

mBank – CASE Seminar Proceedings No. 142/2016

Zeszyty mBank – CASE Nr 142/2016

---

**Grzegorz Poniatowski**

# **VAT non-compliance in Poland under scrutiny**

**Problem nieściągalności VAT  
w Polsce pod lupą**

**Commentators:**

Komentatorzy:

**Jarosław Neneman, Tomasz Michalik**



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
CASE – Center for Social and Economic Research

mBank – CASE Seminar Proceedings are a continuation of BRE–CASE Seminar Proceedings, which were first published as PBR – CASE Seminar Proceedings

Zeszyty mBank – CASE są kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR – CASE i następującej po niej serii BRE Bank – CASE

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa  
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

mBank SA  
ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa

Scientific editor / Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz

Series Coordinator / Sekretarz Zeszytów  
Agata Kwiek

Translation / Tłumaczenie  
Nathaniel Espino

DTP  
Katarzyna Godyń-Skoczylas

**Keywords**

Economics and Finance, Macroeconomics and Monetary Economics

**JEL codes**

E, E02, E5, E6, E42

**EAN 9788371786389**

**Publisher / Wydawca**

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa,  
al. Jana Pawła II 61/212,  
01–031 Warszawa

**Donor / Nakładca**

Fundacja mBanku, ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa

**Disclaimer**

The paper contains the views of its authors and not of the institutions with which they cooperate.

**Nota prawna**

Tekst wyraża poglądy autorów, a nie instytucji, z którymi są związani.



## Grzegorz Poniatoski

Grzegorz Poniatoski is a Senior Economist at CASE, external consultant of Eurasia Group and a PhD candidate at the Warsaw School of Economics, Department of Applied Economics. He holds a degree from the Paris School of Economics, and a joint Master's degree in Economics from the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne and the Autonomous University of Barcelona. He also completed MA and BA in Quantitative Methods in Economic and Information Systems at the Warsaw School of Economics. As a CASE expert he participated in several projects for governmental and EU institutions on structural reforms, fiscal policy, taxation, financial markets and political economics. His research interests include mathematical modeling, macroeconomics and econometrics in various applications. He is currently a member of the steering committee and task leader in a H2020 project *FIRSTRUN - Fiscal Rules and Strategies under Externalities and Uncertainties*. He also analyzes investment determinates in emerging markets in a study for the International Finance Corporation, World Bank Group.

Grzegorz Poniatoski jest starszym ekonomistą w CASE, konsultantem Eurasia Group i doktorantem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w Katedrze Ekonomii Stosowanej. Ukończył Paris School of Economics oraz uzyskał łączony stopień magistra ekonomii Uniwersytetu Paris 1 Pantheon-Sorbonne oraz Uniwersytetu Autonomicznego w Barcelonie. Ukończył także studia magisterskie i licencjackie na kierunku Metody ilościowe i systemy informacyjne w Szkole Głównej Handlowej. Jako ekspert CASE brał udział w wielu projektach dla instytucji rządowych i unijnych dotyczących reform strukturalnych, polityki podatkowej, opodatkowania, rynków finansowych i ekonomii politycznej. Jego zainteresowania badawcze obejmują modelowanie matematyczne, makroekonomię i ekonometrię w różnych zastosowaniach. Obecnie jest członkiem komitetu sterującego i ekspertem w projekcie Horizon 2020 pt. *FIRSTRUN - Fiscal Rules and Strategies under Externalities and Uncertainties*. Analizuje także uwarunkowania inwestycyjne na rynkach rozwijających się w badaniu dla International Finance Corporation Banku Światowego.



## Dr Jarosław Neneman

Jarosław Neneman is a doctor of economics at the Faculty of Economics and Management of Łazarski University in Warsaw.

In the years 2004–2005, in 2006 and 2014–2015, he was Undersecretary of State at the Ministry of Finance responsible for tax policy and legislation. Dr. Neneman was a voluntary advisor to the Polish President dealing with local governments from 2010 to 2014, and since 2011, he has been the Chairman of the Council of the Center of Tax Documentation and Studies Foundation in Łódź. When he is not working for the Ministry of Finance, he teaches Microeconomics, Public Finance, Managerial Economics, Introduction to Game Theory, and Tax Policy. He is also an author of reports and analyses concerning tax issues, and textbooks for students on applied economics.

Adiunkt na Wydziale Ekonomii i Zarządzania na Uczelni Łazarskiego w Warszawie, a wcześniej długoletni wykładowca na Uniwersytecie Łódzkim.

W latach 2004–2005, 2006 oraz 2014–2015. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów odpowiedzialny za politykę i legislację podatkową. W latach 2010–2014 społeczny doradca Prezydenta RP do spraw samorządu; od 2011 przewodniczący Rady Fundacji Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi. Kiedy nie pracuje w Ministerstwie Finansów, wykłada mikroekonomię, teorię gier, ekonomię menadżerską, finanse publiczne i politykę podatkową. Publikuje również raporty i analizy ekonomiczne głównie dotyczące podatków oraz tworzy materiały dydaktyczne do nauczania ekonomii w szkołach podstawowych i średnich.



## **Tomasz Michalik**

Lawyer, tax advisor, partner at MDDP Michalik Dłuska Dziedzic i Partnerzy Sp. z o.o. Specializes in VAT and other indirect taxes. In the period 1993–2004 he was heading a VAT practice at Ernst & Young in Poland; since 1997 as a partner. He is a co-founder and partner (since 2004) at MDDP Michalik Dłuska Dziedzic & Partners, one of the largest Polish tax advisory firm. In the period January 2010 – January 2014 he was acting as a President of the National Chamber of Tax Advisors – an only association of tax advisors in Poland, member of CFE. Expert appointed by the Polish Parliament in its works on act on VAT. In the period 2011 – 2013 member of the Fiscal Committee of CFE. Member of the Business Expert Group on the smooth functioning of the VAT in the EU set up by the EU Commission (2010–2012). Currently member of the VAT Expert Group set up by the Commission in 2012. Author of a commentary to the Polish VAT Act (10 updated and revised editions since 2004), published by C.H. Beck; co-author of the Polish chapter of an IBFD publication – VAT in Europe, author of numerous articles in professional publications. Member of IFA.

Prawnik, doradca podatkowy, partner w MDDP Michalik Dłuska Dziedzic i Partnerzy Sp. z o.o. Specjalizuje się w podatkach pośrednich, w szczególności w podatku VAT. W latach 1993–2004 kierował zespołem zajmującym się doradztwem w zakresie VAT w Ernst & Young w Polsce; od 1997 był partnerem EY. Współtworzył MDDP Michalik Dłuska Dziedzic i Partnerzy Sp. z o.o., obecnie jedną z największych firm doradztwa podatkowego w Polsce. W latach 2010–2014 był przewodniczącym Krajowej Rady Doradców Podatkowych. Członek IFA (International Fiscal Association). Był ekspertem sejmowym w trakcie prac nad ustawą o podatku od towarów i usług. W latach 2011–2013 był członkiem Komitetu Podatkowego Europejskiej Konfederacji Doradców Podatkowych CFE (Confédération Fiscale Européenne). Członek grupy ekspertów ds płynnego funkcjonowania podatku VAT w Unii Europejskiej powołanego przez Komisję Europejską (2010–2012). Od 2012 roku członek grupy ekspertów ds VAT Komisji Europejskiej. Autor komentarza do ustawy o VAT (10 aktualizowanych wydań od 2004 roku, C.H. Beck), współautor polskiego rozdziału w publikacji IBFD - VAT in Europe, autor szeregu publikacji w fachowych wydawnictwach.

# Table of Contents

## Spis treści

Grzegorz Poniatowski

### **VAT non-compliance in Poland under scrutiny**

Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą 9

#### **Introduction**

Wstęp 9

#### **1. The VAT System in Poland**

System VAT w Polsce 10

##### **1.1 Historical Context**

Kontekst historyczny 10

##### **1.2 Economic Context**

Kontekst ekonomiczny 11

#### **2. VAT Collection in Poland Compared With Selected EU Countries**

Ściągalność VAT w Polsce na tle wybranych krajów UE 17

#### **3. Where Does VAT Escape To?**

Gdzie ucieka VAT? 21

##### **3.1 Categorizing the Sources of VAT Non-Collection**

Kategorie źródeł nieściągalności VAT 21

##### **3.2 Methodology of Estimating the Sources of VAT Non-Collection**

Metodologia szacunku źródeł nieściągalności VAT 22

##### **3.3 Sources of the Problem: Results of the Breakdown of the VAT Gap**

Źródła problemu w Polsce: wyniki dekompozycji luki w VAT 25

#### **Summary**

Podsumowanie 30

#### **Bibliography**

Bibliografia 32

# Commentaries

## Komentarze

dr Jarosław Neneman

### **What Can We Do About VAT?**

Co z tym VATem? 33

#### **Introduction**

Wprowadzenie 33

#### **1. The Significance of VAT**

Znaczenie VAT-u 35

#### **2. The Peculiarities of VAT**

Specyfika VAT-u 37

#### **3. A Guide to VAT Fraud**

Jak oszukuje się na VAT? 39

##### **3.1 The tools of VAT criminals in the EU**

Narzędzia przestępców VAT-owskich w UE 42

##### **3.2 Can Carousel Crime Be Fought by Audits?**

Czy przestępstwa karuzelowe można zwalczyć kontrolami? 44

#### **4. How Can We Fight VAT Crime and Fraudsters?**

Jak walczyć z przestępczością i oszustwami VAT-owskimi? 45

Tomasz Michalik

### **VAT Fraud: What Actions and Tools Can Limit the Scale?**

Nadużycia w VAT: jakie działania i instrumenty mogą ograniczyć skalę zjawiska? 49

#### **Introduction**

Wstęp 49

#### **1. The Essence of VAT**

Istota podatku VAT 49

#### **2. Intra-Community transactions as a particular area of fraud: suggestions prepared by the EC for solutions limiting the opportunities for abuse**

Transakcje wewnątrzspółnotowe jako szczególny obszar oszustw: propozycje rozwiązań ograniczających możliwości nadużyć przygotowane przez KE 52

#### **3. Other mechanisms for fighting fraud and abuse**

Inne mechanizmy walki z nadużyciami i oszustwami 57

#### **4. Examples of the mechanisms applied by particular member states**

Przykładowe mechanizmy stosowane przez poszczególne państwa członkowskie 61

#### **Conclusion**

Podsumowanie 65

### **The list of previous PBR-CASE / BRE Bank – CASE and mBank – CASE Seminar Proceedings**

Lista Zeszytów PBR-CASE / BRE Bank – CASE i mBank – CASE 66



# VAT non-compliance in Poland under scrutiny

## Problem nieściągalności VAT w Polsce po lupę

### Introduction

In 2000–2008, Polish budget revenues from value-added tax grew at a stable rate, significantly exceeding the pace of economic growth. This helped make Poland one of the most effective EU countries in increasing VAT collection.

But since 2009, despite constant growth in the tax base and only slight variations in effective rates, the trend in VAT revenue has been reversed, and inflows have become less stable. The ongoing decline in VAT collection and the increase in the uncertainty related to the main component of budget revenues is a very important problem, which in the light of growing budget spending may threaten the stability of public finances.

The vast gap between theoretical VAT obligations and actual inflows in Poland is caused by a range of factors and behaviors by economic actors. Additionally, the scale of the VAT gap is also influenced by factors that are difficult to measure, including legal and tax structures, and procedures both legal and illegal.

This article presents the results of an analysis intended to identify the sources and estimate the scale of the most important elements that contribute to the VAT gap in Poland; it also contains the results of research on trends in collection, changes in the tax base and the effective VAT rate in 2009–2013. Further, the article presents the results of a comparative analysis of the VAT system in Poland with those of other countries in the region (the Czech Republic, Slovakia and Hungary); the Netherlands, the country with the highest VAT collection rate in the EU; and the United Kingdom, which for years has been successfully narrowing the VAT gap. A multi-dimensional analysis of these systems has served to highlight the areas and solutions which may help improve VAT collection.

### Wstęp

W okresie 2000–2008 dochody polskiego budżetu państwa z podatku od towarów i usług (VAT) rosły stabilnie w tempie znacznie przekraczającym wzrost gospodarczy. Dzięki temu Polska była w tym czasie jednym z krajów w Unii Europejskiej, który najbardziej skutecznie zwiększał ściągalność VAT.

Od 2009 roku, pomimo stałego wzrostu bazy podatkowej i tylko niewielkich wahań efektywnej stawki, trend dochodów z VAT został odwrócony, a wpływy z jego tytułu stały się mniej stabilne. Postępujący spadek ściągalności VAT i wzrost niepewności związanej z głównym komponentem dochodów budżetowych jest bardzo ważnym problemem, który w świetle rosnących wydatków budżetowych może zagrażać stabilności finansów publicznych.

Za dużą rozbieżnością pomiędzy teoretycznymi zobowiązaniami i rzeczywistymi wpływami z VAT w Polsce stoi szereg różnego rodzaju zjawisk i zachowań podmiotów gospodarczych. Ponadto na skalę samej luki w VAT wpływają trudne do zmierzenia czynniki, w tym na przykład rozwiązania prawno-podatkowe oraz związane z nimi legalne i nielegalne procedury.

W tym artykule przedstawiono wyniki analizy mającej na celu identyfikację źródeł i estymację wielkości najważniejszych elementów składowych luki w VAT w Polsce. Zawarto w nim także wyniki badania dynamiki ściągalności, zmian bazy i efektywnej stopy podatkowej VAT w Polsce w okresie 2009–2013. Zaprezentowano również wyniki analizy porównawczej systemu VAT w Polsce z systemami innych krajów regionu – Czech, Słowacji i Węgier, kraju o najwyższej ściągalności VAT w UE, tj. Holandii oraz kraju od lat skutecznie zmniejszającego udział luki w VAT, tj. Wielkiej Brytanii. Wielowymiarowa analiza tych systemów posłużyła do wskazania obszarów i rozwiązań, które w przyszłości mogą poprawić ściągalność VAT.

## 1. The VAT System in Poland

### 1.1 Historical Context

Poland's "tax on goods and services" (VAT) was introduced in 1993, replacing a tax on turnover in consumer goods and services. As a result of the rapid economic changes at the time, and because of natural deficiencies in the initial solutions, the *Act on the Tax on Goods and Services and on the Excise Tax* was amended quite frequently. In 2004, at the moment Poland joined the European Union, the new *Act on Tax on Goods and Services* (Journal of Laws No. 54, pos. 535) took effect, and the so-called Sixth VAT Directive was incorporated into Polish law. The purpose of introducing the directive was the harmonization of the Polish VAT system with the systems of other EU countries, including by carving out a new category of intra-community transactions. The harmonization of VAT in the EU continued, and an important element of this was the introduction of Council Directive 2006/112/EC "on the common system of value added tax," and the replacement of the Sixth Directive.

The Finance Ministry's actions in recent years have focused, on the one hand, on simplification and liberalization, and on the other hand, on tightening up the system. These priorities appear to be fully justified. In 2013 Poland had a VAT gap of 26.7%, placing it among the lowest-ranked countries in terms of tax collection. The gap was significantly wider than the EU average, which at the time was about 15.2% of total VAT obligations.<sup>1</sup> In league tables of complexity, the Polish VAT system was also an outlier. In the *International Tax Competitiveness Index Rankings* of the OECD countries, the Polish VAT system in 2014 was ranked dead last among 34 peers.<sup>2</sup> In terms of the complexity of the tax system as a whole, Poland placed a distant 58th among 189 countries in the ranking *Paying Taxes 2016* from the World Bank and PwC.<sup>3</sup>

1 Barbone L., Bonch-Osmolovskiy M., Poniowski G. (2015); *Study to quantify and analyse the VAT GAP in the EU member states*; CASE Network Reports 124; CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

2 <http://taxfoundation.org/article/2014-international-tax-competitiveness-index>

3 <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2016.html>

## 1. System VAT w Polsce

### 1.1 Kontekst historyczny

Podatek od towarów i usług (VAT) został wprowadzony w Polsce w 1993 roku i zastąpił podatek obrotowy od dóbr konsumpcyjnych i usług. W związku z szybkimi zmianami gospodarczymi i z powodu naturalnych niedociągnięć pierwotnych rozwiązań *Ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym* była bardzo często nowelizowana. W 2004 roku, w momencie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, w życie weszła nowa *Ustawa o podatku od towarów i usług* (Dz.U. Nr 54, poz. 535), a do polskiego systemu prawnego przyjęta została tzw. szósta dyrektywa VAT. Celem wprowadzenia dyrektywy była harmonizacja polskiego systemu VAT z systemami innych krajów UE, w tym m.in. poprzez wyodrębnienie nowej kategorii transakcji wewnątrzspółnotowych. Harmonizacja VAT w UE była kontynuowana, a ważnym tego elementem było wejście w życie Dyrektywy Rady 2006/112/WE pt. *Unijny wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT)* i zastąpienie obowiązującej szóstej dyrektywy.

Działania Ministerstwa Finansów w ostatnich latach koncentrowały się z jednej strony na uproszczeniach i liberalizacji, a z drugiej strony – na zwiększeniu szczelności systemu. Takie priorytety wydają się w pełni uzasadnione. W 2013 roku Polska z luką VAT na poziomie 26,7 proc. była w ogonie państw pod względem ściągalności podatku. Udział luki był znacznie powyżej średniej dla UE, która w tym czasie przyjęła wartość około 15,2 proc. całkowitych zobowiązań z tytułu VAT<sup>1</sup>. W rankingach złożoności systemu polski system VAT również zajmował jeszcze bardzo odległe miejsca. W rankingu *International Tax Competitiveness Index Rankings* krajów OECD polski system VAT w 2014 roku zajął ostatnią z 34 pozycji<sup>2</sup>. Polska zajęła również dalekie, 58. miejsce na świecie pod względem poziomu skomplikowania całego systemu podatkowego w zestawieniu *Paying Taxes 2016* opracowanym przez Bank Światowy i PwC<sup>3</sup>, a obejmującym 189 krajów.

1 Barbone L., Bonch-Osmolovskiy M., Poniowski G. (2015); *Study to quantify and analyse the VAT GAP in the EU member states*; CASE Network Reports 124; CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

2 <http://taxfoundation.org/article/2014-international-tax-competitiveness-index>

3 <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2016.html>

Though the law on VAT was frequently amended, in the history of Polish VAT the rates have changed only twice. In 2000 a 3% rate on agricultural products was established. The biggest changes came in 2011, when the base rate rose to 23% from 22%, and the preferential rates grew to 5% from 3% and to 8% from 7%. The frequent amendments to the VAT law – an average of three per year<sup>4</sup> – resulted mainly from adjusting its provisions to the regulations in the EU VAT directive, and introducing various mechanisms intended to combat dishonest procedures.

## 1.2 Economic Context

Despite the financial crisis and the recession in many EU countries, in recent years Poland's economy has seen relatively stable development. Since 2001, GDP in real terms has grown at a rate ranging from 1.2% to 7.2% year on year, giving an average annual growth rate of 3.6% in this period. But despite the relatively stable growth of GDP and its main component, i.e. consumption, VAT inflows have been decidedly less stable. The volatility of growth in VAT revenues was significantly higher than the average rate of economic growth, or the rate of growth in the VAT base (meaning final consumption). The annual change in VAT revenues ranged from a decline of 5.6% to growth of 19.1% in nominal terms, and from a decline of 6.5% to growth of 17% in real terms. The changes in VAT inflows against the backdrop of economic growth are shown in Figure 1.

Choć ustawa o VAT była często nowelizowana, stawki ustawowe w historii polskiego VAT zmieniły się tylko dwukrotnie. W roku 2000 wyodrębniona została stawka 3 proc na produkty rolnictwa. Największe zmiany zaszyły w roku 2011, kiedy stawka podstawowa wzrosła z 22 do 23 proc., a stawki zredukowane – odpowiednio z 3 do 5 i z 7 do 8 proc. Częste nowelizacje ustawy o VAT, średnio trzykrotne w roku<sup>4</sup>, wynikały głównie ze zbliżania zapisów do regulacji w dyrektywie o VAT i wdrażania różnego rodzaju mechanizmów mających przeciwdziałać nieuczciwym procederom.

## 1.2 Kontekst ekonomiczny

Pomimo kryzysu finansowego i recesji w wielu krajach UE, w ostatnich latach polska gospodarka rozwijała się stosunkowo stabilnie. Od 2001 roku PKB Polski w ujęciu realnym rósł w tempie od 1,2 do 7,2 proc. rok do roku, co skutkowało średniorocznym wzrostem 3,6 proc w tym okresie. Pomimo relatywnie stabilnego wzrostu PKB i jego głównego komponentu, tj. konsumpcji, wpływy z VAT były zdecydowanie mniej stabilne. Zmienność dynamiki dochodów z VAT była znacznie większa niż zróżnicowanie stóp wzrostu gospodarczego, czy stóp wzrostu bazy VAT (czyli spożycia, konsumpcji finalnej). Roczne zmiany dochodów z VAT oscylowały od -5,6 proc. do 19,1 proc. w ujęciu nominalnym i od -6,5 proc. od 17 proc. w ujęciu realnym. Zmiany wpływów z VAT na tle wzrostu gospodarczego i konsumpcji ilustruje wykres 1.

---

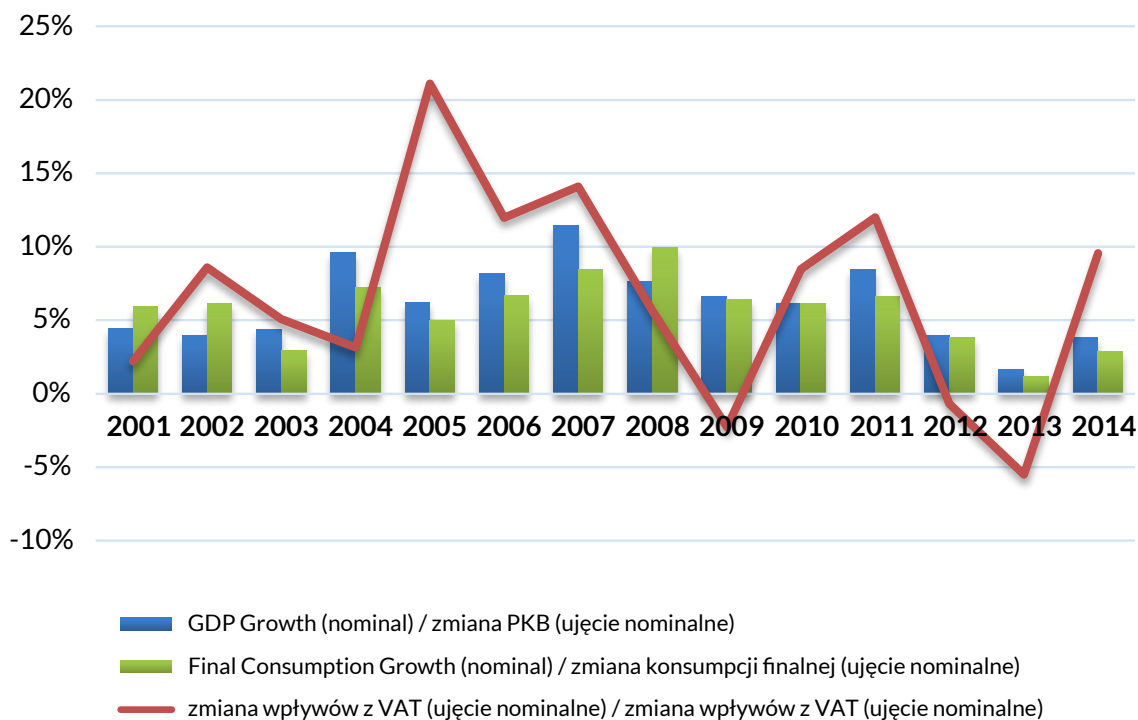
4 EY (2013); *System stworzony od podstaw, czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków. (A system built from the ground up, or, the true story of 25 years of Polish tax).*

---

4 EY (2013); *System stworzony od podstaw, czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków.*

Figure 1: Change in VAT Inflows Compared With Poland's Economic Situation (2001–2014)

Wykres 1. Zmiana wpływów z tytułu VAT na tle sytuacji gospodarczej w Polsce (2001–2014)



Source: Calculations based on macroeconomic data from the Central Statistics Office.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników makroekonomicznych GUS.

VAT revenues as a percentage of GDP in the 15-year period under analysis ranged from 7% to 8%, while the share of VAT in total budget revenues varied from 36% to 44%. According to the assumptions of the draft 2016 budget, the share of VAT in revenues is to slip to about 41%, compared with about 42% projected for 2015. Despite the planned decline in the share of VAT revenues, VAT inflows in absolute terms, according to the 2016 budget, should increase by more than PLN 7 billion. If the Finance Ministry's forecast is met, it would mean growth in VAT revenues by about 6% from the assumptions in the 16 December 2015 amendment to the 2015 budget, assuming 3.1% consumption growth in 2016 and inflation of 1.7%.

Such high growth in real VAT revenues year on year has happened several times in the past 15 years. In 2011, real VAT revenue grew by about 11.3%, which was due not only to growth in collections, but mainly to an increase in statutory rates. Significant growth in inflows

Udział dochodów z VAT w PKB w 15-letnim okresie analizy oscylował w przedziale 7–8 proc. Udział dochodów z VAT w całkowitych dochodach budżetowych przyjmował wartości z przedziału 36–44 proc. Według założeń projektu budżetu na rok 2016 udział VAT w dochodach budżetowych ma spaść do około 41 proc. względem około 42 proc., które przewidywane były na rok 2015. Pomimo zakładanego spadku udziału dochodów z VAT w całkowitych dochodach budżetowych, wpływy z tytułu VAT w kategoriach bezwzględnych powinny w 2016 roku, jak założono w budżecie, wzrosnąć o ponad 7 mld zł. Spełnienie się prognoz Ministerstwa Finansów oznaczałoby wzrost dochodów z VAT o około 6 proc. w stosunku do założeń ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 16 grudnia 2015 r., przy zakładanym na rok 2016 wzroście konsumpcji o 3,1 proc. i inflacji cen na poziomie 1,7 proc.

Tak duży wzrost realnych dochodów z tytułu VAT w ujęciu rok do roku miał kilkakrotnie miejsce w ciągu ostatnich

was also seen in 2010 and 2014, which must be understood in light of the unexpectedly low VAT revenues in the years immediately preceding them (2009 and 2013).

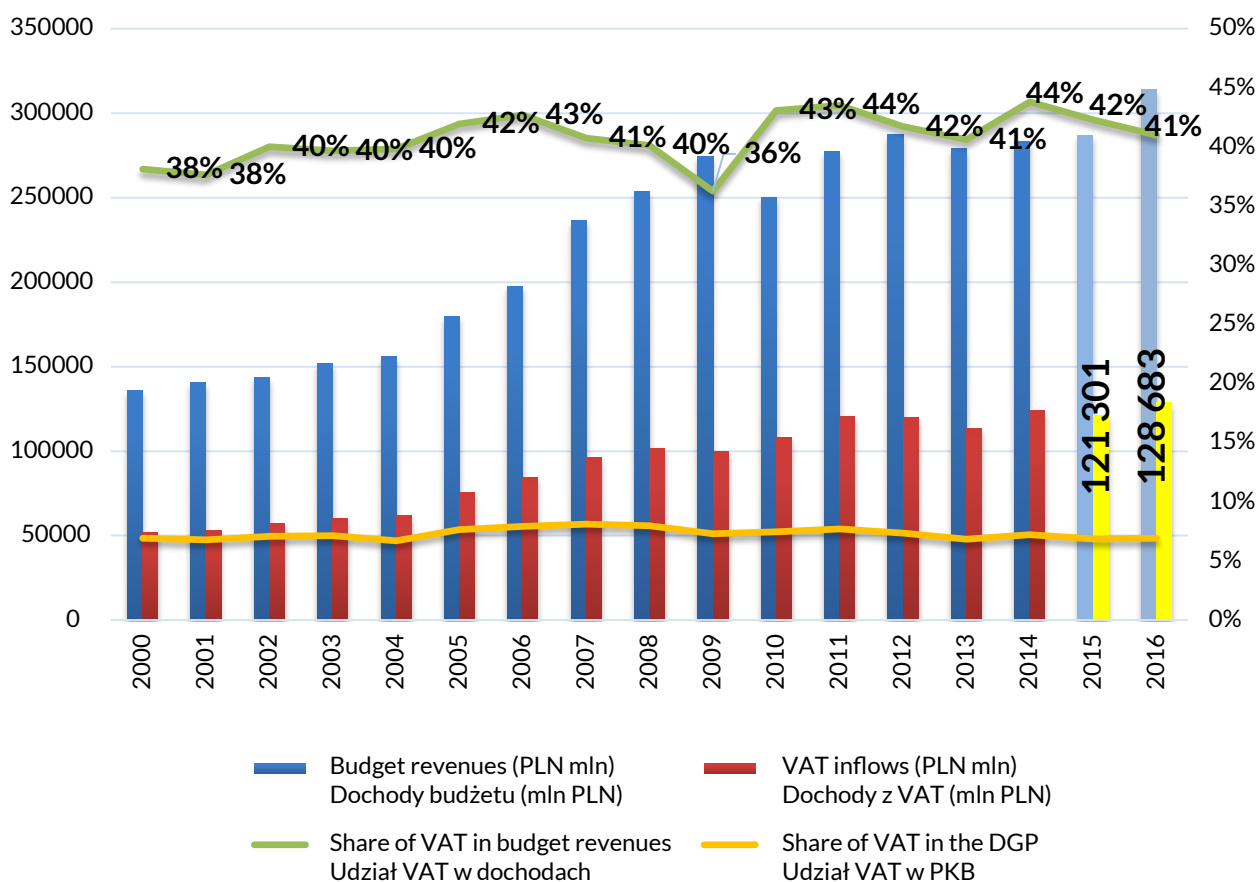
15 lat. W 2011 roku realny dochód z VAT wzrósł o około 11,3 proc., co związane było nie tylko ze wzrostem ściągłości, ale głównie ze podwyższeniem stawek ustawowych. Znaczny wzrost wpływów nastąpił także w 2010 i 2014 roku, co trzeba widzieć na tle niespodziewanie niskich dochodów z VAT w latach bezpośrednio je poprzedzających (2009 i 2013).

The level of VAT revenues and their share in total budget revenues and GDP in 2000–2016 is shown in Figure 2.

Wielkość dochodów z VAT oraz ich udział w całkowitych dochodach budżetowych i PKB w latach 2000–2016 ilustruje wykres 2.

Figure 2: VAT Inflows & Their Share in Budget Revenues and GDP, 2000–2016

Wykres 2. Wpływy z tytułu VAT i ich udział w dochodach budżetu i PKB, 2000–2016



Source: Calculations based on macroeconomic data from the Central Statistics Office.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników makroekonomicznych GUS.

Historical and forecast VAT revenues, and their growth in real terms, are presented in Table 1.

Historyczne i prognozowane dochody z VAT oraz ich realną dynamikę przedstawia tabela 1.

**Table 1: Changes in VAT Revenues Compared With Total Revenues and GDP (2008–2016)**

**Tabela 1. Zmiany dochodów z VAT względem dochodów ogółem i PKB (2008–2016)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget revenues (PLN bln) Dochody budżetu (mld PLN)	254	274	250	278	288	279	284	287	314
VAT revenues (PLN bln) Dochody z VAT (mld PLN)	102	99	108	121	120	113	124	121	129
Real growth in VAT revenues (%) Realny wzrost dochodów z VAT (%)	5.6	-2.3	8.5	12	-0.7	-5.6	9.6	-2.4	5.9
Real GDP growth (%) Realny wzrost PKB (%)	3.9	2.6	3.7	5	1.6	1.3	3.3	3.6	3.8

Source: Calculations based on Central Statistics Office data.

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

### Box 1

The **effective tax rate** is the theoretical value of tax rates in relation to the base, i.e. net final consumption. The theoretical value of VAT Total Liability (VTTL) is calculated on the basis of the value of consumption by households, the government sector and non-commercial institutions, and the statutory rates imposed on particular goods and services. Because of imperfections in the system, i.e. exemptions for buyers and sellers, the calculation also includes liabilities from intermediate consumption, investment and the so-called net correction\*.

The **VAT gap** is the difference between the theoretical value of VAT liabilities and the value of real inflows. In relative terms, the gap is presented as the share of this difference in total VAT liabilities.

\* Barbone L., Belkindas M.V., Bettendorf L., Bird R., Bonch-Osmolovskiy M., Smart M. (2013); *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*; CASE Network Reports 116, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

### Ramka 1

**Efektywna stopa podatkowa** jest teoretyczną wartością zobowiązań podatkowych w odniesieniu do bazy, tj. konsumpcji finalnej netto. Teoretyczna wartość zobowiązań z tytułu VAT (ang. VAT Total Liability, VTTL) jest obliczana na podstawie wartości spożycia gospodarstw domowych, spożycia sektora rządowego i instytucji niekomercyjnych, oraz ustawowych stawek, którymi obciążone są konkretne dobra i usługi. Z racji „niedoskonałości” systemu, tj. obowiązywania zwolnień przedmiotowych i podmiotowych, w kalkulacji zostały uwzględnione również zobowiązania z tytułu konsumpcji pośredniej, inwestycji oraz tzw. korekty netto\*.

**Luka w VAT** jest różnicą pomiędzy teoretyczną wartością zobowiązań z tytułu VAT a wartością rzeczywistych wpływów. W ujęciu względnym luka przedstawiona jest jako udział tej różnicy w całkowitych zobowiązaniach z tytułu VAT.

\* Barbone L., Belkindas M.V., Bettendorf L., Bird R., Bonch-Osmolovskiy M., Smart M. (2013); *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*; CASE Network Reports 116, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Source: Barbone et al. (2013).

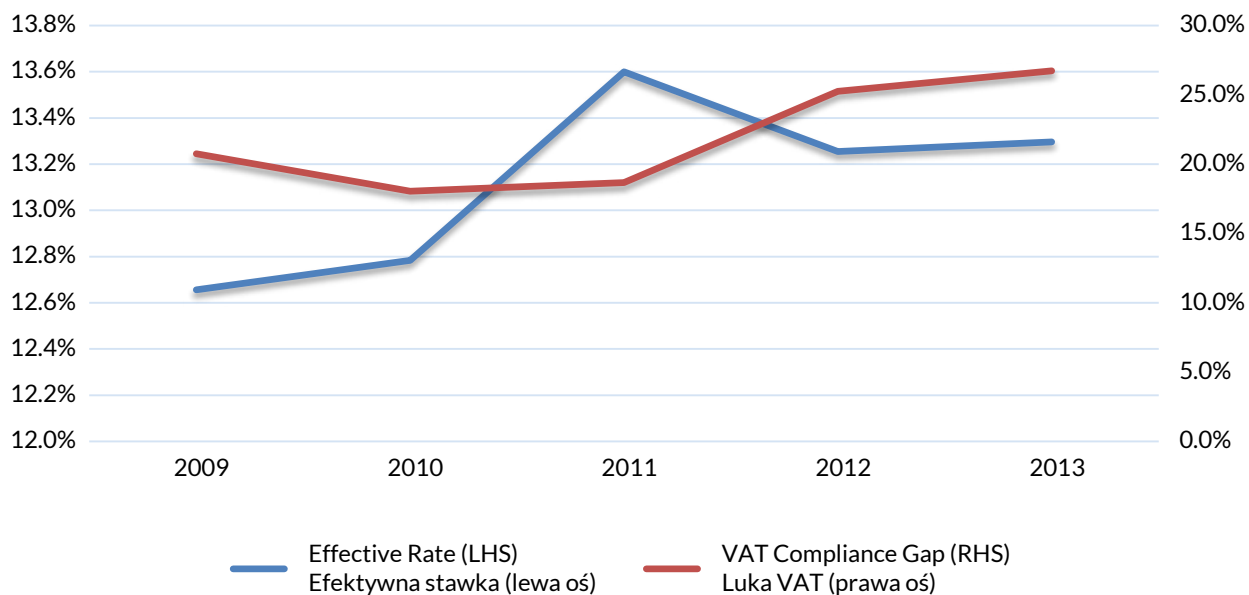
Źródło: Barbone et al. (2013).

Total VAT revenues depend on three components: the tax base, the effective rate and tax collection, i.e. the VAT gap. A comparison of the changes in two of these components, i.e. collection and the effective rate, in 2009–2013, is presented in Figure 3.

Całkowite dochody z tytułu VAT zależą od trzech komponentów: bazy podatkowej, efektywnej stawki, i ściągalności podatku, tj. luki w VAT. Porównanie zmian dwóch komponentów, tj. ściągalności i efektywnej stawki, w okresie 2009–2013 przedstawia wykres 3.

Figure 3: Effective Rate & Collection Rate for Polish VAT, 2009-2013

Wykres 3. Efektywna stawka i ściągalsność VAT w Polsce, 2009-2013



Source: Calculations based on Barbone et al. (2015).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barbone et al. (2015).

Composite information about the share of exemptions for certain products and services (product-based exemptions), reduced and zero rates in the tax system is supplied by the values of the *Policy Gap* metric, and by the partial metrics – the *Exemption Gap* and the *Rate Gap* (see the methodological note in box 2).

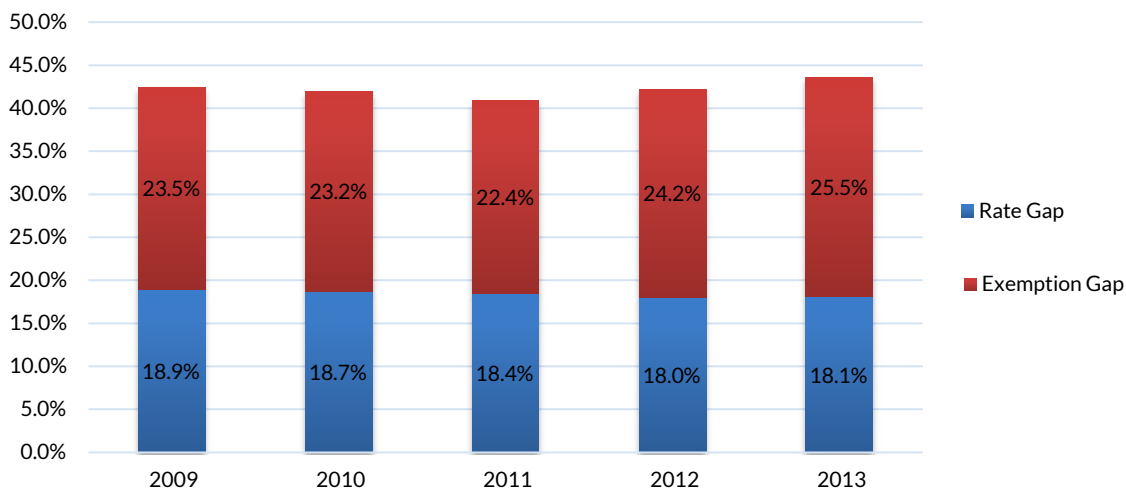
Syntetyczną informację o udziale zwolnień przedmiotowych, stawek obniżonych i zerowych w systemie podatkowym dostarczają wartości miary *Policy Gap*, oraz miar częściowych – *Exemption Gap* i *Rate Gap* (Zob. objaśnienia metodologiczne, ramka 2).

Chart 4 presents the values of the metrics that describe the structure of consumption and VAT rates in Poland in 2009-2013.

Wykres 4 przedstawia wartości miar opisujących strukturę konsumpcji i stawek VAT w Polsce w okresie 2009-2013.

Figure 4: Share of Product-Based VAT Exemptions and Reduced Rates in Poland, 2009-2013

Wykres 4. Udział zwolnień przedmiotowych i stawek obniżonych VAT w Polsce, 2009-2013



Source: Original research

Źródło: opracowanie własne.

In the five-year period from 2009 to 2013, the value of the Policy Gap ranged from 40.8% to 43.6% of theoretical obligations. That means that in the case of full VAT collection, thanks to the elimination of product-based exemptions, the zero rate and reduced rates, it would have been possible to increase revenues by 68.9–77.3%. The largest share in the Policy Gap, and one that is growing, was accounted for by the Exemption Gap, which defines the share of revenues lost as a result of the application of product-based exemptions, including the exclusion of financial goods and services by the public-finance sector, and services provided by the financial sector. The loss of revenues due to the zero rate and reduced rates played a smaller role. If all goods and services subject to the zero rate or reduced rates had been subject to the basic rate in 2013, the potential revenues from VAT would have risen by about 32%.

W pięcioletnim okresie 2009–2013 wartość *Policy Gap* oscylowała w przedziale 40,8–43,6 proc. idealnych zobowiązań. Oznacza to, że w przypadku pełnej ściągalności VAT, dzięki wyeliminowaniu zwolnień przedmiotowych, stawki zerowej i stawek zredukowanych możliwe byłoby zwiększenie dochodów o 68,9–77,3 proc. Największy i rosnący udział w *Policy Gap* miał komponent *Exemption Gap*, który określa udział utraconych dochodów wskutek zastosowania zwolnień przedmiotowych, w tym także wykluczenia dóbr i usług finansowanych przez sektor finansów publicznych oraz usług świadczonych przez sektor finansowy. Utrata dochodów z tytułu stawki zerowej i stawek zredukowanych miała mniejszą rolę. Gdyby wszystkie dobra i usługi podlegające stawce zerowej lub obniżonej zostały w roku 2013 obciążone stawką podstawową, potencjał dochodów z VAT zwiększyłby się o około 32 proc.

#### Box 2

The Policy Gap is a metric that measures the portion of budget revenues from VAT lost as a result of applying rates lower than the basic rate, and as a result of product-based exemptions, in the hypothetical situation of full VAT collection. The Policy Gap can be divided into two additive components: 1) the loss due to the application of product-based exemptions (the Exemption Gap) and 2) the loss due to the application of the zero and reduced rates (the Rate Gap).

Additionally, the Policy Gap metric can be corrected for revenues lost due to the products and services that are impossible or very difficult to tax, including financial goods and services provided by the public finance sector; financial services; and imputed rents. The metric that describes the loss of revenues in the case of consumption of these excluded goods and services, which in practice could be subjected to tax, is known as the Actionable Exemption Gap.

Source: Barbone et al. (2013); Barbone et al. (2015).

#### Ramka 2

*Policy Gap* jest miarą określającą część utraconych dochodów budżetowych z tytułu VAT na skutek zastosowania stawek niższych niż podstawowa i zwolnień przedmiotowych w hipotetycznej sytuacji pełnej ściągalności VAT. Miara *Policy Gap* może zostać podzielona na dwa addytywne komponenty: (1) stratę z tytułu zastosowania wkluczeń przedmiotowych (*Exemption Gap*) oraz (2) stratę z tytułu zastosowania stawki zerowej i stawek zredukowanych (*Rate Gap*).

Dodatkowo miarę *Policy Gap* można skorygować o dochody utracone z tytułu tych produktów i usług, które są niemożliwe lub bardzo trudne do opodatkowania, w tym dóbr i usług finansowanych przez sektorów finansów publicznych, usług finansowych i czynszów przypisanych. Miara określająca utratę dochodów w przypadku konsumpcji tych wykluczonych dóbr i usług, które praktycznie można byłoby obciążyć podatkiem nosi nazwę *Actionable Exemption Gap*.

Źródło: Barbone et al. (2013); Barbone et al. (2015).



## 2. VAT Collection in Poland Compared With Selected EU Countries

According to an analysis by CASE commissioned by the European Commission, VAT collection in Poland in 2013 was lower than in the majority of EU countries. Among 26 countries covered by the study, Poland was in 20th place in terms of the gap as a proportion of total VAT obligations.<sup>5</sup>

Low VAT collection is also a problem for other countries in the region, including the Czech Republic, Slovakia and Hungary, where the scale of the gap amounts to 22.4%, 34.9% and 24.4% respectively in 2013. The countries of Western Europe place significantly higher in the ranking of VAT collection, in particular the Scandinavian EU members and the Netherlands.

The comparative analysis of VAT collection in Poland and other countries also considered other countries of the region: the Czech Republic, Slovakia and Hungary. Additionally, the EU leader in VAT collection, the Netherlands, was included, as was the United Kingdom, where the VAT gap has been consistently narrowed in recent years.

Changes in the size of the gap in six EU countries – the Czech Republic, Hungary, the Netherlands, Poland, Slovakia and the United Kingdom are presented in Figure 5.

## 2. Ściągalność VAT w Polsce na tle wybranych krajów UE

Według analizy CASE przeprowadzonej na zlecenie Komisji Europejskiej, ściągalność VAT w Polsce w 2013 roku była niższa niż w większości krajów UE. Spośród 26 krajów objętych studium, Polska zajęła 20. miejsce pod względem udziału luki w całkowitych zobowiązaniach z tytułu VAT<sup>5</sup>.

Niska ściągalność VAT jest również problemem innych krajów regionu, w tym Czech, Słowacji i Węgier, w których udział luki wynosi odpowiednio 22,4; 34,9 i 24,4 proc (w 2013 roku). Znacznie wyżej w rankingu ściągalności VAT są kraje Europy Zachodniej, a w szczególności kraje Skandynawii należące do UE i Holandia.

Do analizy porównawczej ściągalności VAT w Polsce i innych krajach uwzględniono kraje regionu: Czechy, Słowację i Węgry. Ponadto do zestawienia włączono lidera ściągalności VAT w UE, którym jest Holandia. Uwzględniono także Wielką Brytanię, gdzie luka w VAT konsekwentnie zmniejszała się w ostatnich latach.

Zmiany wartości luki w sześciu krajach UE: Czechach, Holandii, Polsce, Słowacji, Węgrzech i Wielkiej Brytanii przedstawione zostały na wykresie 5.

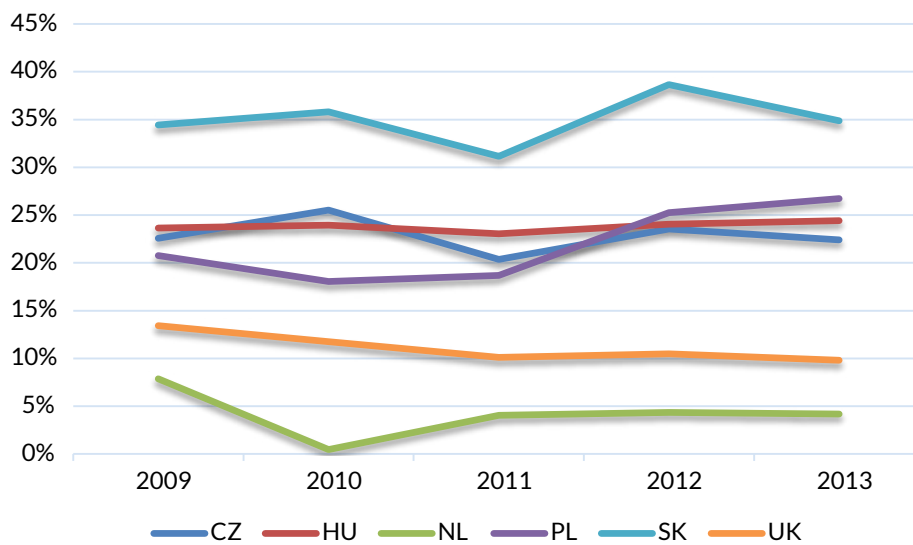
---

5 Barbone L., Bonch-Osmolovskiy M., Poniowski G. (2015); *Study to quantify and analyse the VAT GAP in the EU member states*; CASE Network Reports 124; CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

---

5 Barbone L., Bonch-Osmolovskiy M., Poniowski G. (2015); *Study to quantify and analyse the VAT GAP in the EU member states*; CASE Network Reports 124; CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

Figure 5: The VAT Gap in Selected EU Countries, 2009–2013 Wykres 5. Luka w VAT w wybranych krajach UE, 2009–2013



Source: Calculations based on Barbone et al. (2015).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barbone et al. (2015).

In 2009 the share of the VAT gap in Poland was lower than in the other Visegrad Group countries. As a result of the decline in VAT collection, Poland's gap widened over five years by as much as 6 percentage points, while in the remaining countries it oscillated around a set level. At the same time, in many Western European countries, VAT collection improved. In the Netherlands, during the five-year period the gap narrowed by about 3 percentage points, while in the United Kingdom the decline exceeded 4 points.

W 2009 roku udział luki w VAT w Polsce był niższy niż w pozostałych krajach grupy Wyszehradzkiej. Wskutek spadku ściągłości VAT, luka w Polsce powiększyła się w ciągu pięciu lat aż o sześć punktów procentowych, podczas gdy w pozostałych krajach oscylowała ona wokół stałego poziomu. W tym samym czasie w wielu krajach Europy Zachodniej ściągłość VAT poprawiała się. W Holandii w ciągu pięciu lat udział luki spadł o około trzy punkty procentowe, podczas gdy w Wielkiej Brytanii spadek wyniósł ponad cztery punkty.

The basic statistics describing the structure of rates and revenues in the six economies, contained in Table 2, indicate certain differences among national systems, though they don't provide a simple answer to the question of what determines the scale of the gap.

Podstawowe statystyki opisujące strukturę stawek i dochodów w sześciu analizowanych gospodarkach, zawarte w tabeli 2, wskazują na pewne różnice między krajowymi systemami, lecz nie dają prostej odpowiedzi na pytanie o determinanty rozmiaru luki.

Table 2: Descriptive Characteristics of National VAT Systems in 2013

Tabela 2. Charakterystyki opisowe krajowych systemów VAT w 2013 r.

	VAT Gap (%) Luka w VAT (%)	Policy Gap (%)	Rate Gap (%)	Actionable Exemption Gap (%)	Effective Tax Rate (%) Efektywna stawka podatkowa (%)	Basic Rate (%) Stawka podstawowa (%)
CZ	22.4	33	6	5	15.0	21
HU	24.4	36	5	8	17.6	27
NL	4.1	52	11	15	10.8	21
PL	26.7	43	18	22	13.3	23
SK	34.9	27	2	3	14.2	20
UK	9.8	51	13	18	10.2	20

Source: Compilation based on Barbone et al. (2015).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barbone et al. (2015).

The VAT systems in the Netherlands and the United Kingdom are distinguished by their high values for the Policy Gap and their low effective tax rates. The set of metrics that make up the VAT gap indicates that a relatively high share of consumption in these systems is subject to exemptions, of which a large proportion applies to financial goods and services from public funds, financial services and imputed rents. Consumption of goods covered by reduced VAT rates also accounts for a relatively high share.

In Poland, too, the share of consumption goods subject to reduced rates is also high. The list of categories of products and services taxed at such rates is also long (see Table 3).

Systemy VAT w Holandii i Wielkiej Brytanii wyróżniają wysokie wskaźniki *Policy Gap* i niska efektywna stawka podatkowa. Układ miar składowych luki VAT wskazuje, że stosunkowo duża część konsumpcji w tych systemach objęta jest zwolnieniami, z których duża część dotyczy dóbr i usług finansowanych z funduszy publicznych, usług finansowych i czynszów przypisanych. Stosunkowo duży udział ma także konsumpcja dóbr objętych obniżonymi stawkami VAT.

Również w Polsce duży jest udział konsumpcji dóbr podlegających stawkom obniżonym. Długa jest także lista kategorii produktów i usług opodatkowanych takimi stawkami (zob. tabela 3).

Table 3: Products and Services Subject to Reduced VAT Rates in 2013

Tabela 3. Produkty i usługi objęte obniżonymi stawkami VAT w 2013 r.

	Tax Rates (%) Stawki podatkowe (%)		Good subject to the reduced rate / Towary objęte stawką obniżoną:
	basic / podstawowa	reduced / obniżona	
Slovakia Słowacja	20	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pharmaceutical products and certain medical products / Wyroby farmaceutyczne i niektóre wyroby medyczne</li> <li>Books / Książki</li> <li>Sheet music / Partytura</li> </ul>
Czech Republic Republika Czeska	21	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>Food products and non-alcoholic beverages / Produkty spożywcze i napoje bezalkoholowe</li> <li>Water supply services / Usługi zaopatrzenia w wodę</li> <li>Passenger transportation / Transport pasażerski</li> <li>Newspapers / Gazety</li> <li>Children's foods / Żywność dla dzieci</li> <li>Pharmaceutical products / Wyroby farmaceutyczne</li> <li>Books / Książki</li> <li>Funeral services / Usługi pogrzebowe</li> </ul>
		10	<ul style="list-style-type: none"> <li>Admission to shows, performances, circuses etc.</li> <li>Rental of apartments, construction, renovation and modification of residential buildings</li> <li>Services provided by writers and composers</li> <li>Waste collection</li> <li>Wstęp na widowiska, spektakle, pokazy cyrkowe itp.</li> <li>Wynajem mieszkań, budowa, renowacja, modyfikacja budynków mieszkalnych</li> <li>Usługi świadczone przez pisarzy i kompozytorów</li> <li>Gromadzenie odpadów</li> </ul>
Hungary Węgry	27	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pharmaceutical products / Produkty farmaceutyczne</li> <li>Medical instruments and other medical products / Przyrządy medyczne i inne pomoce medyczne</li> <li>Books and newspapers / Książki i gazety</li> <li>Communal heating services / Usługi ogrzewania komunalnego</li> <li>Services related to instrumental music / Usługi związane z muzyką instrumentalną</li> </ul>
		18	<ul style="list-style-type: none"> <li>Milk, dairy products, grain products, flour / Mleko, nabiał, wyroby zbożowe, mąka</li> <li>Hotel services / Usługi hotelarskie</li> <li>Admission to outdoor events / Wstęp na widowiska na wolnym powietrzu</li> </ul>
Poland Polska	23	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Food products and non-alcoholic beverages / Produkty spożywcze i napoje bezalkoholowe</li> <li>Books and newspapers / Książki i gazety</li> </ul>
		8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Water supply services / Usługi zaopatrzenia w wodę</li> <li>Pharmaceutical products and medical equipment / Produkty farmaceutyczne i wyposażenie medyczne</li> <li>Passenger transportation / Transport pasażerski</li> <li>Admission to shows, performances, circuses etc. / Wstęp na widowiska, spektakle, pokazy cyrkowe itp.</li> <li>Reception of television and radio / Odbiór telewizji i radia</li> <li>Rental of apartments, construction, renovation and modification of residential buildings / Wynajem mieszkań, budowa, renowacja, modyfikacja budynków mieszkalnych</li> <li>Hotel services / Usługi hotelarskie</li> <li>Services provided by writers and composers / Usługi świadczone przez pisarzy i kompozytorów</li> <li>Admission to sporting events, use of sports facilities / Wstęp na widowiska sportowe, użytkowanie obiektów sportowych</li> <li>Minor repairs by craftsmen / Drobne naprawy rzemieślnicze</li> <li>Hairdressing services / Usługi fryzjerskie</li> <li>Funeral services / Usługi pogrzebowe</li> <li>Waste collection / Gromadzenie odpadów</li> </ul>

	Tax Rates (%) Stawki podatkowe (%)		Good subject to the reduced rate / Towary objęte stawką obniżoną:
	basic / podstawowa	reduced / obniżona	
<b>United Kingdom Wielka Brytania</b>	20	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Child safety seats / Foteliki dla dzieci</li> <li>• Social housing / Mieszkania socjalne</li> <li>• Renovations of residential buildings / Renowacje i remonty budynków mieszkalnych</li> <li>• Electricity and energy products for heating of private homes / Elektryczność i produkty energetyczne służące do ogrzewania prywatnych domów</li> <li>• Materials and equipment that reduce energy use in private homes (insulation, solar panels, heating installations) / Materiały i wyposażenie służące redukcji zużycia energii w prywatnych domach (izolacje, panele słoneczne, instalacje grzewcze)</li> </ul>
<b>Netherlands Holandia</b>	21	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Food products and non-alcoholic beverages Produkty spożywcze i napoje bezalkoholowe</li> <li>• Water supply services / Usługi zaopatrzenia w wodę</li> <li>• Pharmaceutical products / Produkty farmaceutyczne</li> <li>• Medical instruments for the disabled / Przyrządy medyczne dla niepełnosprawnych</li> <li>• Passenger transportation / Transport pasażerski</li> <li>• Books and newspapers / Książki i gazety</li> <li>• Admission to shows, performances, circuses etc. / Wstęp na widowiska, spektakle, pokazy cyrkowe itp.</li> <li>• Services provided by writers and composers / Usługi świadczone przez pisarzy i kompozytorów</li> <li>• Window washing and cleaning services in households / Usługi mycia okien i sprzątania w gospodarstwach domowych</li> <li>• Means of agricultural production / Środki produkcji rolnej</li> <li>• Hotel services / Usługi hotelarskie</li> <li>• Food and catering services / Usługi gastronomiczne</li> <li>• Admission to sporting events, use of sports facilities / Wstęp na widowiska sportowe, użytkowanie obiektów sportowych</li> <li>• Minor repairs by craftsmen / Drobne naprawy rzemieślnicze</li> <li>• Hairdressing services / Usługi fryzjerskie</li> </ul>

**Source:** Based on Taxud.c.1(2015) - *EN VAT Rates Applied in the Member States of the European Union and Remeta et al.* (2015).

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Taxud.c.1 (2015) - *EN VAT Rates Applied in the Member States of the European Union oraz Remeta et al.* (2015).

Although the list of products with a reduced VAT rate is the shortest in Slovakia (with a share in household consumption of about 3.5% in 2013), and thanks to this the VAT system is the flattest, Slovakia also has the widest VAT gap.

Choć lista produktów z obniżoną stawką VAT jest najkrótsza w Słowacji (z udziałem w konsumpcji gospodarstw domowych około 3,5 proc. w roku 2013), dzięki czemu system VAT jest najbardziej płaski, nieściągalność VAT jest w Słowacji jest największa.

There is also no sign of the relationship that could be expected between the width of the gap and the level of the effective rate or of the base rate. Even though in Hungary tax rates are significantly higher than in Poland and Slovakia, collection of VAT obligations in Hungary is more effective.

Nie występuje także zależność, której można by się spodziewać, mianowicie między wysokością luki a wysokością stawki efektywnej, czy też stawki podstawowej. Mimo że na Węgrzech stawki podatkowe są istotnie wyższe niż w Polsce i Słowacji, ściąganie zobowiązań z tytułu VAT na Węgrzech jest skuteczniejsze.

The composite nature of tax rates in VAT systems does not indicate a simple relationship between the rates structure, which suggests that the cause of VAT non-collection may lie deeper, including in specific tax and legal solutions and the effectiveness of the tax administration.

Syntetyczna charakterystyka stawek podatkowych w systemach VAT nie wskazuje na proste prawidłowości pomiędzy konstrukcją systemu, co sugeruje, że przyczyna nieściągalności VAT może leżeć głębiej, między innymi w konkretnych rozwiązaniach prawno-podatkowych i efektywności administracji podatkowej.

### 3. Where Does VAT Escape To?

#### 3.1 Categorizing the Sources of VAT Non-Collection

According to the generally accepted definition, the VAT gap is the difference between the theoretical tax obligations, arising from the interpretation of the tax law, and actual inflows.<sup>6</sup> The non-collection of a portion of VAT is caused by various types of taxpayer intentions and behaviors, compliant to varying degrees with the spirit and letter of the law.

Actions that serve to reduce VAT inflows include:

1. **Fraud and criminal activity** – systematic and organized use of the VAT system to extract illegal income. Such actions most often take the form of “missing trader” fraud, specifically missing trader intra community (MTIC). Missing trader operations take very many forms. Theoretically they can be based on deliberately liquidating a business, to not withhold the VAT due in any transaction. In practice such actions always take into account intra-community purchase operations and a range of other transactions with the involvement of a variety of entities – intermediaries, brokers and buffers. The fraud is made possible by winding up operations through a dummy company formally purchasing a product from another EU country, and the great advantage from the procedure is due to the zero rate on intra-community exports of goods. The fraud can also be based on multiple transactions with the same goods, a procedure known as carousel fraud. A large share of the illegal procedures constitutes smuggling of goods subject to excise tax, in particular tobacco products, alcohol and diesel fuel.
2. **Tax evasion** – intentional non-compliance with regulations for the purpose of gaining additional benefits from commercial activity. This type of operation is most often based on non-registration of income or using “unauthorized” invoices.<sup>7</sup> As part of the evasion of tax, in many procedures specific regulations are used, such as the limits on tax relief for small businesses.

6 Keen M. (2013); *The Anatomy of the VAT*, IMF Working Papers 13/111, International Monetary Fund.

7 These include invoices for goods and services used for private purposes, as well as fictitious invoices.

### 3. Gdzie ucieka VAT?

#### 3.1 Kategorie źródeł nieściągalności VAT

Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją, luka w VAT jest różnicą pomiędzy teoretycznymi zobowiązaniami podatkowymi wynikającymi z interpretacji prawa podatkowego a rzeczywistymi dochodami<sup>6</sup>. Nieściągalność części VAT spowodowana jest przez różnego rodzaju intencje i zachowania podatników, zgodne bądź nie z duchem i literą prawa.

Do działań wpływających na zmniejszenie wpływów z VAT można zaliczyć:

1. **Wyłudzenia i procedery kryminalne** – systematyczne i zorganizowane wykorzystywanie systemu VAT do nielegalnego czerpania dochodów. Działania tego typu mają najczęściej formę przestępstw typu *missing trader*, a konkretnie *missing trader intra community (MTIC)*. Działania typu *missing trader* przybierają wiele różnych form. Teoretycznie mogą one polegać na celowej likwidacji działalności, by nie odprowadzić należnego VAT w ramach jakiegokolwiek transakcji. W praktyce takie działania uwzględniają zawsze operacje nabycia wewnątrzspółnotowego i szereg innych transakcji z udziałem wielu różnych podmiotów – pośredników, brokerów i buforów. Oszustwo możliwe jest dzięki likwidacji działalności przez stóp formalnie nabywający produkt z innego kraju UE, a duża korzyść z procederu spowodowana jest obciążeniem zerową stawką wewnątrzspółnotowego wywozu towarów. Wyłudzenia mogą polegać też na wielorazowym obrocie tym samym towarem. Taki proceder nosi nazwę *karuzeli podatkowej*. Dużą część nielegalnych procederów stanowi przemyt dóbr podlegających akcyzie, w tym szczególnie wyrobów tytoniowych, wyrobów spirytusowych i oleju napędowego.
2. **Uchylenie się od opodatkowania** (ang. *tax evasion*) – celowe nieprzestrzeganie przepisów w celu czerpania dodatkowych korzyści z prowadzonej działalności gospodarczej. Tego typu działania polegają najczęściej na nie rejestrowaniu dochodów lub wykorzystywaniu „nieuprawnionych” do tego faktur<sup>7</sup>. W ramach uchylenia

6 Keen M. (2013); *The Anatomy of the VAT*, IMF Working Papers 13/111, International Monetary Fund.

7 Są to między innymi faktury na dobra i usługi wykorzystywane w celach prywatnych i tzw. lewe faktury.

3. **The unregistered economy** – includes transactions that are unrecorded (both by tax authorities and by statistical offices) at any stage of the creation of added value. The unregistered economy partly includes criminal activity (e.g. smuggling) and tax evasion (e.g. failure to register certain income).
  4. **Tax avoidance** – taking advantage of tax regulations for the purpose of deriving tax benefits using fake transactions. The sole purpose of such transactions is to derive benefits at the cost of budget revenues from VAT. This type of operation is carried out within the bounds of the law, but against its spirit. Tax avoidance to a large degree encompasses tax optimization and is made possible by differing interpretations of the provisions of tax law.
  5. **Errors and omissions** – which are not intentional, but result from taxpayers' ignorance or carelessness. Errors and omissions are partly caused by complicated regulations and methods of calculating tax.
  6. **Natural bankruptcies** (as opposed to intentional ones, as described in point 1), which cause the cessation of regular withholding of obligations, including taxes.
- się od opodatkowania w wielu procederach wykorzystuje się specyficzne przepisy, takie jak np. limity zwolnienia podatkowego dla małych przedsiębiorstw.
3. **Gospodarka nierejestrowana** – obejmuje transakcje nierejestrowane (zarówno przez organy podatkowe jak i urzędy statystyczne) na żadnym etapie kreacji wartości dodanej. Gospodarka nierejestrowana obejmuje częściowo zjawisko kryminalnych procedurów (np. przemyt) i uchylanie się od opodatkowania (np. nierejestrowanie części dochodów).
  4. **Unikanie opodatkowania** (ang. *tax avoidance*) – wykorzystanie przepisów podatkowych w celu uzyskania korzyści podatkowych za pomocą sztucznych transakcji. Jedynym celem takich transakcji jest uzyskanie korzyści kosztem dochodów budżetowych z VAT. Tego typu działania podejmowane są w ramach prawa, ale wbrew jego duchowi. Unikanie opodatkowania w dużej mierze ujmuje tzw. optymalizację podatkową i umożliwiające jest przez różną interpretację zapisów prawa podatkowego.
  5. **Błędy i opuszczenia**, które nie mają charakteru celowego. Wynikają z niewiedzy lub nienależytej staranności podatników. Przyczyną błędów i opuszczeń są ponieważ skomplikowane przepisy i sposób rozliczania podatku.
  6. **Naturalne bankructwa** (w przeciwieństwie do celowych, o których mowa w punkcie 1), które wiążą się z zaprzestaniem regularnego odprowadzania należności, w tym podatkowych.

### 3.2 Methodology of Estimating the Sources of VAT Non-Collection

VAT non-collection largely encompasses factors that simply aren't registered either by statistical offices or by the tax administration, which greatly hinders estimation of the scale of such activity. Data from tax audits can be used to describe the structure of the VAT gap; this methodology is employed by agencies including the UK tax administration.<sup>8</sup> However, estimates on the basis of audit data give rise to many problems, and expose researchers to selection error, which results for example from the imperfect effec-

<sup>8</sup> HM Revenue & Customs (2015); *Measuring tax gaps 2015 edition: Tax gap estimates for 2013–14*.

### 3.2 Metodologia szacunku źródeł nieściągalności VAT

Nieściągalność VAT obejmuje w dużej mierze zjawiska, które nie są wprost rejestrowane przez urzędy statystyczne ani przez administrację podatkową, co bardzo utrudnia szacunek skali takich procedurów. Do określenia struktury luki wykorzystane mogą być dane pochodzące z kontroli skarbowych. Taką metodologię wykorzystuje między innymi administracja podatkowa w Wielkiej Brytanii<sup>8</sup>. Szacunki na podstawie danych z kontroli skarbowych rodzą jednak wiele problemów i narażają na błąd doboru próby,

<sup>8</sup> HM Revenue & Customs (2015); *Measuring tax gaps 2015 edition: Tax gap estimates for 2013–14*.

tiveness of of tax audits, and methods of selecting taxpayers to be audited.

In the estimates of the VAT gap in Poland that are presented in this paper, more than one composite method was used. Multiple data sources and various calculation methods based on defined, sometimes strong assumptions, were used. The percentage estimates of sources of noncompliance thus carry some measurement risk, whose scale, unlike statistical error, is incapable of being quantified.

The calculation methods and data sources used for the estimates of particular components of VAT noncompliance are shown in Box 3.

co wynika np. z niepełnej skuteczności kontroli skarbowych i metody doboru podatników do objęcia kontrolą.

W szacunkach struktury luki VAT w Polsce, które przedstawiono w tym opracowaniu, nie wykorzystano jednej syntetycznej metody. Do tego celu wykorzystano wiele źródeł danych i różne metody obliczeniowe oparte o określone, niekiedy silne założenia. Punktowe szacunki źródeł luki są zatem obciążone jakimś błędem pomiaru, którego skala, w przeciwieństwie do błędu statystycznego, niemożliwa jest do określenia.

Metody obliczeniowe i źródła danych wykorzystane do szacunków poszczególnych komponentów luki w VAT zawiera ramka 3.

#### Box 3

**MTIC Crimes** – were estimated on the basis of changes in the difference between intra-community exports and imports in the Intrastat system. This methodology is based on the assumption that the missing trader does not register a transaction in the system, because it wraps up operations immediately after executing the fraudulent procedure. This method is also based on the assumption that in intra-community purchase transactions, and earlier also in export, at least one of the entities performed a registration in the system. Such theses seem not to generate large-scale error, in light of the iterable nature of the procedures, in which the majority of transactions have all the characteristics of legality. Another reason to consider these assumptions appropriate is the very high correlation of the Intrastat registers in the period before Poland's accession to the EU. To minimize the error resulting e.g. from differing registration limits in Intrastat, the rate of change was analyzed, not the difference itself.

**Data source:** Eurostat.

**Overstated VAT.** The estimation of the scale of excessive claims is based on data on the level of refunds and their share in total obligations. Because the relationship of refunds to liabilities is growing, which cannot be explained by changes in tax law or in the structure of the economy, the increase in refunds in excess of the increase in theoretical obligations to a large degree reflects growth in illegal behaviors, such as claims for goods for private consumption or the use of fictitious invoices. The estimates of VAT overstatement were corrected for the scale of MTIC crime, which also affects the value of returns in the VAT system.

**Data source:** Wnorowski & Ćwikowski (2015), *Central Auditing Office*.

#### Ramka 3

**Przestępstwa typu MTIC** – oszacowane zostały na podstawie dynamiki rozbieżności w rejestrach wywozu i przywozu wewnątrzwspólnotowego w systemie Intrastat. Metodologia opiera się na założeniu, że missing trader nie rejestruje transakcji w systemie Intrastat, ponieważ kończy działalności natychmiast po dokonaniu nieuczciwego procederu. Metoda opiera się także na założeniu, że w transakcjach wewnątrzwspólnotowego nabycia, a wcześniej także wywozu, przynajmniej jeden z podmiotów dokonał rejestracji w systemie. Takie tezy wydają się nie rodzić dużego błędu ze względu na powtarzalny charakter procederów, w których większość transakcji ma wszystkie cechy legalności. Przesłanką do uznania przyjętych założeń za właściwe jest także bardzo wysoka zbieżność rejestrów Intrastat w okresie przed wstąpieniem Polski do UE. Aby zminimalizować błędy wynikające np. z różnych limitów rejestracji w systemie Intrastat, analizie poddano dynamikę zmian, a nie samą skalę rozbieżności.

**Źródło danych:** Eurostat.

**Zawyżenie VAT naliczonego.** Estymacja skali nadmiernych roszczeń opiera się na danych o wielkości zwrotów i ich udziale w całkowitych zobowiązaniach. Ponieważ stosunek zwrotów do zobowiązań rośnie, co nie może być tłumaczone zmianami w prawie podatkowym ani zmianami struktury gospodarki, wzrost zwrotów przekraczający wzrost teoretycznych zobowiązań w dużej mierze odzwierciedla przyrost nielegalnych procederów, takich jak np. odliczanie dóbr wykorzystywanych w celach prywatnych czy używanie „lewych” faktur. Szacunki zawyżania VAT naliczonego skorygowano o skalę przestępstw typu MTIC, także wpływających na wartość zwrotów systemowych VAT.

**Źródło danych:** Wnorowski i Ćwikowski (2015), *Najwyższa Izba Kontroli*.

### Box 3 – continuation

**Abuse of tax exemptions.** Commercial entities whose annual revenues do not exceed PLN 150,000 are exempt from VAT. This procedure consists of failure to register a portion of revenues so as to avoid exceeding the PLN 150,000 limit. Even minor reductions of revenue by individual entities may lead, on the scale of the entire economy, to a large decrease in VAT revenues.

As with the analysis of VAT overstatement, the estimates are based on the differences between declarations and the real rate of change in the number and profitability of micro-enterprises.

**Data source:** Central Statistics Office, EC, Central Auditing Office.

**Smuggling** – products subject to excise tax. For the estimates of obligations arising from the smuggling of goods subject to excise tax, information from the affected industries was used; the majority of data was obtained in interviews. The analysis took into account three product categories: tobacco products, spirits and diesel fuel.

The most precise data in the annual breakdown were received for the tobacco products market (on the basis of research on the content of ashtrays). The least precise data were received for spirits. The loss of VAT due to smuggling of spirits is a liability on the basis of the steady 15% share in total spirits consumption of products on which VAT and excise has not been withheld.

**Data source:** Cyberservice, KPMG, Finance Ministry, Polish Oil Trade & Industry Organization.

**Formal and accounting errors.** These were estimated on the basis of results of tax audits and the frequency with which this type of irregularity was uncovered. The assumptions were full effectiveness of tax audits and uniform frequency of errors over time and in various regions of Poland.

**Data source:** Warsaw Tax Audit Office.

\* Central Auditing Office (2014); *Informacja o wynikach kontroli. Zwalczenie oszustw w podatku od towarów i usług* (Information on audit results: Combating VAT fraud).

### Ramka 3 – c.d.

**Nadużycie zwolnienia podmiotowego.** Podmioty gospodarcze, których przychody w skali roku nie przekraczają 150 tys. zł, są zwolnione z VAT. Proceder polega na nierejestrowaniu części przychodu tak, by limit 150 tys. zł nie został przekroczony. W sytuacji nawet niewielkiego zanizenia przychodu przez pojedynczy podmiot może dojść do dużego – w skali całej gospodarki – ubytku dochodów z VAT.

Podobnie jak w przypadku analizy zawyżania VAT naliczonego, szacunki oparto na rozbieżnościach między deklaracjami, a rzeczywistą dynamiką liczby i rentowności mikroprzedsiębiorstw.

**Źródło danych:** GUS, KE, NIK.

**Przemysł – wyroby akcyzowe.** Do szacunków zobowiązań wynikających z przemysłu wyrobów akcyzowych wykorzystano informacje branżowe, które w większości pozyskane zostały za pomocą różnego rodzaju wywiadów. W analizie uwzględniono trzy kategorie produktów – wyroby tytoniowe, spirytusowe i olej napędowy.

Najbardziej dokładne dane w rozbiciu rocznym uzyskano dla rynku wyrobów tytoniowych (na podstawie badania zawartości popielniczek). Najmniej precyzyjne dane uzyskano dla wyrobów spirytusowych. Utrata VAT z racji przemysłu wyrobów spirytusowych to zobowiązania z tytułu stałego, 15-procentowego udziału konsumpcji wyrobów, od których nie odprowadzono VAT i akcyzy, w konsumpcji wyrobów spirytusowych ogółem.

**Źródło danych:** Cyberservice, KPMG, Ministerstwo Finansów, Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego.

**Pomyłki formalne i rachunkowe.** Oszacowane zostały na podstawie wyników kontroli skarbowej i częstotliwości wykrywania tego typu nieprawidłowości. Założono pełną skuteczność kontroli skarbowej i jednakową częstotliwość pomyłek w czasie i różnych regionach Polski.

**Źródło danych:** UKS Warszawa.

\* NIK (2014); *Informacja o wynikach kontroli. Zwalczenie oszustw w podatku od towarów i usług*.

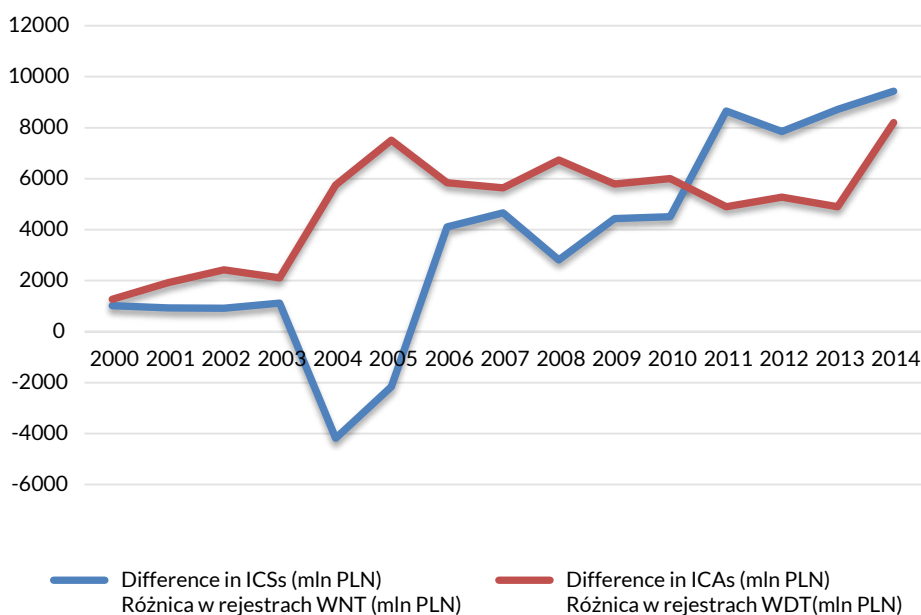


### 3.3 Sources of the Problem: Results of the Breakdown of the VAT Gap

One of the most important reasons for the decline in VAT collection is believed to be the development of missing trader crime, using intra-community acquisitions of goods (ICAs) made using dummy companies. Figure 6, presenting the difference in registrations of intra-community exports and imports in the Intrastat system, clearly shows the rapid growth of illegal procedures from the moment Poland acceded to the EU. Since 2004 the difference between the value of goods acquired by Polish recipients and registered in Poland, and the value of such products registered in other EU countries, grew by PLN 13.6 billion. This value shows that the share of illegal activities visible in the difference in ICAs alone caused losses to the budget of PLN 2.5 billion in 2014.

The differences between the data on intra-Community supply of goods (ICS) and ICAs predominantly show the growth of MTIC procedures, though to a small degree they may also result from the differentiated thresholds in the Intrastat system of various countries, or the differences in the revenues of companies acquiring and supplying goods.

Figure 6. Differences in Total ICAs and ICSs (2000-2014)



Source: Calculations based on *Intrastat* data.

### 3.3 Źródła problemu w Polsce: wyniki dekompozycji luki w VAT

Za jedną z najważniejszych przyczyn spadku ściągalsności VAT uważany jest rozwój przestępstw typu *missing trader* wykorzystujących transakcje WNT (wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów) dokonywane za pomocą firm-słupów. Wykres 6 przedstawiający rozbieżności w rejestrach wywozu i dostawy wewnątrzwspólnotowej w systemie Intrastat, wskazuje wyraźnie na szybki rozwój nielegalnych procedurów od momentu wstąpienia Polski do UE. Od roku 2004 różnica między wartością nabytych towarów przez polskich odbiorców rejestrowaną w Polsce a wartością tychże produktów zarejestrowaną w pozostałych krajach Unii wzrosła o 13,6 mld złotych. Ta wartość wskazuje, że tylko część procedurów uwidoczniła w rozbieżnościach WNT naraziła budżet państwa na stratę 2,5 mld złotych w 2014 roku.

Rozbieżności między danymi w WDT (wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów) i WNT obrazują w przeważającej mierze rozwój procedurów typu MTIC, choć w niewielkiej części mogą również wynikać ze zróżnicowania progów w systemach Intrastat różnych krajów, czy różnicy w przychodach firm nabywających i dostarczających towary.

Wykres 6. Rozbieżności w całkowitym WNT i WDT (2000-2014)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Intrastat*.

The scale of crime involving illegal trade of products such as waste, steel, used electronics and fuels has prompted the Finance Ministry to introduce mechanisms for limiting the opportunities for this type of fraud. In July 2011 the so-called reverse charge principle for VAT was introduced, including on waste and secondary commodities.<sup>9</sup> The basket of goods covered by reverse charges was increased on two later occasions (in 2013 and 2015).

Still, the introduction of reverse charges did not cause a rapid decline in the share of VAT non-compliance. Although the full effect of the changes may not be visible in the estimates of non-compliance from 2013 and 2012 because of the limited application of the principle of reverse charges at that time, contrary to widespread belief criminal activity need not be the main reason for growth in the VAT gap. As the identification of components of the gap presented below shows, criminal activity is only one of many sources of non-compliance.

This thesis is confirmed by the results of quantitative analysis contained in Table 4 and Figure 7.

The results indicate that MTIC crimes account for a relatively small share of lost VAT revenue. According to the author's estimates, MTIC crimes made up about 11% (i.e. about PLN 4.5 billion) of total VAT losses in 2013.

A significantly higher percentage of uncollected VAT was caused by a procedure involving the use of unauthorized invoices. Such cases are small individually, but almost universally practiced, and accounted for about 32% of non-compliance in 2013.

A large portion of lost VAT revenues (about 6% of the total gap) can be attributed to transactions on goods subject to excise tax. Losses as a result of the unauthorized use of the merchant-based exemption based on the limit on revenues amounted to more than PLN 1 billion in 2013.

Unfortunately, it was impossible to estimate the dimensions of all components of the VAT gap that were identified and described in the previous chapter. Using various methods, it was possible to estimate the scope of procedures accounting for almost 60% of the gap. The remainder, which could not be broken down to particular values, is generated by other types of activity

---

<sup>9</sup> This is the principle according to which the acquirer of a good or service, not the seller, is required to settle the tax due from a given activity.

Skala przestępstw polegających na nielegalnym obrocie m.in. odpadami, produktami z kategorii stali, elektroniką użytkową czy paliwami, skłoniła Ministerstwo Finansów do wdrożenia mechanizmów ograniczania możliwości tego typu oszustw. W lipcu 2011 roku wprowadzona została tzw. zasada odwróconego obciążenia VAT m.in. na odpady i surowce wtórne<sup>9</sup>. Później koszyk dóbr objętych odwróconym obciążeniem był dwukrotnie rozszerzany (w 2013 i 2015 roku).

Wprowadzenie odwróconego obciążenia nie spowodowało jednak szybkiego zmniejszenia udziału luki w VAT. Choć pełny efekt wprowadzonych zmian może być niewidoczny w szacunkach luki z 2013 i 2012 roku z racji ograniczonego obowiązywania zasady odwróconego obciążenia VAT w tym czasie, procedury kryminalne wbrew powszechnym poglądom nie muszą być główną przyczyną wzrostu luki z tytułu VAT. Jak pokazała identyfikacja komponentów luki przedstawiona powyżej, procedury kryminalne są tylko jednym z wielu źródeł luki.

Taką tezę potwierdzają wyniki analizy ilościowej zawarte w tabeli 4 i na wykresie 7.

Otrzymane wyniki wskazują, że przestępstwa typu MTIC stanowią stosunkowo niewielką część strat dochodów z VAT. Według szacunków autora publikacji przestępstwa typu MTIC złożyły się na ok. 11 proc. (czyli ok. 4,5 mld zł) całości ubytku VAT w roku 2013.

Znacznie większą część nieściągniętego VAT była spowodowana procederem polegającym na korzystaniu z nieuprawnionych faktur. Jednostkowo, takie zjawiska mają małą skalę, jednakże niemal powszechnie praktykowane odpowiadały za ok. 32 proc. luki w VAT w 2013 r.

Sporą część utraconych dochodów z VAT (około 6 proc. całej luki) można przypisać transakcjom produktami akcyzowymi. Straty w wyniku nieuprawnionego korzystania ze zwolnienia podmiotowego określonego w postaci limitu przychodów, wyniosły w 2013 roku ponad 1 mld zł.

Niestety niemożliwe było oszacowanie rozmiarów wszystkich komponentów luki VAT, które zostały zidentyfikowane i opisane w poprzednim rozdziale. Wykorzystując różnego rodzaju metody, udało się oszacować rozmiary procederów odpowiadających za blisko 60 proc. luki w VAT. Pozostała

---

<sup>9</sup> Jest to zasada, wedle której zobowiązany do rozliczenia podatku należnego od dokonanej czynności podlegającej opodatkowaniu jest nabywca, a nie sprzedawca dobra lub usługi.

related to the gray economy: unregistered economic activity and micro-enterprises' reductions of revenues. Nor was it possible to estimate the actions not part of the unregistered economy, such as genuine bankruptcies.

część, która nie mogła być rozbita na konkretne wartości, jest generowana przez inne typy procederów związane z szarą strefą. Są nimi np. gospodarka nierejestrowana i zaniżanie przychodów przez mikroprzedsiębiorstwa. Nie udało się także oszacować działań niebędących częścią szarej strefy takich jak np. naturalne bankructwa.

Table 4. Breakdown of the VAT Compliance Gap (PLN mln)

Fiscal year / Rok fiskalny	MTIC	Smuggling - goods subject to excise / Przemysł - wyroby akcyzowe	Inflated VAT / zawyżanie VAT naliczonego	Abuse of subjective exemptions / Nadużycie zwolnienia podmiotowego	Errors / pomyłki	Other / pozostałe
2009	3,400	1,640	3,840	-	2,660	-
2010	3,390	1,690	2,310	-	2,800	-
2011	4,530	2,110	8,180	530	3,030	9,790
2012	4,440	2,690	12,110	820	3,180	16,060
2013	4,520	2,680	13,540	1,130	3,240	17,420

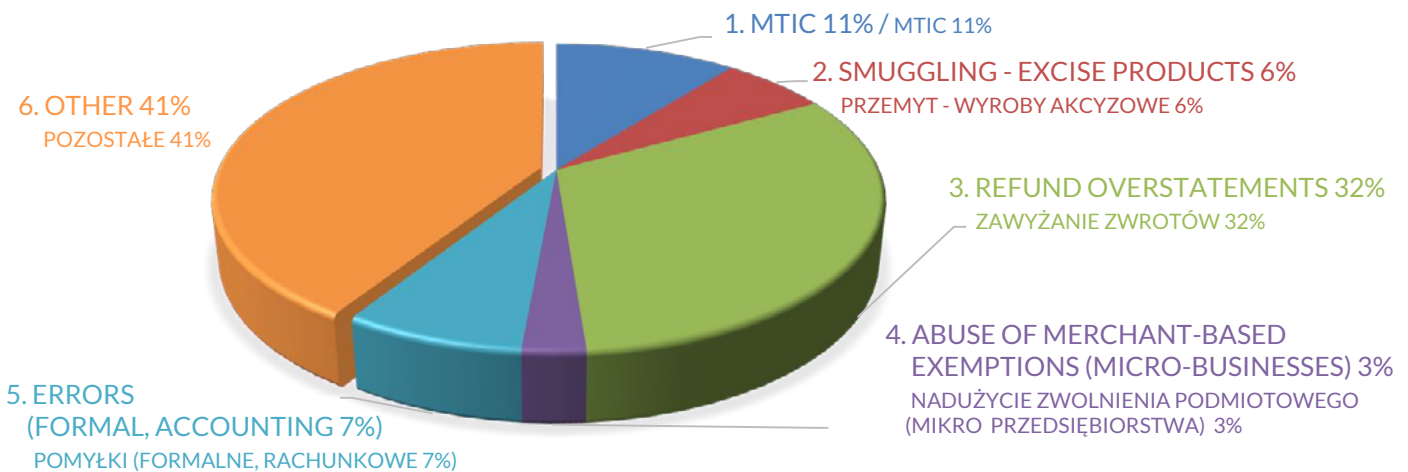
Tabela 4. Dekompozycja luki w VAT (mln PLN)

Source: Own research

Źródło: opracowanie własne.

Figure 7. Breakdown of the VAT Gap (2013)

Wykres 7. Dekompozycja luki w VAT (2013 r.)



Source: Own research

Źródło: opracowanie własne.

The results presented in Table 4 and Figure 7 indicate that a significant portion of the VAT gap is exceptionally difficult or even impossible to eliminate. Such components of the VAT gap include, in particular, errors resulting from carelessness, and bankruptcies, which are a natural result of the competitive struggle, the business cycle, the development of technology and errors in the management of companies.

Similarly, it is very difficult to limit practices that lead to the avoidance of tax payments by small and micro-enterprises; although individually small in scale, in 2013 they caused significantly higher losses to the public budget than criminal activity or smuggling.

Estimates of the structure of the VAT gap, though burdened with a certain level of error, indicate certain similarities between the gap in Poland and in the UK. The comparison of the shares of selected components of the structure of the gap in Poland (2013) and the UK (the 2013–14 fiscal year) is presented in Table 5.

**Table 5. Comparison of the Structure of the VAT Gap in Poland and the UK (%)**

	UK (Sept. 2013 – Aug. 2014) / Wielka Brytania (wrzesień 2013 – sierpień 2014)	Poland (2013) / Polska (2013)
missing trader intra community	3.8-7.6	10.8
errors and omissions / błędy i opuszczenia	8	7.7
unregistered activity / gospodarka nierejestrowana	18	unknown
tax evasion / uchylanie się od płacenia podatków	14	> 35

**Source:** Calculations based on HMRC data (2014).

Despite the difference in the share of the compliance gap in total VAT obligations and the different structures of the VAT systems, the structure of VAT non-collection in the UK and in Poland is similar to a certain degree. The share of errors and omissions in the gap is similar, though it must be taken into account that in absolute terms these are large differences, which speaks negatively to the level of complexity and understanding of tax regulations in Poland.

Wyniki przedstawione w tabeli 4 i na wykresie 7 wskazują, że istotna część luki w VAT jest niezwykle trudna, a nawet niemożliwa do wyeliminowania. Do takich komponentów luki należą w szczególności pomyłki wynikające z nienależytej uwagi czy bankructwa, będące naturalną konsekwencją walki konkurencyjnej, cyklu koniunkturalnego, rozwoju technologii i błędów w zarządzaniu przedsiębiorstwami.

Bardzo trudne do ograniczenia są również praktyki prowadzące się do unikania płacenia podatków przez małe i mikro przedsiębiorstwa; one właśnie – choć jednostkowo mają małe rozmiary – w 2013 roku powodowały znacznie większe ubytki w budżecie sektora finansów publicznych niż procedury kryminalne czy przemyt.

Oszacowania struktury luki, chociaż obarczone pewnym błędem, wskazują na pewne podobieństwo luki w Polsce i w Wielkiej Brytanii. Porównanie udziału wybranych komponentów struktury luki w Polsce (2013 rok) i Wielkiej Brytanii (rok finansowy 2013–14) przedstawia tabela 5.

**Tabela 5. Porównanie struktury luki w VAT w Polsce i Wielkiej Brytanii (w %)**

**Źródło:** opracowanie własne z wykorzystaniem HMRC (2014).

Pomimo różnicy w udziale luki w całkowitych zobowiązaniach z VAT oraz różniącej się konstrukcji systemu VAT, struktura nieściągalności VAT w Wielkiej Brytanii i w Polsce do pewnego stopnia jest zbliżona. Podobny jest udział błędów i opuszczeń w luce, ale trzeba wziąć pod uwagę, że w wartościach bezwzględnych są to duże różnice, co negatywnie świadczy o poziomie skomplikowania i zrozumienia przepisów podatkowych w Polsce.

Analysis indicates that the share of missing trader fraud is about twice as high in the Polish system. Still, Poland's greatest relative weakness is in the category of tax evasion.

The share of procedures based on fictitious ICA and ICS operations estimated for Poland is higher than for the UK (according to HMRC estimates), but significantly smaller than according to alternative Polish estimates. Wnorowski and Ćwikowski (2015) estimated the value of fraud based on fictitious exports at more than PLN 30 billion in 2013. The assumption adopted by the authors of that research, which boils down to attributing the growth in the relationship of exports to GDP in 2007–2013 solely to the increase in illegal procedures, appears to be unjustified. The share of exports in Poland's GDP has been growing at a very fast rate for many years, which is caused by many and varied factors. Making calculations based on the ratio of exports to GDP starting in 2004 (rather than in 2007, as the authors did) would lead to an estimate of the results of activity based on illegal export with a value exceeding in 2013 the entire VAT gap in the EC's estimates (Barbone et al., 2015).

Analiza wskazuje, że udział przestępstw typu missing trader jest około dwukrotnie wyższy w polskim systemie. Największa różnica na niekorzyść Polski występuje jednak w kategorii „uchylanie się od płacenia podatków”.

Oszacowany dla Polski udział procederów polegających na fikcyjnych operacjach WDT i WNT jest wyższy niż w Wielkiej Brytanii (według szacunków HMR&C), lecz znacznie mniejszy niż wg alternatywnych szacunków polskich. Wnorowski i Ćwikowski (2015) oszacowali wartość wyłudzeń z tytułu fikcyjnego eksportu w 2013 roku na ponad 30 mld PLN. Założenie, które przyjęli autorzy tego badania, które sprowadza się do przypisania wzrostu stosunku eksportu do PKB w latach 2007–2013 tylko i wyłącznie rozwojowi nielegalnych procederów, wydaje się niezasadne. Udział eksportu w PKB Polski rośnie w bardzo szybkim tempie od wielu lat, co spowodowane jest wieloma i różnymi czynnikami. Przyjęcie w obliczeniach wskaźnika eksportu do PKB z 2004 roku (nie z 2007, jak to zrobili autorzy) doprowadziłoby do oszacowania skutków procederów opartych na nielegalnym eksporcie w wartości przekraczającej w 2013 całą lukę w szacunkach KE (Barbone et al., 2015).

## Summary

The problem of VAT non-collection in Poland has taken on particular significance in recent years. For two reasons. First of all, the share of the gap in total VAT has grown rapidly, and revenues are unstable. Secondly, it is essential to secure financing for high state budget expenditures planned for the next few years.

The results of the comparative analysis presented in this paper indicate that through institutional change, it is possible to gradually reduce the VAT gap (which is shown by the example of the UK), and to keep it at a low level (which in turn is shown by the Dutch experience). Still, narrowing the gap requires time, and completely eliminating it is unrealistic, as part of the non-collection is "naturally occurring." The fight with the unregistered economy, fraud, avoidance and evasion is very difficult. As was shown by the results of CASE research carried out for the European Commission (Barbone, Bonch-Osmolovskiy, Poniatowski, 2015), in recent years none of the countries of the region has managed to significantly improve VAT collection.

The VAT gap is multifaceted. There are many components of the gap and many activities that are the source of the high loss of VAT in Poland. Eliminating only the criminal activities, in the form of missing trader crime and carousel crime, would resolve only a small portion of the problem. Action must be taken to make tax evasion more difficult, reduce opportunities for tax avoidance and fight smuggling and the unregistered economy.

To reach the goal of improved collection, broad-scale actions are necessary. In building a strategy to shrink the VAT gap, it is necessary to build a system of incentives in which cheating doesn't pay, because the use of dishonest procedures is difficult and costly, and the penalties for non-compliance with the law are not only high but unavoidable.

For this purpose, it is essential to re-evaluate the effectiveness of the very frequent introduction of amendments, the presence of many exemptions and complicated solutions, which although they may make it easier to carry out commercial activity, create openings for fraudsters. One important action is increasing the effectiveness of audits, for which one method may be shifting the emphasis from physical tax audits with weak motivations, to solutions using e.g. information technology tools.

## Podsumowanie

Problem nieściągalności VAT w Polsce nabrał w ostatnich latach szczególnego znaczenia. Z dwóch powodów. Po pierwsze, udział luki w VAT szybko rośnie, a dochody są mało stabilne. Po drugie, konieczne jest zabezpieczenie finansowania wysokich wydatków z budżetu państwa planowanych na najbliższe lata.

Wyniki analizy porównawczej przedstawionej w tym opracowaniu wskazują, że poprzez zmiany instytucjonalne możliwe jest stopniowe ograniczanie luki (co pokazuje przykład Wielkiej Brytanii) i utrzymanie jej na niskim poziomie (co z kolei pokazują doświadczenia Holandii). Zmniejszanie luki wymaga jednak czasu, a jej całkowite wyeliminowanie nie jest realne, gdyż część nieściągalności ma „naturalny” charakter. Walka z nierejestrowaną gospodarką, wyłudzeniami, unikaniem i uchylaniem się od płacenia podatków, jest bardzo trudna. Jak wskazały wyniki badania CASE przeprowadzone dla Komisji Europejskiej (Barbone, Bonch-Osmolovskiy, Poniatowski, 2015), w ostatnich latach żadnemu z krajów regionu nie udało się istotnie poprawić ściągalności VAT.

Luka w VAT ma wielowymiarowy charakter. Jest wiele komponentów luki oraz działań, które są źródłem dużego ubytku VAT w Polsce. Wyeliminowanie tylko i wyłącznie procedurów kryminalnych w postaci przestępstw typu missing trader część problemu. Konieczne są działania utrudniające uchylanie się od płacenia podatków, zmniejszanie możliwości unikania płatności, walka z przemysłem i gospodarką nierejestrowaną.

Aby osiągnąć cel, którym jest znaczna poprawa ściągalności, konieczne są działania zakrojone na szeroką skalę. Budując strategię zmniejszania luki w VAT, trzeba zbudować system bodźców, w którym nie opłaca się oszukiwać, bo stosowanie nieuczciwych procedurów jest trudne i kosztowne, a kary za nieprzestrzeganie prawa są nie tylko wysokie, ale i nieuchronne.

W tym celu konieczne jest przewartościowanie skuteczności bardzo częstego wprowadzania nowelizacji, obecności wielu zwolnień i skomplikowanych rozwiązań, które choć mogą ułatwiać prowadzenie działalności gospodarczej, tworzą furtki dla oszustów. Ważnym działaniem jest zwiększenie skuteczności kontroli, na co sposobem może być przełożenie nacisku z fizycznych, źle motywowanych kontroli skarbowych, na rozwiązania wykorzystujące

Tools of this kind can increase the effectiveness of audits by reducing administrative costs.

np. narzędzia informatyczne. Narzędzia tego typu mogą zwiększyć efektywność kontroli poprzez zmniejszanie kosztów administracyjnych.

## Bibliography

Barbone L., Belkindas M.V., Bettendorf L., Bird R., Bonch-Osmolovskiy M., Smart M. (2013); *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*; CASE Network Reports 116, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Barbone L., Bonch-Osmolovskiy M., Poniatowski G. (2015); *Study to quantify and analyse the VAT GAP in the EU member states*; CASE Network Reports 124; CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

EY (2013); *System stworzony od podstaw, czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków (A system built from the ground up, or, the true story of 25 years of Polish tax)*

HM Revenue & Customs (2015); *Measuring tax gaps 2015 edition: Tax gap estimates for 2013–14.*

Keen M. (2013); *The Anatomy of the VAT*, IMF Working Papers 13/111, International Monetary Fund.

NIK (Central Auditing Office, 2014); *Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług (Information on audit results: Combating VAT fraud).*

Remeta J, Perret S., Jareš M., Brys B. (2015); *Moving Beyond the Flat Tax – Tax Policy Reform in the Slovak Republic*, OECD Taxation Working Papers 22, OECD Publishing.

Wnorowski H., Ćwikowski D. (2015); *Podatkowa przestępczość transgraniczna w Polsce i próba szacowania jej skali (Cross-border tax crime in Poland and an attempt to estimate its scale)*, MISCELLANEA, UWB.

## Bibliografia

Barbone L., Belkindas M.V., Bettendorf L., Bird R., Bonch-Osmolovskiy M., Smart M. (2013); *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*; CASE Network Reports 116, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Barbone L., Bonch-Osmolovskiy M., Poniatowski G. (2015); *Study to quantify and analyse the VAT GAP in the EU member states*; CASE Network Reports 124; CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

EY (2013); *System stworzony od podstaw, czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków.*

HM Revenue & Customs (2015); *Measuring tax gaps 2015 edition: Tax gap estimates for 2013–14.*

Keen M. (2013); *The Anatomy of the VAT*, IMF Working Papers 13/111, International Monetary Fund.

NIK (2014); *Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług.*

Remeta J, Perret S., Jareš M., Brys B. (2015); *Moving Beyond the Flat Tax – Tax Policy Reform in the Slovak Republic*, OECD Taxation Working Papers 22, OECD Publishing.

Wnorowski H., Ćwikowski D. (2015); *Podatkowa przestępczość transgraniczna w Polsce i próba szacowania jej skali*, MISCELLANEA, UWB.



# What Can We Do About VAT?

## Co z tym VATem?

---

### Introduction

Among economists, particularly those who research the influence of taxation on economic growth, there is a consensus that we need to reduce taxes on labor, compensating for the lost revenue by increasing taxes that are less harmful for growth, i.e. taxes on wealth and on consumption.<sup>1</sup> From this perspective, tax mix in Poland doesn't look so bad, although the share of indirect taxes, at 39%, is more than 10 percentage points lower than in Croatia or Bulgaria. It can be noted that the tax mix is generally better in the new member states, i.e. mainly formerly communist countries, which created their systems from scratch in the 1990s, and historically weren't as dependent on income taxes as the rich economies of Western Europe. If it were possible to reduce the scale of the VAT gap, described in the first part of this publication, the significance of VAT in Poland and other countries of our region would be even greater. This could allow for a reduction in the burden of direct taxes or of social security contributions (SCC).

### Wprowadzenie

Wśród ekonomistów, a szczególnie tych zajmujących się badaniem wpływu podatków na wzrost gospodarczy panuje konsensus, że należy zmniejszać opodatkowanie pracy, a utratę dochodów kompensować zwiększaniem podatków mniej szkodliwych dla wzrostu, tj. podatków od majątku oraz od konsumpcji.<sup>1</sup> Z tej perspektywy struktura dochodów podatkowych (ang. *tax mix*) wygląda w Polsce nie najgorzej, choć udział podatków pośrednich wynoszący 39 proc. jest o kilkanaście punktów procentowych niższy niż w Chorwacji czy Bułgarii. Można zauważyć, że struktura podatków jest generalnie lepsza w nowych krajach członkowskich, czyli głównie krajach postkomunistycznych, które swoje systemy tworzyły od podstaw w latach 90. i nie były tak silnie historycznie uzależnione od podatków dochodowych, jak w bogatych gospodarkach Europy Zachodniej. Gdyby udało się zredukować rozmiary luki VAT, o której mowa w pierwszej części Zeszytu, znaczenie VAT w Polsce i innych krajach naszego regionu byłoby jeszcze większe. Mogłoby to pozwolić na redukcję obciążeń podatkami bezpośrednimi czy składkami na ubezpieczenia społeczne.

---

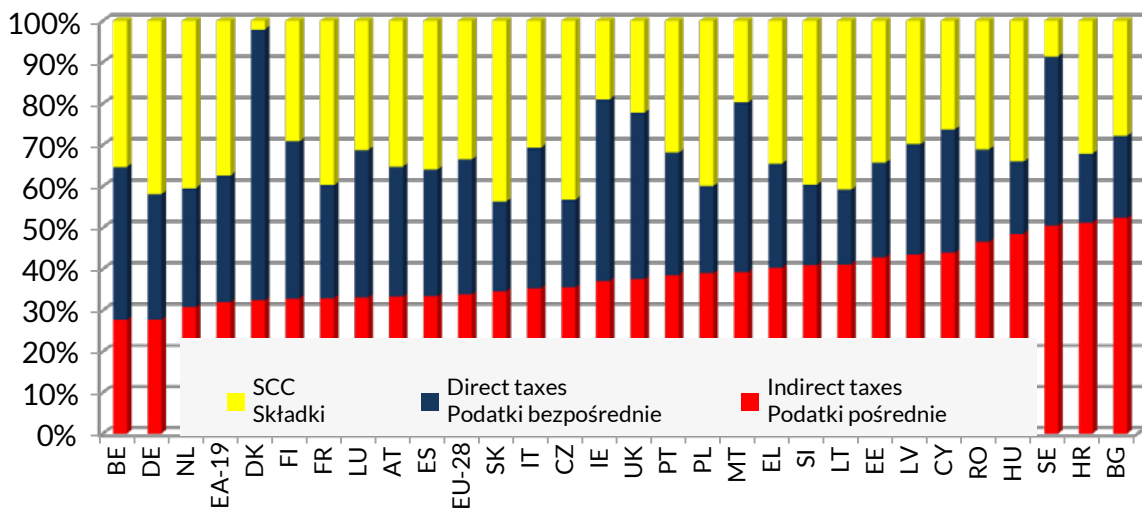
1 An outstanding survey of the literature and actions to change the structure of tax revenues by EU countries can be found in M. Mathe, G. Nicodeme and S. Rua, *Tax Shifts*, Taxation papers, Working paper no. 59-2015, European Commission.

---

1 Świetny przegląd literatury i działań na rzecz zmiany struktury dochodów podatkowych przez kraje UE można znaleźć w: M. Mathe, G. Nicodeme i S. Rua, *Tax Shifts*, Taxation papers, Working paper no. 59-2015, European Commission.

Figure 1: Tax mix in the EU, 2014.

Wykres 1. Struktura dochodów budżetowych w krajach UE w 2014.

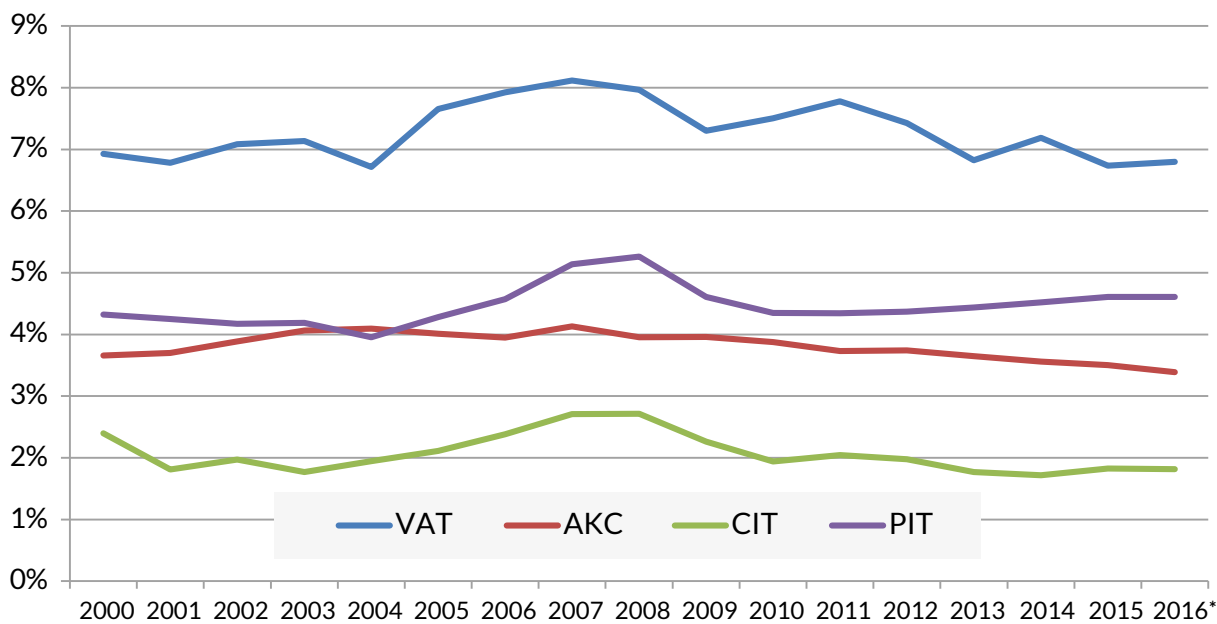


Source: Tax revenue tables - January 2016, Eurostat.

Źródło: Tax revenue tables - January 2016, Eurostat.

Figure 2: Poland: four types of tax as a percentage of GDP, 2000–2016.

Wykres 2. Polska: udział czterech rodzajów podatków w PKB, 2000–2016.



Source: Ministry of Finance  
\* Budget Law

Źródło: Ministerstwo Finansów  
\* Ustawa budżetowa

## 1. The Significance of VAT

As can be seen in Figure 2, VAT is the most important tax for Poland's budget, though its share in GDP varies widely, and has been falling in recent years. It is worth noting the significant decline in the share of CIT revenue and excise duty (AKC). In the case of CIT, this results from globalization, as well as aggressive tax optimization; reversing the declining trend will be a difficult task, and a return to a share above 2.5% of GDP would be practically impossible. In the case of excise duty, this is the effect of a lack of inflation adjustments for excise rates on fuels, and the impossibility of significant growth in tax revenues from excise on alcohol and cigarettes. In recent years a trend has emerged of a growing share of personal income tax in revenues, which results both from an increase in the tax base and from the freezing of tax brackets and the basic allowance. Still, a 2015 ruling from the Constitutional Tribunal makes it necessary to significantly increase the basic allowance, which will mean a drop in revenues from this tax. VAT is "the last soldier on the battlefield" – its relative significance for the budget will grow.

Figure 3 presents nominal growth in Poland's GDP and VAT revenue. After accession to the EU, a faster pace of revenue growth can be observed, which resulted both from systemic changes (changes in rates on certain goods and services), and from fast GDP growth: during good economic times, VAT revenues grow faster than GDP. This results from many factors, such as a shift in the structure of consumption toward goods subject to the standard rate (rather than preferential ones), as well as shrinking of the unregistered economy. But simultaneously with the financial crisis following the collapse of Lehman Brothers, the pace of growth slowed, and in the following year revenues also fell. Declines in nominal VAT revenue also occurred in 2013 and 2015. The main explanation, particularly of these later declines, is growth in the VAT gap, caused primarily by tax fraud.

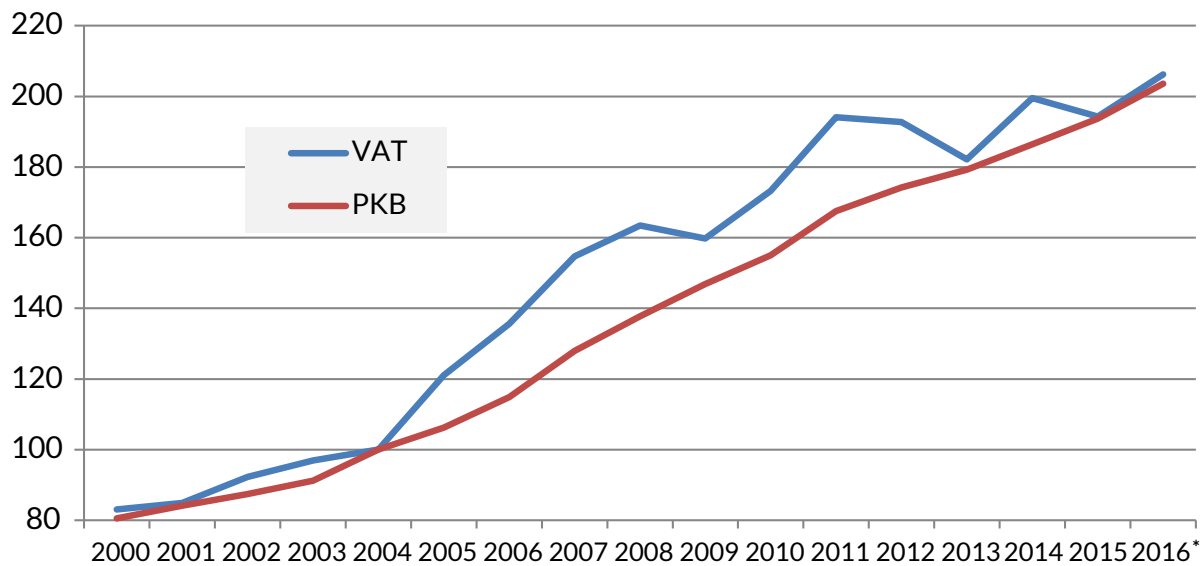
## 1. Znaczenie VAT-u

Jak widać z wykresu 2, VAT jest najważniejszym podatkiem dla polskiego budżetu, choć jego udział w PKB silnie się waha, a w ostatnich latach spada. Warto zauważyć istotny spadek udziału dochodów z CIT i akcyzy. W przypadku CIT wynika to z globalizacji samej w sobie, jak i agresywnej optymalizacji podatkowej. Odwrócenie trendu spadkowego będzie zadaniem trudnym, a powrót do udziałów na poziomie powyżej 2,5 proc. – raczej niemożliwy. W przypadku akcyzy to efekt niewaloryzowania stawek akcyzy na paliwa oraz braku możliwości istotnego wzrostu dochodów podatkowych z akcyzy na alkohol i papierosy. W ostatnich latach można zaobserwować wzrost udziału dochodów z PIT, co wynika zarówno ze zwiększenia bazy podatkowej, jaki i zamrożenia progów i kwoty wolnej. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. oznacza jednak konieczność istotnego zwiększenia kwoty wolnej, a tym samym istotnego spadku dochodów z tego podatku. Na „polu bitwy” pozostaje więc tylko VAT – jego relatywne znaczenie dla budżetu będzie rosło.

Wykres 3 prezentuje nominalną dynamikę PKB oraz dochodów z VAT w Polsce. Po akcesji do UE można zaobserwować szybsze tempo wzrostu dochodów, co wynikało zarówno ze zmian systemowych (zmiana stawek na część dóbr i usług), jak i z wysokiej dynamiki PKB – w okresie dobrej koniunktury dochody z VAT rosną szybciej niż PKB. Wynika to z wielu czynników, takich jak choćby zmiana struktury konsumpcji w kierunku dóbr obciążonych stawką podstawową, czy też zmniejszania się szarej strefy. Jednak wraz z kryzysem finansowym po upadku Lehman Brothers tempo wzrostu spadło, a w kolejnym roku spadły też dochody. Spadek nominalnych dochodów z VAT wystąpił też w roku 2013 i 2015. Głównym wytłumaczeniem, szczególnie tych późniejszych spadków jest wzrost luki VAT, spowodowany przede wszystkim oszustwami podatkowymi.

Figure 3: Poland's Nominal Growth in GDP and VAT Revenues, 2000–2016; 2004 = 100.

Wykres 3. Polska: Indeks nominalnej dynamiki PKB i dochodów z VAT, 2000–2016; 2004 = 100.



Source: Central Statistics Office, Ministry of Finance  
\* Budget Law

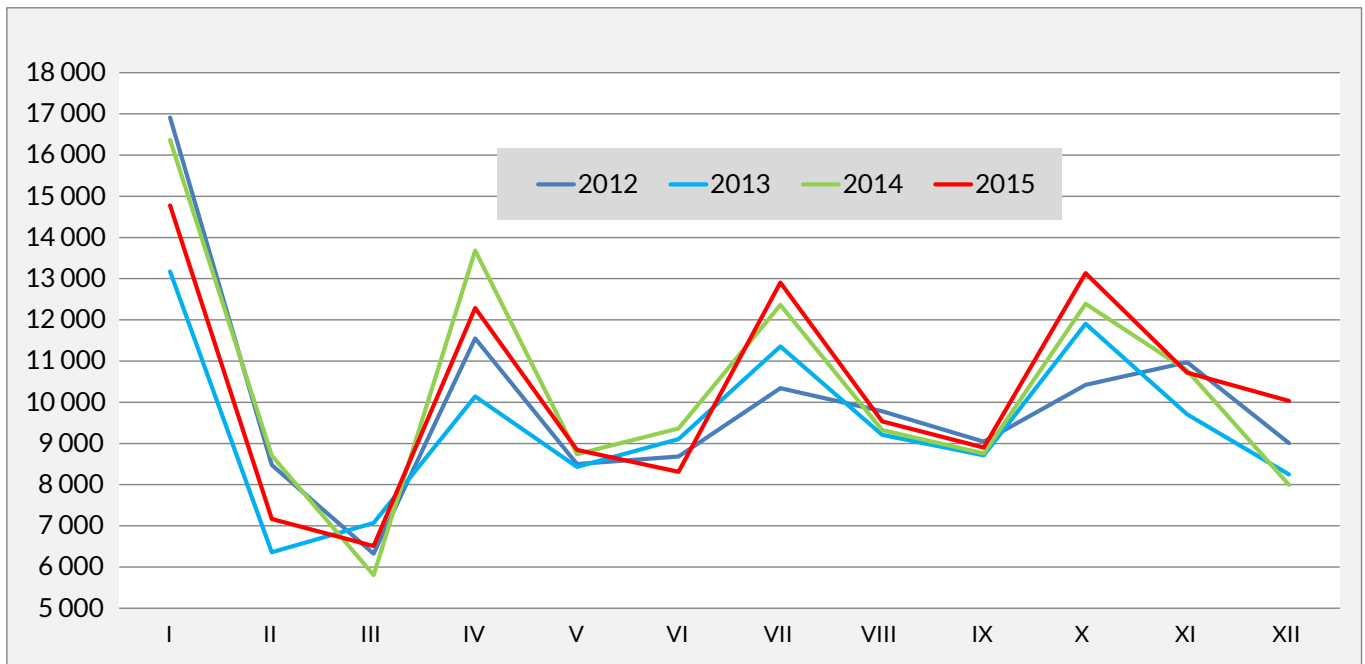
Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów  
\* Ustawa budżetowa

The monthly data presented in Figure 4 show that after weakness in almost every month in 2013, the following year saw significant growth in revenues, which to a large degree resulted from legislative actions (the introduction of reverse charges on steel products). Criminals' shift to other products worsened the situation in the second half of 2014. But a further change in the regulations, which took effect in mid-2015, significantly increased VAT revenues once again. It is also worth noting that the option of quarterly settlement of this tax, available for small taxpayers, causes a significant delay in inflows of revenues to the state budget (and through this option, the State Treasury in a certain sense finances businesses). Entrepreneurs who are net payers of VAT choose the quarterly settlement method, but those who receive refunds (e.g. exporters) settle monthly, to receive the returns they deserve as quickly as possible. Unfortunately, the privilege of quarterly settlement is also used by criminal groups.

Dane miesięczne przedstawione na wykresie 4 pokazują, że po słabym prawie każdym miesiącu roku 2013, w kolejnym roku nastąpił istotny wzrost dochodów, co w dużej mierze wynikało z działań legislacyjnych (wprowadzenie odwróconego VAT na wyroby stalowe). Przenoszenie się przestępców na inne towary pogorszyło sytuację w drugiej połowie 2014 r. Jednak kolejna zmiana przepisów, która weszła z życie w połowie 2015 r. zwiększyła istotnie dochody z VAT. Warto też zauważyć, że opcja kwartalnego rozliczania tego podatku dostępna dla małych podatników powoduje istotne opóźnienie we wpływach dochodów do budżetu państwa (i poprzez tę opcję skarb państwa w pewnym sensie „finansuje” przedsiębiorców). Przedsiębiorcy, którzy są netto płatnikami VAT wybierają metodę rozliczeń kwartalnych; ci zaś, którzy odzyskują VAT (np. eksporterzy) rozliczają się co miesiąc, tak by szybciej odzyskać należny im zwrot podatku. Niestety, z przywileju kwartalnych rozliczeń korzystają również grupy przestępcze.

Figure 4: Poland's Monthly VAT Revenues (PLN mln), 2012–2015.

Wykres 4. Polska: miesięczne przychody z VAT (mln PLN), 2012–2015.



Source: Ministry of Finance.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

## 2. The Peculiarities of VAT

In the history of taxation, VAT is a relatively new instrument; it replaced the single-phase sales tax. Its greatest advantage is its multi-phasality, i.e. its collection at individual stages of production and distribution, on the value added during a given stage. Even when the final seller does not withhold VAT, the treasury loses only the tax on the value added by the seller, because the output tax is reduced by the input tax i.e. tax already paid at the earlier stages of production and distribution. Another great advantage of VAT is the ability to completely “cleanse” exported products of domestic tax. The product simply crosses the border without VAT, and the seller has the right to recover the entire tax paid in earlier stages of production and distribution.

A key document in VAT settlements is the invoice. In a certain sense this is a security, because it documents the creation of a tax obligation with the seller, and thus makes it possible for the buyer to deduct this tax from its tax liability. VAT refunds are derived principally from export

## 2. Specyfika VAT-u

Podatek VAT jest w historii skarbowości relatywnie nowym podatkiem. Zastąpił on jednofazowy podatek od sprzedaży. Jego największą zaletą jest wielofazowość, tj. pobieranie go w poszczególnych fazach produkcji i dystrybucji w wysokości odpowiadającej wartości dodanej wytworzonej w danej fazie. Nawet wtedy, gdy końcowy sprzedawca nie odprowadzi VAT od sprzedaży, to skarb państwa traci tylko podatek od wartości dodanej sprzedawcy. Wynika to z faktu pomniejszania podatku należnego o podatek naliczony, czyli ten zapłacony we wcześniejszych fazach produkcji i dystrybucji. Dużą zaletą VAT jest też możliwość „oczyszczenia” eksportowanych towarów w całości z krajowego podatku. Po prostu towar za granicę wyjeżdża bez VAT, a sprzedawca (eksporter) ma prawo odzyskać cały podatek zapłacony we wcześniejszych fazach produkcji i dystrybucji.

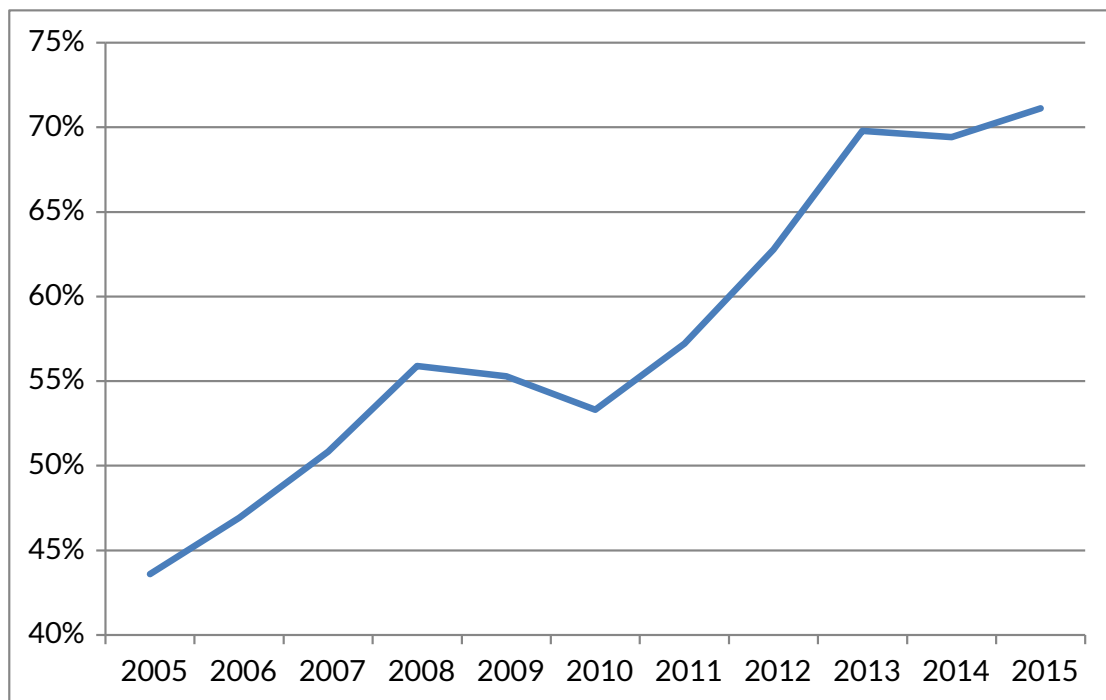
Kluczowym dokumentem w rozliczeniach VAT-owskich jest faktura VAT. To swego rodzaju papier wartościowy, bo dokumentuje on powstanie obowiązku

of goods from the country (export beyond the EU, and intra-community supplies within the EU). The significant improvement in Poland's trade balance in recent years is thus related to an increase in refunds, and thus, *ceteris paribus*, a decline in VAT revenues. Taxpayers who are making investments or large unit purchases also have the right to a refund. In recent years, farmers making costly purchases of equipment co-financed with EU funds have also actively taken advantage of refunds, as have local governments, which have begun to deduct VAT from their investments, sometimes correcting their declarations for earlier years. The significance of refunds is shown in Figure 5, which presents the relation of refunds to VAT revenues. On the one hand, it's no surprise that businesses complain about refunds being delayed or blocked; on the other hand, the time-consuming audit procedures are an important weapon in the fight with VAT fraud.

podatkowego u sprzedawcy, a tym samym umożliwia kupującemu odliczenie tego podatku od swojego zobowiązania podatkowego. Zwroty podatku VAT wynikają głównie z wywozu towaru z kraju (eksportu poza UE i dostawy wewnątrzspółnotowej w UE). Istotna poprawa bilansu handlowego Polski w ostatnich latach wiąże się więc ze wzrostem zwrotów, a więc *ceteris paribus*, spadkiem dochodów z VAT. Do zwrotu mają też prawo podatnicy dokonujący inwestycji czy też dużych zakupów jednostkowych. W ostatnich latach ze zwrotów aktywnie korzystali rolnicy dokonujący kosztownych zakupów sprzętu współfinansowanego ze środków unijnych, czy też jednostki samorządu terytorialnego, które zaczęły odliczać VAT od swoich inwestycji, niejednokrotnie korygując swoje deklaracje za lata minione. O znaczeniu zwrotów informuje wykres 5, przedstawiający relację zwrotów do dochodów z VAT. Z jednej strony nie należy się dziwić przedsiębiorcom skarżącym się na przedłużanie okresów zwrotu, czy ich blokowanie; z drugiej – czasochłonne procedury kontrolne to ważny instrument do walki z wyłudzeniami tego podatku.

Figure 5. Poland – VAT Refunds as a Proportion of VAT Revenue, 2005–2015.

Wykres 5. Polska: relacja zwrotów do dochodów z podatku VAT, 2005–2015.



Source: Ministry of Finance

Źródło: Ministerstwo Finansów

### 3. A Guide to VAT Fraud

As with other taxes, it's possible to cheat on VAT: reducing the value of sales, or simply not declaring commercial activity. But the method of collecting VAT, i.e. payment at each stage of production and distribution, combined with the ability to deduct tax paid in earlier stages, creates additional opportunities for fraud. VAT was designed for taxpayers who are relatively honest, and when faced with cheaters, it doesn't pass the test. The key weakness is the power of the invoice in settlements.

Theoretically, an issued invoice, which gives the acquirer the right to deduct the tax, should be connected to the payment of this tax by the issuer of the invoice.

It's logical that what can be deducted is what has been paid for, not just what has been declared. Thus, a seller who issues an invoice but doesn't pay the tax arising from it causes the buyer to deduct a tax that wasn't paid. Fraud can also be perpetrated by a purchaser who uses an "empty invoice," i.e. one that documents a fictitious transaction rather than a real one.

Here it may be valuable to compare the VAT invoice to a financial security, of which banknotes are an example. Making a counterfeit banknote is incredibly difficult – in practice, impossible for amateurs. Using counterfeit banknotes isn't easier either: participants in cash transactions, particularly in the case of high values, have technical means allowing them to identify counterfeit bills. The criminal penalties for counterfeiting are unusually harsh: from five years to as many as 25 years of imprisonment. Meanwhile, making an invoice, whose individual value may amount to thousands of zlotys or more, is diabolically simple. All you need is a printer; you don't even need stamps or signatures. And even if they were needed, falsifying them is also diabolically simple. Identifying such an invoice is practically impossible for participants in commercial activity, because if the invoice is issued by an entity that's an active VAT payer (which can be checked on the Internet), the holder of the invoice knows only that the entity that supposedly issued it actually has the right to do so. But it does not know whether the invoice was actually issued by that entity, or instead by a fraudster assuming its identity. Nor does the holder know, or have any way to check, whether tax has been paid on the invoice. Similarly, tax inspectors have a very difficult task in verifying the authenticity of invoices, because they

### 3. Jak oszukuje się na VAT?

Na VAT można oszukiwać podobnie jak na innych podatkach: zaniżając wartość sprzedaży, lub też w ogóle nie deklarując prowadzenia działalności gospodarczej. Jednak sposób poboru VAT, tj. płatność na każdym etapie produkcji i dystrybucji połączona z możliwością odliczenia podatku zapłaconego w poprzednich fazach stwarza dodatkowe możliwości oszustw. Podatek VAT skonstruowany był dla podatników w miarę uczciwych, a w konfrontacji z oszustami – nie zdaje egzaminu. Kluczową słabością jest potęga faktury w rozliczeniach.

Teoretycznie, wystawiona faktura, która daje prawo do odliczenia podatku nabywcy, powinna wiązać się z zapłaconiem tego podatku przez wystawiającego fakturę. Logiczne jest, że odliczyć można coś, co zostało zapłacone, a nie tylko zadeklarowane. W tej sytuacji sprzedawca, który wystawia fakturę, ale nie płaci wynikającego z niej podatku sprawia, że kupujący odlicza podatek, który nie został w ogóle zapłacony. Oszustwa może dokonać również nabywca, wtedy kiedy korzysta z pustej faktury, to znaczy takiej, która nie dokumentuje faktycznej transakcji, a od fikcyjnych transakcji VAT-u nie płaci się.

Warto dokonać pewnych porównań między papierem wartościowym, którym jest banknot, a fakturą. Podrobienie banknotu jest szalenie trudne – praktycznie niemożliwe dla nie fachowców. Również używanie podrobionych banknotów nie jest łatwe – uczestnicy obrotu gotówkowego, szczególnie w przypadku wysokich kwot, dysponują środkami technicznymi umożliwiającymi wykrycie sfałszowanych banknotów. Sankcja karna za fałszerstwo jest niezwykle dotkliwa – więzienie od 5 do nawet 25 lat. Tymczasem produkcja faktury, której jednostkowa wartość może wynosić setki tysięcy złotych lub więcej, jest banalnie prosta. Wystarczy do tego celu drukarka – nie potrzebne są nawet pieczętki i podpisy. A nawet gdyby były one potrzebne, to ich sfałszowanie jest banalnie proste. Rozpoznanie takiej faktury jest praktycznie niemożliwe dla uczestników obrotu gospodarczego. Jeśli bowiem faktura jest wystawiona przez podmiot będący czynnym podatnikiem VAT (a to można sprawdzić w Internecie), to posiadacz takiej faktury wie tylko, że podmiot, który ją wystawił, faktycznie ma do tego prawo. Nie wie jednak, czy faktura została rzeczywiście wystawiona przez ten podmiot, czy też przez oszusta podszywającego się pod niego. Nie wie również i nie ma żadnych możliwości sprawdzenia, czy od tej faktury odprowadzono podatek. Również służby kon-

must perform a so-called “cross-audit,” i.e. they must go to the issuer of the invoice and check whether it has a copy, and whether it booked the invoice and paid VAT on it. Such audits are generally carried out by a different tax office than the one that oversees the entity claiming a refund based on the invoice. Until now, cross-audits have been based on physical examination of documents in the company’s office (or the tax advisor’s office), making them cumbersome, costly and time-consuming. Nor is it possible to check all invoices that are issued. The penalties for issuing and using false invoices are exceptionally low: mainly fines based on the Criminal Tax Code.

Photo 1: A Banknote and a VAT Invoice



Additional possibilities for fraud were created by the elimination of inspections on the movement of goods between EU countries. Thanks to this, a Polish entrepreneur can declare an intra-community supply of goods (ICS) to Germany and receive a refund of the input tax. Meanwhile, the German purchaser should declare an intra-community acquisition (ICA) and pay German VAT on the value of this acquisition. The tax services of the two countries find out about the transaction via the VIES system, which collects information from member countries about acquisitions and supplies. But this system provides information quarterly. Additionally, it’s difficult to verify whether the product was actually delivered to Germany, and whether tax on it was actually paid there. Intra-EU transactions create fantastic opportunities for fraud, because the seller has the right to deduct the input tax – receiving a refund in cash – and the purchaser receives goods without VAT, and if he sells it on further and doesn’t pay VAT, the budget of the acquirer’s country loses the entire amount of the tax. Additionally, the need for cooperation between

kontrolne mają bardzo utrudnione zadanie przy weryfikacji autentyczności faktur. Muszą one bowiem dokonać tak zwanej kontroli krzyżowej, tj. udać się do wystawcy faktury i sprawdzić, czy posiada on jej kopię i czy ujął ją w swoich rejestrach i zapłacił od niej VAT. Takiej kontroli dokonuje na ogół inny urząd skarbowy niż ten, do którego jest przypisany wystawca faktury. Kontrola krzyżowa polega póki co na fizycznej kontroli dokumentów w siedzibie przedsiębiorcy (lub biura podatkowego), jest więc uciążliwa, kosztowna i czasochłonna. Nie jest też możliwe sprawdzenie wszystkich wystawionych faktur. Sankcje za wystawianie i korzystanie z fałszywych faktur są niezwykle niskie – z reguły są to grzywny z kodeksu karnego skarbowego.

Fotografia 1. Banknot i faktura

Linia	Nazwa (rodzaj) towaru lub usługi zakres wyliczeniowy usług	Przebieg procesu produkcji od produkcji**	Miara	Bohć	Cena jednostkowa bez podatku	Wartość bez podatku	Podatek	Wartość towaru (usługi) z podatkiem
Do zapłaty:							25	
obliczone:							5	
Uwagi:							0%	

Dodatkowe możliwości oszustw stworzyła likwidacja kontroli przemieszczania dóbr między krajami UE. Dzięki niej polski przedsiębiorca może zadeklarować wewnątrzwspólnotową dostawę towarów (WDT) do Niemiec i otrzymać zwrot całego VAT naliczonego. Natomiast nabywca niemiecki powinien zadeklarować nabycie wewnątrzwspólnotowe (WNT) i zapłacić niemiecki VAT od wartości tego nabycia. O dokonaniu tej transakcji służby skarbowe obu krajów dowiadują się dzięki systemowi VIES, który zbiera informacje z krajów członkowskich o dokonanych nabyciach i dostawach. Jednak system ten dostarcza informacji w okresach kwartalnych. Poza tym trudno zweryfikować, czy towar faktycznie został dostarczony do Niemiec i czy faktycznie zapłacono tam od niego podatek. Transakcje wewnątrznijne stwarzają znakomite możliwości oszustw, gdyż sprzedawca ma prawo odliczyć VAT naliczony – dostaje zwrot w gotówce, a nabywca otrzymuje towar bez VAT, i jeśli sprzeda go dalej i nie zapłaci VAT-u, to budżet kraju nabywcy traci cały podatek. Ponadto konieczność współpracy administracji skarbowych dwóch, a czasem i więcej państw dramatycznie wydłuża i zmniejsza zakres

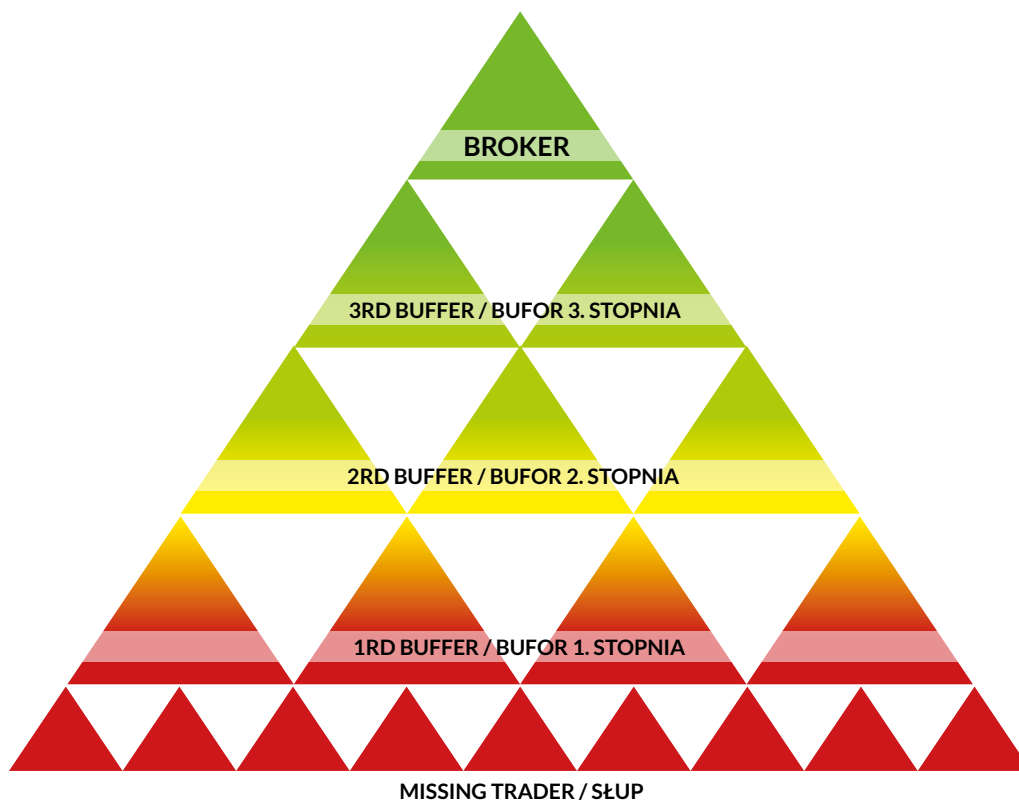


the tax administrations of two (and sometimes more) countries dramatically prolongs the process, and reduces the scope and effectiveness of audits. This has prompted international criminal groups to get involved in VAT fraud on intra-community transactions.

For the purposes of this report, it seems appropriate to adopt the intuitive distinction between fraud and tax crime, a distinction that is not reflected in the provisions of tax law or criminal law. If a taxpayer doesn't report revenue, or simply doesn't register to pay VAT, fraud is occurring, and in a certain sense the fraud comes in addition to the basic operations of the business. But in the case of VAT crime, the business is merely a front, and is only an addition to the criminal activity, whose sole purpose is to receive fraudulent VAT refunds. This is why criminals so quickly and easily change the range of products they deal in: in reality, the product is irrelevant for them. The real product is the VAT refund.

The basic tool for VAT criminals is the "missing trader intracommunity" (MTIC) structure, a key element of the so-called VAT carousel.

Diagram 1. Structure of a VAT crime group



Source: Own research

i skuteczność kontroli. To właśnie sprawiło, że procederem wyłudzeń VAT w transakcjach wewnątrzspółnotowych zajęły się międzynarodowe grupy przestępcze.

Na potrzeby tego opracowania właściwe wydaje się przyjęcie intuicyjnego rozróżnienia między oszustwem a przestępstwem podatkowym, które to rozróżnienie nie ma swojego odzwierciedlenia w przepisach podatkowych czy karnych. Jeśli podatnik prowadzący działalność gospodarczą zaniża swój obrót, lub też w ogóle nie rejestruje na potrzeby VAT, to mamy do czynienia z oszustwem. Oszustwo jest w pewnym sensie dodatkiem do działalności podstawowej, czyli działalności gospodarczej. W przypadku przestępczości VAT-owskiej, działalność gospodarcza jest pozorna, i jest tylko dodatkiem do procederu przestępczego, którego jedynym celem jest wyłudzenie podatku VAT. To dlatego właśnie przestępcy tak szybko i łatwo zmieniają asortyment, którym handlują. W istocie bowiem towar nie ma dla nich znaczenia. Towarem jest VAT.

Podstawowym narzędziem przestępców VAT-owskich jest tzw. znikający podatnik (ang. *missing trader intracommunity*, *MTIC*), który stanowi istotny element tzw. karuzeli VAT-owskiej.

Diagram 1. Struktura przestępczej grupy VAT-owskiej

Źródło: opracowanie własne

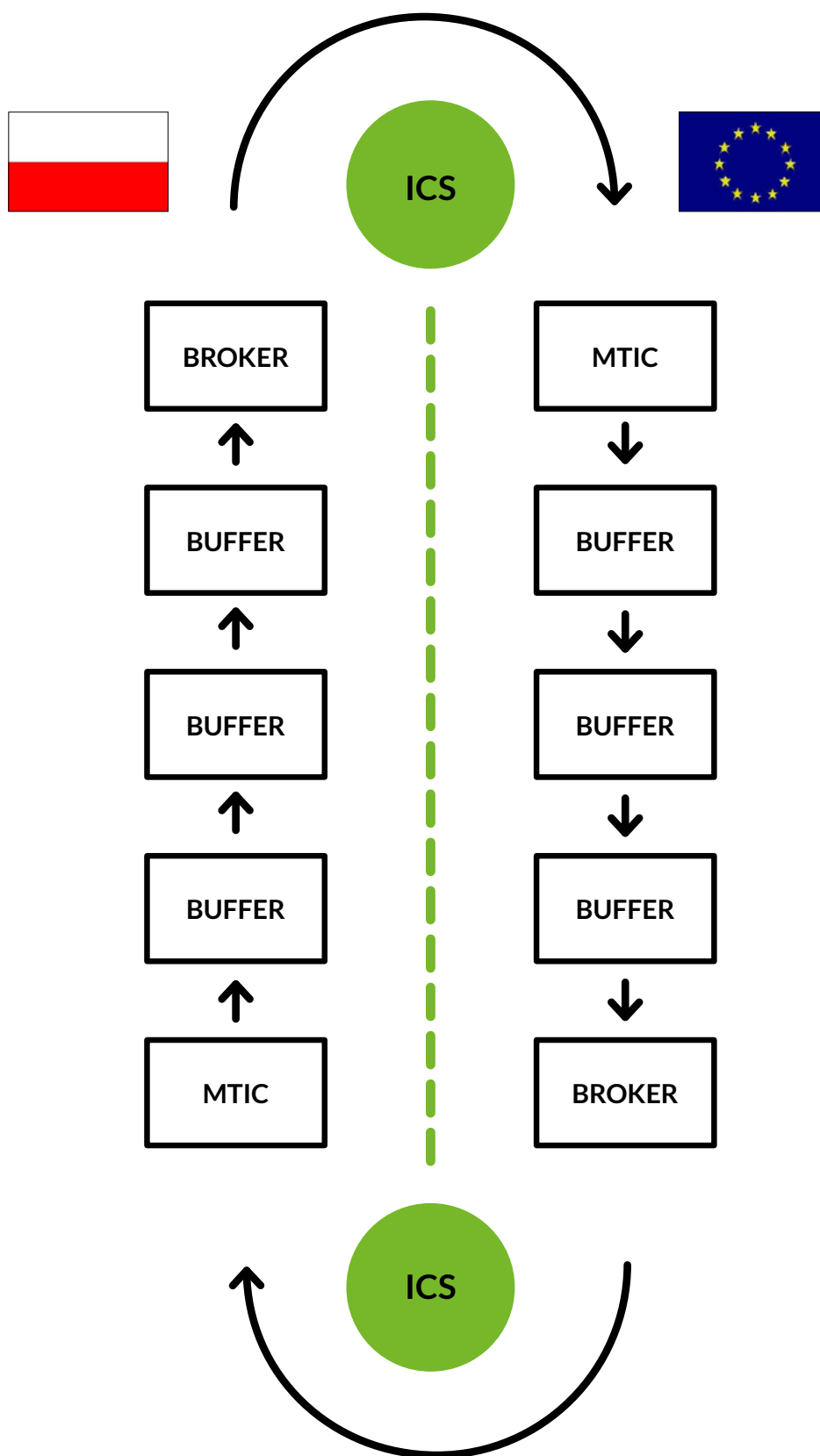
### 3.1 The tools of VAT criminals in the EU

Crimes in intra-EU trade are based on the use of the missing trader. They are the fuel that powers the whole operation. Most often a missing trader is a company created by an individual with no assets, and often from the very beginning it carries out large-scale intra-community acquisitions (ICAs): it purchases, sometimes fictitiously, goods from another EU country, which are sold without VAT. It then sells the goods to an intermediary – the buffer – issuing a VAT invoice; the buffer sells to the next buffer, and so on along the chain. The missing trader doesn't pay tax, though tax is deducted in particular links in the chain. At the end is the broker – the final beneficiary, who has an invoice with (theoretically) paid VAT. The broker can sell the goods abroad, reclaiming the VAT that wasn't paid, or also sell the goods in the country, at an attractive price. Whether the goods leave the country or remain depends on how easy they are to sell. Mobile phones are both exported from Poland and imported (in some months we are a net exporter of mobile phones, which we don't produce), while fuel, specifically diesel, ends up at illicit gas stations or is sold to farmers, transportation operators or construction companies. If the goods leave Poland, a comparable structure exists abroad and the crime can be repeated, which can be seen in Diagram 2. Because the product moves between countries, this setup has been dubbed the VAT carousel. The actions of EU countries' tax authorities are prompting modifications in the model presented in the diagram, but the basic structure remains the same.

### 3.1 Narzędzia przestępców VAT-owskich w UE

Przestępstwa w handlu wewnątrzunijnym oparte są na wykorzystaniu znikającego podatnika, który w Polsce potocznie nazywany jest słupem. To mięso armatnie całego procederu. Najczęściej jest to spółka stworzona przez osoby nieposiadające żadnego majątku i często już od samego początku na dużą skalę dokonuje ona nabyć wewnątrz wspólnotowych (WNT), a więc kupuje, niekiedy fikcyjnie, towar z innego kraju UE, który nie jest obciążony VAT. Następnie sprzedaje ten towar pośrednikowi – buforowi, wystawiając fakturę VAT; buforsprzedaje kolejnemu buforowi, ten kolejnemu w łańcuchu itd. Słup nie płaci podatku, natomiast jest on odliczany w poszczególnych ogniwach łańcucha. Na końcu jest broker – ostateczny beneficjent, który posiada fakturę z zapłaconym (teoretycznie) VAT. Może on sprzedać towar za granicę, odzyskując VAT, którego nie zapłacił, lub też sprzedać towar w kraju, po atrakcyjnej cenie. To czy towar wyjedzie, czy zostanie w kraju, zależy od tego, jak łatwo go sprzedać. Telefony komórkowe głównie wjeżdżały i wyjeżdżały z Polski (byliśmy w niektórych miesiącach eksporterem netto telefonów, które nie są u nas w ogóle produkowane), zaś paliwa, szczególnie olej napędowy, trafiały na „lewe” stacje benzynowe, do rolników, firm transportowych czy budowlanych. Jeśli towar wyjeżdżał z Polski, to za granicą istniała analogiczna struktura i przestępstwo powtarzało się, co widać na diagramie 2. Ponieważ towar krąży pomiędzy krajami, schemat ten został nazwany karuzelą VAT-owską. Działania służb skarbowych krajów UE przyczyniają się do modyfikacji modelu przedstawionego na schemacie, ale podstawowe mechanizmy działania nie uległy zmianie.

Diagram 2: Structure of a VAT Carousel    Diagram 2. Schemat karuzeli VAT-owskiej



Source: Own research    Źródło: opracowanie własne

### 3.2 Can Carousel Crime Be Fought by Audits?

The first stage of the crime is the creation of the missing trader, i.e. registering a VAT payer, which – once it's played its part – can disappear. Registration for VAT is currently very simple in Poland; as a matter of principle, the tax office cannot refuse it. In smaller offices, it is relatively easy to catch a fraudster already at this stage, though in the offices in large cities this is very difficult. A significant portion of missing traders, are registered in virtual offices; often just one such office has hundreds of taxpayers, all of them fraudsters. Even if an analysis of the market shows a high risk that tax obligations won't be met, the office can't do much at this stage. The obstacles that can be placed on the path to registering a missing trader are relatively easy for criminal groups to get around.

Once the entity is registered for VAT, it can begin issuing invoices.<sup>2</sup> And even if the tax office suspects that the taxpayer is going to disappear (if only because it's operating through a virtual office, or is an 80-year-old sole proprietor on a disability pension, or a formerly unemployed person without a high-school degree or any history of ever paying income tax), at this stage there is nothing the tax office can do. If the taxpayer settles VAT quarterly and begins operations on April 1, its VAT declaration will be due only on July 25. Until then the tax office has no idea what's happening in the company. The office can of course send out auditors, but all the inspectors are allowed to check is whether the books are being kept accurately. The money from the invoices that are issued is due to the government only on July 25. In this way, a fraudster can operate with complete impunity for four months. In monthly settlement, returns are filed by the 25th day of the next month, so the period of impunity is two months shorter.

Some fraudsters don't file at all; some file to the wrong tax office, most often using paper forms rather than electronic filing, which means it takes time for the declarations to be entered into the system. But merely filing doesn't mean the taxpayer has paid in the money yet. Some fraudsters file their forms but don't pay.

---

2 In effect, TSUE case law allows entities to begin issuing invoices without registering; it is enough to register before the filing date. But fraudsters generally register before beginning to issue invoices.

### 3.2 Czy przestępstwa karuzelowe można zwalczyć kontrolami?

Pierwszym etapem przestępstwa jest stworzenie słupa, czyli zarejestrowanie podatnika VAT, który – gdy zrobi swoje – może zniknąć. Rejestracja na potrzeby VAT jest obecnie w Polsce bardzo prosta i w zasadzie urząd skarbowy nie może jej odmówić. W mniejszych urzędach relatywnie łatwo jest już na tym etapie wychwycić oszusta, za to w urzędach w dużych miastach to bardzo trudne. Istotną część słupów rejestrowana jest w wirtualnych biurach. Często jedno takie biuro ma kilkuset podatników i wszyscy z nich są oszustami. Nawet jeśli analiza ryzyka wskazuje na duże zagrożenie niewypełniania obowiązków podatkowych, urząd niewiele może zrobić na tym etapie. Przeszkody, które może stawiać na drodze rejestracji słupa, są relatywnie łatwe do obejścia przez grupy przestępcze.

Gdy podmiot jest już zarejestrowany na potrzeby VAT, może rozpocząć fakturowanie<sup>2</sup>. I choćby urząd podejrzewał, że podatnik zniknie (choćby dlatego, że działa przez biuro wirtualne, albo jest 80-letnim rencistą lub byłym bezrobotnym bez żadnego wykształcenia i historii w podatku dochodowym), nic na tym etapie zrobić nie może. Jeśli podatnik rozlicza się kwartalnie i rozpoczął działalność 1 kwietnia, to deklarację VAT-owską będzie zobowiązany złożyć dopiero 25 lipca. Do tej daty urząd nie ma pojęcia, co dzieje się u podatnika. Można oczywiście udać się na kontrolę, ale wszystko, co wolno sprawdzić, to czy ewidencje są prowadzone rzetelnie. Pieniądze bowiem z wystawionych faktur należne są budżetowi dopiero 25 lipca. W ten sposób oszust może przez ponad 4 miesiące działać całkiem bezkarnie. Przy rozliczeniach miesięcznych, deklaracje składa się 25 dnia następnego miesiąca, więc okres bezkarnego działania jest o 2 miesiące krótszy.

Część oszustów nie wysyła deklaracji w ogóle, część wysyła je do niewłaściwego urzędu, przy czym z reguły deklaracja posyłana jest w wersji papierowej. Potrzebny jest więc czas, by wprowadzić ją do systemu. Samo wpłynięcie deklaracji nie oznacza jeszcze, że podatnik wpłacił pieniądze. Część oszustów wysyła deklarację, ale nie wpłaca podatku. Kiedy po kilku, kilkunastu kolejnych dniach okazuje się, że deklaracji nie towarzyszy wpłata, urząd może udać się

---

2 W istocie orzecznictwo TSUE zezwala na rozpoczęcie fakturowania bez konieczności rejestracji. Wystarczy jedynie by rejestracji dokonać przed dniem złożenia deklaracji. Oszuści jednak z reguły rejestrują się przed rozpoczęciem fakturowania.

When after several days it turns out that the filing is not accompanied by a payment, the tax office may visit the company for an audit. And then it turns out that the taxpayer is gone. For example, if the entity was a limited-liability company, it turns out that it has been sold, often to a citizen of the former Soviet Union, whose place of residence can't be established. In fact, foreigners often set up companies, and when the time for payment arrives – they disappear. In the case of Polish missing traders, however, it turns out that they are people with no assets: the unemployed, chronic alcoholics, hospice residents, and also people with financial difficulties. Then there begins the time-consuming audit procedure, establishing the links at particular stages of the carousel. But the money is gone, as the final beneficiary is a safe distance away from the missing trader, often outside the country.

Under current laws, audits are generally not very effective, as the criminals have more than two (or even four) months to operate with impunity. The actions of the tax administration thus far, in particular those of Tax Audit Offices, have led to the shortening of the average life of a missing trader to 1.5 quarters, and this time cannot be shortened any further. Even after the liquidation of quarterly filing, criminals will still be able to defraud the VAT system with impunity for more than two months. The elimination of quarterly filing will make it more difficult for the criminals to operate, and will increase their operating costs, but it won't eliminate the criminal procedure.

#### **4. How Can We Fight VAT Crime and Fraudsters?**

The main source of VAT crime is the system of settling intra-community transactions. Thus, action is needed at the level of the European Community; Tomasz Michalik writes about this in the next section of this publication. Regardless of these actions, taking into account the scale of the challenges, individual member countries are still just acting on their own. The purpose is not so much to eliminate the problem as to export it – i.e. to prompt criminal groups to move to other countries and defraud the tax systems there.

Among the suggested steps is a proposal to reduce VAT rates, to reduce the benefits from fraud. A reduction in the base rate should be connected with an increase in, or in

na kontrolę do podatnika. I wtedy zdarza się, że podatnika już nie ma. Na przykład, jeśli firma miała formę spółki, to okazuje się, że została ona sprzedana, często obywatelowi zza wschodniej granicy i nie można ustalić miejsca jego pobytu. Często zresztą działalność gospodarczą podejmują obcokrajowcy i gdy przychodzi termin płatności – znikają. W przypadku polskich słupów okazuje się natomiast, że są nimi osoby bez żadnego majątku, bezrobotni, alkoholicy, osoby przebywające w hospicjach, ale także osoby w tarapatkach finansowych. Rozpoczyna się wtedy pracochłonna procedura kontrolna, ustalane są powiązania na poszczególnych etapach karuzeli, ale pieniędzy z tego nie ma, gdyż ostateczny beneficjent znajduje się w bezpiecznej odległości od słupa, często poza granicami kraju.

Działania kontrolne w obecnym stanie prawnym są generalnie mało skuteczne, gdyż przestępcy mają ponad dwa (lub nawet cztery) miesiące na bezkarne działania. Dotychczasowe działania administracji skarbowej, w tym szczególnie Urzędów Kontroli Skarbowej doprowadziły do skrócenia średniego czasu „życia” słupa do 1,5 kwartału i bardziej tego czasu skrócić się nie da. Nawet po likwidacji rozliczeń kwartalnych i tak przestępcy będą mogli bezkarne wyłudzać VAT przez ponad dwa miesiące. Likwidacja rozliczeń kwartalnych utrudni działania przestępców i zwiększy koszty ich działań, ale nie zlikwiduje przestępczego procederu.

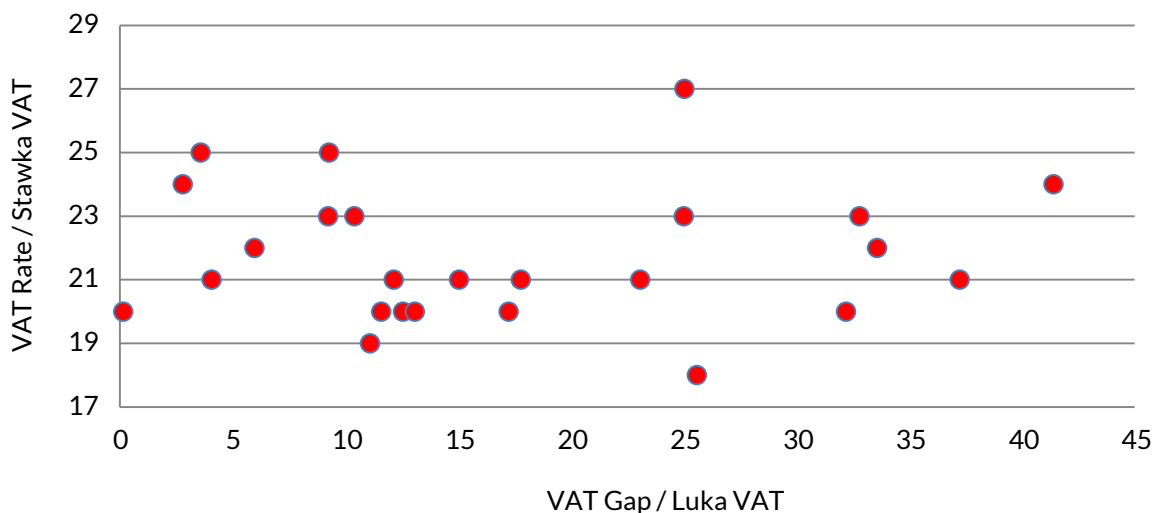
#### **4. Jak walczyć z przestępczością i oszustwami VAT-owskimi?**

Głównym źródłem przestępczości VAT-owskiej jest system rozliczania transakcji wewnątrzwspólnotowych. Potrzebne są więc działania na poziomie Komisji Europejskiej i pisze o nich Tomasz Michalik w następnej części Zeszytu. Niezależnie od tych działań, biorąc pod uwagę skalę wyzwań, poszczególne kraje członkowskie podejmują działania na własną rękę. Celem jest nie tyle likwidacja problemu, co jego .... wyeksportowanie, tj. sprawienie by grupy przestępcze przeniosły się do innych krajów i tam wyłudzały podatek.

Wśród postulowanych posunięć znajduje się propozycja obniżenia stawki, by zredukować korzyści z wyłudzeń. Redukcja stawki podstawowej powinna się wiązać z pod-

fact the liquidation of, the preferential rates. In Figure 6 I attempt to show the relationship between the base VAT rate and the dimensions of the VAT gap. It appears that on the chart it is difficult to discern a correlation between these two variables. But an econometric analysis indicates that increasing the base VAT rate by 1 percentage point leads to a broadening of the VAT gap for this tax by 0.76 percentage points.<sup>3</sup> Still, I am convinced that the gap is influenced by so many factors that relatively small changes in the rate are not very significant. The recent decline in the oil price, and thus in the price of fuels, has significantly reduced the profitability of fuel fraud: the size of the criminals' profits on a single tanker is smaller, because the amount of unpaid tax is also lower. A drop in the fuel price and a reduction in the tax base can be treated as the equivalent of a reduction in the rate. But there are no signals from the market indicating a reduction in fuel fraud.

Figure 6: The VAT Rate and the Relative Size of the VAT Gap, EU Countries, 2013 (Netherlands: 2012)



Source: Calculations based on data prepared by CASE experts

One controversial weapon in the fight against VAT fraud is the reverse charge, which in effect is a negation of VAT. In this mechanism, the tax is paid in full at the last stage, when the goods reach the final purchaser. The producer has the right to deduct the input tax, and pays no output tax. This solution was adopted in Poland initially with regard to trade in scrap metal, and with time broadened to other product categories, including metallurgy

<sup>3</sup> L. Barbone, M. Belkindas, L. Bettendorf, R. Bird, M. Bonch-Osmolovskiy i M. Smart, Study to quantify and analyze the VAT gap in EU-27 Members States, Case Network Reports No. 116/2013, s. 131.

niesieniem lub wręcz likwidacją stawek ulgowych. Na wykresie 6 staram się pokazać zależność między podstawową stawką VAT a rozmiarami luki podatkowej. Wydaje się, że trudno na wykresie zauważyć korelację między tymi dwiema zmiennymi. Jednak analiza ekonometryczna wskazuje, że podniesienie stawki podstawowej VAT o 1 punkt procentowy powoduje wzrost luki podatkowej w tym podatku o 0,76 p.p.<sup>3</sup> W moim jednak przekonaniu, na lukę wpływa tak wiele czynników, że relatywnie niewielkie zmiany stawki są mało istotne. Spadek cen ropy naftowej, a w konsekwencji i paliw, zmniejszył istotnie opłacalność oszustw paliwowych: wielkość zysku przestępców na jednej cysternie jest niższa, niższa bowiem jest kwota niezapłaconego podatku. Spadek ceny paliwa i zmniejszenie podstawy opodatkowania można traktować jako ekwiwalent obniżenia stawki. Brak jest jednak sygnałów rynku świadczących o ograniczeniu przestępczości paliwowej.

Wykres 6. Stawka VAT a relatywne rozmiary luki VAT, kraje UE, 2013 (Holandia 2012)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dotyczących luki VAT przygotowanych przez ekspertów CASE

Kontrowersyjnym narzędziem walki z przestępczością VAT jest tak zwane odwrócone obciążenie (*reverse charge*), które w istocie stanowi zaprzeczenie VAT. W tym mechanizmie podatek jest w całości płacony w ostatniej fazie, gdy dane dobro trafia do odbiorcy finalnego. Producent ma prawo do odliczenia podatku naliczonego we wcześniejszych fazach produkcji, towar zaś sprzedaje bez podatku. Rozwiązanie takie przyjęto w Polsce początkowo w odnie-

<sup>3</sup> L. Barbone, M. Belkindas, L. Bettendorf, R. Bird, M. Bonch-Osmolovskiy i M. Smart, Study to quantify and analyse the VAT gap in EU-27 Members States, Case Network Reports No. 116/2013, s. 131.

products and electronics. An independent report on the effectiveness of this tool confirms its success.<sup>4</sup> Nevertheless, this solution is not without its flaws. The main one is that it shifts the problem to another group of products, those that are not subject to this mechanism – hence the concept that it should be applied to all products. This idea is being strongly promoted by Czech Finance Minister and Deputy Prime Minister Andrej Babiš. The reverse charge eliminates the current type of fraud, but it makes possible other types of cheating, such as impersonating a taxpayer to buy goods without VAT. The number of taxpayers that need to be audited is exponentially higher. Under a reverse charge regime, audits should focus on the final stage, and thus on retail sales.

Another widely discussed concept is split payment, in which the net amount due is paid by the seller, while the tax is sent to a separate account under the control of the tax authorities. This is an interesting solution that significantly hinders fraud, but it's costly to execute and worsens enterprises' financial liquidity. This solution was introduced on a limited scale in Italy for transactions with public entities; it's also applied in Turkey.

Yet another interesting solution is a central database of invoices; this is currently being analyzed by the Ministry of Finance. Still, this kind of database, split payments or the European Commission's proposals, discussed elsewhere in this publication, are solutions that in reality can function only in the distant future. Meanwhile the Ministry of Finance has already proposed a range of incremental changes to hinder both organized crime and simple tax fraud. They include:

- Elimination of quarterly filing;
- Mandatory electronic filing for certain taxpayers;
- Requirement to provide summary information, submitted electronically, for intra-community traders and parties operating in the reverse-charge mechanism;

---

4 For an assessment of whether VAT abuse was reduced by the introduction on October 1, 2013 of the reverse charge mechanism on certain steel products, and whether the operating conditions of enterprises in the sector covered by the changes were improved, please see the CASE report commissioned by the Ministry of Finance, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//6/12282103/12337199/dokument208574.pdf> (in Polish).

sieniu do obrotu złomem, z czasem rozszerzono na inne kategorie produktów, w tym wyroby hutnictwa oraz elektronikę. Niezależny raport na temat efektywności tego narzędzia potwierdza skuteczność tego rozwiązania.<sup>4</sup> Choć rozwiązanie to nie jest pozbawione wad. Główna wada polega na „eksportie” problemu na inne grupy towarów, nie objęte tym mechanizmem, stąd pomysły, by rozwiązanie to zastosować do wszystkich produktów. Koncepcja taka jest obecnie silnie promowana przez czeskiego ministra finansów i wicepremiera Andreja Babiša. *Reverse charge* likwiduje wyłudzenia, ale umożliwi inne rodzaje oszustw, jak choćby podszywanie się pod podatnika, po to by zakupić towar bez VAT-u. Diametralnie większa jest też liczba podatników, których należałoby skontrolować. W przypadku odwróconego obciążenia kontrole powinny koncentrować się na ostatnim etapie, a więc sprzedaży detalicznej.

Inna szeroko dyskutowana koncepcja to tak zwana podzielona płatność (*split payment*), w której należność netto płaci się sprzedawcy, zaś podatek odprowadza się na wyodrębnione konto pod kontrolą administracji skarbowej. Jest to ciekawe rozwiązanie istotnie utrudniające wyłudzenia, ale kosztowne w realizacji i pogarszające płynność finansową przedsiębiorców. Rozwiązanie to, w ograniczonym zakresie, wprowadzono we Włoszech w odniesieniu do transakcji z podmiotami publicznymi; stosowane jest ono także w Turcji.

Ciekawym rozwiązaniem jest też centralna baza faktur, będąca obecnie przedmiotem analiz w Ministerstwie Finansów. Jednak taka baza faktur, podzielona płatność, czy omawiane w dalszej części Zeszytu propozycje Komisji Europejskiej, to rozwiązania, które realnie mogą zacząć funkcjonować dopiero w dalszej przyszłości. Natomiast Ministerstwo Finansów zaproponowało już teraz szereg drobnych zmian utrudniających zarówno zorganizowaną przestępczość, jak i zwykłe oszustwa podatkowe. Wśród tych zmian są między innymi:

- Likwidacja rozliczeń kwartalnych;

---

4 Ocena, czy poprzez wprowadzenie od 1 października 2013 r. odwróconego obciążenia VAT na niektóre wyroby stalowe ograniczono nadużycia w rozliczaniu podatku VAT w obrocie tymi towarami oraz czy warunki funkcjonowania przedsiębiorstw w branży objętej zmianami uległy poprawie, znajduje się w raporcie CASE przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Finansów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//6/12282103/12337199/dokument208574.pdf>.

- Introduction of a threshold above which the reverse charge mechanism would be applied;
  - Broadening of joint liability, in particular in areas where cash transactions occur;
  - Broadening of joint liability to include representatives of entities beginning operations;
  - Making VAT registration more difficult;
  - Making it easier to strike taxpayers from the VAT register;
  - Strengthening sanctions in the Criminal Tax Code for issuing and using fictitious invoices.
- Obowiązek składania deklaracji drogą elektroniczną dla niektórych podatników;
  - Obowiązkowe informacje podsumowujące, przesyłane drogą elektroniczną, dla dokonujących handlu wewnątrzspółnotowego oraz dla działających w mechanizmie odwróconego obciążenia;
  - Wprowadzenie limitu kwotowego, powyżej którego miałby zastosowanie mechanizm odwróconego obciążenia;
  - Rozszerzenie odpowiedzialności solidarnej, w szczególności tam, gdzie występują transakcje gotówkowe;
  - Rozszerzenie odpowiedzialności solidarnej na przedstawiciela podmiotu rozpoczynającego działalność;
  - Utrudnienia w rejestracji podmiotów na potrzeby VAT;
  - Ułatwienie wykreślenia podatnika z rejestru podatników VAT;
  - Zaostrzenie sankcji w KKS za wystawianie i posługiwanie się pustymi fakturami.

Of course, these changes will not eliminate the VAT gap, but they will make it easier to fight fraud, and to a certain degree may encourage criminal groups to shift their operations to other countries. What is important is the continuation of institutional cooperation between the Finance Ministry, the Central Investigative Bureau, the Internal Security Agency, the Border Guards and the prosecutor's office. It would also be useful to tighten criminal penalties for tax crime. Thanks to greater publicity on the scale of tax fraud, society's backing for decisive actions to combat these activities is growing. Social expectations of an increase in public spending are growing, and this creates the need to find additional tax revenues. In political terms, limiting fraud and tax crime is the easiest path to increasing budget revenues. On the other hand, the fight with economic crime is a difficult task, drawn out over many years, and requiring on the one hand brave legislative and organizational action, and on the other guarantees of a feeling of stability for the institutions and people fighting against tax fraudsters and criminals. The large-scale tax and customs administration reform planned as part of the National Tax Administration, which will de facto eliminate the Tax Audit Offices, and the intensive personnel rotation in the head office of the ministry and in the field, will inevitably mean at least a temporary drop in effectiveness. Thus, unfortunately, we will still have to wait a long time for a reversal of the negative trends.

Zmiany te nie zlikwidują oczywiście luki VAT, ale ułatwią zwalczanie oszustw i w pewnym stopniu mogą zachęcić grupy przestępcze do przenoszenia działalności do innych krajów. Ważne jest kontynuowanie instytucjonalnej współpracy resortu finansów z CBS, ABW, Strażą Graniczną i prokuraturą. Przydałoby się też istotne zaostrzenie sankcji karnych za przestępczość podatkową. Dzięki nagłośnieniu rozmiarów oszustw podatkowych rośnie społeczne poparcie dla zdecydowanych działań zwalczających ten proceder. Rozbudzane są oczekiwania społeczne dotyczące zwiększenia wydatków publicznych, a to oznacza konieczność pozyskiwania dodatkowych dochodów podatkowych. Ograniczanie oszustw i przestępstw podatkowych jest politycznie najłatwiejszą drogą zwiększania dochodów budżetowych. Z drugiej jednak strony, walka z przestępczością gospodarczą to zadanie trudne, rozłożone na lata, wymagające z jednej strony odważnych działań legislacyjnych i organizacyjnych, a z drugiej – zapewnienia poczucia stabilizacji dla instytucji i ludzi walczących z oszustwami i przestępstwami podatkowymi. Planowana w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, wielka reformy administracji podatkowej i celnej, która *de facto* likwiduje Urzędy Kontroli Skarbowej, oraz intensywne rotacja kadry kierowniczej w centrali resortu i w terenie nieuchronnie oznaczają co najmniej przejściowy spadek efektywności działań. Na odwrócenie niekorzystnych trendów przyjdzie więc nam niestety jeszcze długo poczekać.



## VAT Fraud: What Actions and Tools Can Limit the Scale?

### Nadużycia w VAT: jakie działania i instrumenty mogą ograniczyć skalę zjawiska?

---

#### Introduction

The scale of the VAT gap, and in particular the lack of any significant narrowing, is a constant source of strong emotions. They most often concern the role and actions of particular official bodies, both at the European Union level and at the level of individual member states, in the fight against tax fraud, which accounts for a significant part of the gap. These actions are not particularly visible in the public sphere, and their effectiveness thus far has been negligible. In this material we will examine the nature of value added tax, the areas subject to abuse and the current and planned solutions aimed at fighting fraud.<sup>1</sup>

#### 1. The Essence of VAT

VAT is not a tax whose structure is particularly susceptible to fraud and abuse. But it has certain basic characteristics that are used both for simple fraud and for creating structures that allow fraud and abuse on a greater scale.

The basic element that distinguishes VAT from other indirect taxes, in particular from the standard sales tax, is its structure, based on its universality and its “omniphality,” with the simultaneous application of

---

<sup>1</sup> The size of the gap in 2011 in 26 European Union countries was estimated at a combined EUR 193 billion (*Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU, Final Report, TAXUD/2012/DE/316*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf)), and at EUR 168 billion in 2013 (*Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015 Report, TAXUD/2013/DE/321*; [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf)).

#### Wstęp

Skala zjawiska, jakim jest luka w podatku VAT, a w szczególności to, że nie ulega ona istotnemu obniżeniu, budzi nieustające emocje. Dotyczą one najczęściej roli i działań właściwych organów, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich w walce z nadużyciami podatkowymi, które stanowią znaczną część tej luki. Działania te nie są w przestrzeni publicznej szczególnie widoczne, a ich dotychczasowa skuteczność – niewielka. W niniejszym materiale przybliżymy istotę podatku VAT, obszary podatne na nadużycia oraz stosowane i planowane rozwiązania mające na celu walkę z wyłudzeniami.<sup>1</sup>

#### 1. Istota podatku VAT

VAT nie jest podatkiem, którego konstrukcja sprzyja w sposób szczególny oszustwom i nadużyciom. Ma jednak pewne cechy konstrukcyjne, które wykorzystywane są zarówno do prostych oszustw, jak i tworzenia struktur umożliwiających dokonywanie oszustw, wyłudzeń i nadużyć na większą skalę.

Podstawowym elementem odróżniającym podatek VAT od innych podatków pośrednich, w tym w szczególności standardowego podatku obrotowego, jest jego konstruk-

---

<sup>1</sup> Wysokość luki w roku 2011 w 26 krajach Unii Europejskiej szacowano łącznie na 193 miliardy euro (*Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU, Final Report, TAXUD/2012/DE/316*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf)), w 2013 roku - na 168 miliardów euro (*Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015 Report, TAXUD/2013/DE/321*; [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf)).

a mechanism to keep the tax burden from building up at any particular stage of turnover. For though the classic sales tax is a single-phase tax – and thus is collected at a single phase of turnover, the final phase – VAT applies to each successive stage of turnover, or rather – to all transactions that are executed by taxpayers who are not specifically exempt. Thus, the structure of VAT is based on the application of the principle of taxing each transaction, at each stage of turnover, and the goal is to tax the value added at that particular phase of turnover.

The current formula of the value added tax differs from the initial structures, first applied in France in the 1950s, and even more so from the first theoretical concepts of the so-called refined von Siemens sales tax from the inter-war period. Still, the essence of the tax's "omniphaseality" remains unchanged, and the formula continues to be based on the assumption that only a single stage of trade is taxed at any given time.

The initial construction of the value added tax was based on the determination by the taxpayer at each stage of trade of the value they added, by determining the difference between the value of turnover in the previous phase and the value of that taxpayer's turnover. The value thus determined was subject to taxation. In practice, this solution created too many complications for it to be applied universally.

The contemporary VAT system is based on the invoice method, which consists of the taxpayer taxing the full value of their turnover (and not only the value they have added), though they simultaneously have the right (not the duty) to deduct from the amount of tax due, thus determined (so called output tax), the amount of tax already charged at previous stages of turnover (so called input tax). This is the general rule: In practice the taxpayer determines the value of output tax due on all transactions taxed in a given settlement period, and reduces it by the amount of tax charged on the basis of invoices (and other documents) confirming acquisition of goods and services used for the taxed operations. This deductibility of input tax is thus fundamental, constituting the main element that distinguishes the value added tax from a sales tax.

EU legislation (and thus Polish legislation) has adopted the principle of deducting the input tax solely on the basis of strictly defined documents, meaning first of all invoices in domestic trade. Similarly, the legislation adopts the principle of immediate deduction, meaning it is based

cja, oparta na jego powszechności i wszechfazowości, przy jednoczesnym zastosowaniu mechanizmu zapobiegającemu kumulacji obciążenia podatkowego na poszczególnych etapach obrotu. O ile bowiem klasyczny podatek obrotowy jest podatkiem jednofazowym – a zatem pobierany jest na jednym, ostatnim etapie obrotu, o tyle VAT dotyczy wszystkich kolejnych etapów obrotu, czy raczej – wszystkich transakcji, które dokonywane są przez podatników niekorzystających ze zwolnienia. Tym samym konstrukcja podatku VAT oparta jest na przyjęciu zasady opodatkowania każdej transakcji, na każdym etapie obrotu, a celem jest opodatkowanie wartości dodanej w tej konkretnej fazie obrotu.

Obecna formuła podatku od wartości dodanej odbiega od pierwotnych konstrukcji, po raz pierwszy zastosowanych we Francji w latach pięćdziesiątych poprzedniego stulecia, a tym bardziej od pierwszych teoretycznych koncepcji tzw. uszlachetnionego podatku obrotowego von Siemens z okresu międzywojennego. Niemniej istota wszechfazowości podatku pozostaje bez zmian, a stosowana formuła w dalszym ciągu oparta jest na założeniu realnego opodatkowania tylko danego etapu obrotu.

Pierwotna konstrukcja podatku od wartości dodanej polegała na określeniu przez podatnika w każdej fazie obrotu wartości przezeń dodanej poprzez ustalenie różnicy pomiędzy wartością obrotu w fazie poprzedniej a wartością obrotu tego podatnika. Tak ustalona wartość podlegała opodatkowaniu. Rozwiązanie to w praktyce tworzyło zbyt wiele komplikacji, aby mogło się upowszechnić.

Współczesny system podatku VAT oparty jest na metodzie fakturowej, która polega na tym, iż podatnik opodatkowuje pełną wartość obrotu (a nie tylko wartość przez siebie dodaną), ale jednocześnie ma prawo (nie: obowiązek) odliczenia od tak ustalonej kwoty podatku należnego, kwoty podatku naliczonego, zapłaconego na poprzednich etapach obrotu. To reguła generalna – w praktyce podatnik ustala wysokość podatku należnego od wszystkich transakcji opodatkowanych w danym okresie rozliczeniowym i pomniejsza ją o kwotę podatku naliczonego wynikającą z faktur (i innych dokumentów) potwierdzających nabycie przezeń towarów i usług wykorzystywanych do działalności opodatkowanej. Ta „potrącalność” podatku naliczonego ma więc charakter zasadniczy, stanowi przy tym główny element odróżniający podatek od wartości dodanej od podatku obrotowego.

Ustawodawca unijny (a za nim – ustawodawca polski) przyjął zasadę odliczenia podatku naliczonego wyłącznie

on the moment of purchase (receipt of the invoice), or the moment the tax obligation arises (e.g. in the case of import of services or intra-Community acquisition of goods), and not on the moment when the acquired goods or services were in reality used for the needs of the business activity.

As a result, this system is based on the assumption that the basis for taxation constitutes the full value of turnover performed by the taxpayer in a given phase, but the taxpayer receives the right to reduce the tax thus defined by the input tax – charged by its suppliers. The final effect, then, is similar as a matter of principle. But the system currently applied is simpler for the taxpayer (even though it imposes on them certain additional administrative duties), and undoubtedly more tightly sealed, as well as easier for the tax authorities to audit and monitor.

In the case of VAT, the tax obligation is thus defined in a multi-degree manner. The taxpayer, establishing their obligation, in the first place defines the level of tax due arising from the application of the tax rate to the basis for taxation (output tax). The level thus defined will constitute the level of the tax obligation, if the taxpayer does not have any amount of input tax in a given reporting period. However, if in that reporting period the taxpayer declared certain amount of input tax, and additionally the taxpayer wishes to use it, in that case they may reduce the level of the tax obligation by this amount.

This structure involving the deductibility of input tax is thus the backbone of the entire VAT system. This implies a whole range of consequences. One of them is the refund of the excess of input VAT, in cases where the amount of input exceeds the amount of output VAT.

Another characteristic element of VAT is the application of a unique formula: the 0% rate.<sup>2</sup> This rate is applied first and foremost to exports of goods, as well as to intra-Community supplies of goods, and to certain domestic transactions. It entails creating preferences for transactions related to the export of goods from one member state to another, or outside the territory of the European Union. The 0% rate thus means that the activity it applies to is a taxable activity. Thus the input VAT which relates to such an activity is subject to deduction on the stand-

---

<sup>2</sup> Directive 2006/112 applies to the exemption from tax – with the right to deduct the input VAT. Fundamentally, this is a structure identical to the 0% rate applied by Polish legislation.

na podstawie ściśle określonych dokumentów, czyli przede wszystkim faktury VAT w obrocie krajowym. Podobnie, ustawodawca przyjął zasadę odliczenia niezwłocznego – czyli opartego na chwili zakupu (otrzymania faktury), względnie momencie powstania obowiązku podatkowego (np. w przypadku importu usług czy wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów), a nie na momencie, kiedy nabyte towary lub usługi zostały w rzeczywistości wykorzystane na potrzeby działalności opodatkowanej.

W konsekwencji system ten oparty jest na założeniu, iż podstawę opodatkowania stanowi pełna wartość obrotu dokonywana przez podatnika w danej fazie, jednak podatnik uzyskuje prawo do obniżenia tak określonego podatku o podatek naliczony wynikający z poprzedniej fazy obrotu. Efekt finalny jest więc, co do zasady, podobny. Jednak system stosowany obecnie jest prostszy dla podatnika (mimo że nakłada na niego pewne dodatkowe obowiązki administracyjne) i niewątpliwie bardziej szczelny, jak też łatwiejszy do kontroli i monitorowania przez organy podatkowe.

W przypadku VAT zobowiązanie podatkowe określane jest więc w sposób wielostopniowy. Podatnik, ustalając swoje zobowiązanie, w pierwszej kolejności określa wysokość podatku należnego wynikającą z zastosowania stawki podatku do podstawy opodatkowania. Tak określona kwota stanowić będzie wysokość zobowiązania podatkowego, jeżeli u podatnika nie wystąpi w danym okresie rozliczeniowym kwota podatku naliczonego. Jeżeli jednak u podatnika w danym okresie rozliczeniowym wystąpiła pewna kwota podatku naliczonego, a ponadto podatnik zechce ją wykorzystać, wówczas może obniżyć wysokość zobowiązania podatkowego o tę kwotę.

Konstrukcja podatku naliczonego jest więc w istocie rzeczy kręgosłupem całego systemu podatku VAT. Implikuje cały szereg konsekwencji. Jedną z nich jest konstrukcja zwrotu nadwyżki podatku naliczonego w przypadku, gdy pojawia się nadwyżka podatku naliczonego nad należnym.

Innym elementem charakterystycznym dla podatku VAT jest zastosowanie szczególnej formuły: stawki 0 proc.<sup>2</sup> Stawka ta ma zastosowanie przede wszystkim do eksportu towarów, a także wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, oraz do wybranych transakcji krajowych. Jej istotą jest stworzenie preferencji dla transakcji związanych z wywozem towarów z jednego państwa członkowskiego

---

<sup>2</sup> Dyrektywa 2006/112 odnosi się do zwolnienia od podatku – z prawem do odliczenia podatku naliczonego. To w istocie rzeczy konstrukcja identyczna jak stawka 0% stosowana przez polskiego ustawodawcę.

ard principles. Thus, if in a given period a taxpayer bought goods in the country (for which they received invoices with input VAT, e.g. according to the 23% rate), and then exported all or a portion of those goods, while not performing any activities taxed at non-zero rates, such a taxpayer, in their return for a given month, will show an excess of the input over output VAT. This in turn means that the taxpayer will be entitled to apply to the tax authority for a refund of this surplus.

## **2. Intra-Community transactions as a particular area of fraud: suggestions prepared by the EC for solutions limiting the opportunities for abuse.**

A significant element of the common VAT taxation system in the EU<sup>3</sup> is the specific method for settling intra-community transactions regarding goods (where goods after sale are transported to another Member State).

The transitional system, which in 1993 replaced the previous method for settlement of international transactions, to some degree reflects import-export settlement and foresees that an intra-community transaction will be subject to taxation – in the formal sense – in two ways: a) as an intra-Community supply of goods, it is taxed in the state from which the goods are transferred (the taxpayer is the supplier), and b) as an intra-Community acquisition of goods, in the state for which they are destined (the taxpayer is the acquirer). Because such a transfer in trade between VAT-payers (a B2B transaction) should be treated in the appropriate method for the internal market (and thus without additional fiscal burdens), a specific system of settlement was created that prevents the imposition of a material burden on either of the parties. The taxpayer making the supply of goods settles it with the application of a 0% rate (or an exemption), while the acquirer, having the full

do innego, względnie poza terytorium Unii Europejskiej. Stawka 0 proc. oznacza przy tym, że czynność nią objęta jest czynnością opodatkowaną. Tym samym podatek naliczony związany z taką czynnością podlega odliczeniu na zasadach ogólnych. Jeżeli więc w danym okresie podatnik kupił towary w kraju (z tytułu których dostał faktury z naliczonym podatkiem np. wg stawki 23 proc.) i całość lub część tych towarów wyeksportował, nie wykonując przy tym żadnych czynności opodatkowanych innymi stawkami podatku niż stawka 0 proc., to podatnik taki w rozliczeniu za dany miesiąc wykaże nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym. To zaś powoduje, że podatnik ów będzie uprawniony do wystąpienia do organu podatkowego o zwrot tej nadwyżki.

## **2. Transakcje wewnątrzspółnotowe jako szczególny obszar oszustw: propozycje rozwiązań ograniczających możliwości nadużyć przygotowane przez KE**

Istotnym elementem wspólnego systemu podatku VAT w UE<sup>3</sup> jest szczególny sposób rozliczenia towarowych transakcji wewnątrzspółnotowych: transakcji dotyczących towarów, które po ich sprzedaży przemieszczane są do innego państwa członkowskiego.

System przejściowy, który od 1993 zastąpił dotychczasowy sposób rozliczeń transakcji międzynarodowych, odwzorowuje niejako rozliczenie importowo-eksportowe i przewiduje, że towarowa transakcja wewnątrzspółnotowa podlega opodatkowaniu – w ujęciu formalnym – dwójako: (a) jako wewnątrzspółnotowa dostawa towarów jest opodatkowana w państwie, z którego towary są przemieszczane (podatnikiem jest dostawca) i (b) jako wewnątrzspółnotowe nabycie towarów podlega opodatkowaniu w państwie ich przeznaczenia (podatnikiem jest nabywca). Ponieważ przemieszczenie takie w obrocie pomiędzy podatnikami (B2B) powinno być traktowane w sposób właściwy dla rynku wewnętrznego (a zatem bez dodatkowego obciążenia fiskalnego), stworzony został szczególny system rozliczenia skutkujący brakiem materialnego obciążenia żadnej ze stron. Podatnik dokonujący dostawy towarów rozlicza ją przy za-

<sup>3</sup> This is regulated primarily by Directive 2006/112.

<sup>3</sup> Reguluje go przede wszystkim Dyrektywa 2006/112.

right to deduct the input VAT, reports this transaction while treating the tax related to it as simultaneously input and output. This means that the transaction is effectively settled in the member state of destination, but – in accordance with the principle of tax neutrality – the tax poses no burden on businesses.

But taxation effectiveness is not accompanied by ease of tax settlement. For taxpayers are required to declare tax in their declarations, to prepare so-called reputative statements and in certain areas also to report to the Intrastat statistical information.

Failure to pay tax, and claims for tax refunds to which the taxpayer is not entitled, are mechanisms for VAT fraud and abuse. Obviously, this encompasses both the simplest, most primitive abuses based on failure to declare sales, or reduction of the amount due on the invoice, and more complicated frauds, most often connected with international trade, such as the VAT carousel in trade of goods between entities from different member states.<sup>4</sup> The literature records attempts to describe the VAT carousel structure in the form of diagrams presenting the various fraudsters, the so-called disappearing taxpayers, buffer entities, brokers etc. (see the chapter by J. Neneman). Still, these phenomena cannot be forced into any kind of definitional framework, because they are so dynamic that there are many forms of fraud related to intra-Community trade. A typical VAT carousel also has just a few common elements – the rest is up to the criminals' imagination.

This is because the essence of the fraud is simply failure to pay tax by entity A, which executed a domestic transaction in favor of taxpayer B, which then made a supply resulting in the transfer of goods to the territory of another member state. In the transaction, entity A plays the role of the so-called missing trader: after the issuance of the invoice and the possible delivery of the goods to taxpayer B and the payment of the full amount of the issued invoice, this entity disappears without settling its tax obligation with the authorities. Meanwhile entity B, which made the intra-Community transaction, requests the return of the excess amount of the input VAT. In a case where taxpayer B did not make other purchases or make another taxable transaction in a given month, the amount of the

stosowaniu stawki 0 proc., zaś nabywca mający pełne prawo do odliczenia podatku naliczonego wykazuje tę transakcję ujmując podatek z nią związany jako jednocześnie należny i naliczony. Oznacza to, że transakcja jest efektywnie rozliczona w państwie przeznaczenia, ale – zgodnie z zasadą neutralności podatku – podatek nie obciąża przedsiębiorcy.

Efektywności podatkowej nie towarzyszy jednak łatwość rozliczenia podatku. Podatnicy są bowiem zobowiązani do zadeklarowania podatku w stosownych deklaracjach rozliczeniowych, przygotowania tzw. informacji podsumowującej, a w pewnym zakresie także informacji statystycznej Intrastat.

Brak zapłaty podatku i wyłudzenie nienależnej kwoty zwrotu podatku to mechanizmy oszustw i nadużyć w podatku VAT. Rzecz jasna chodzi tu zarówno o najprostsze i najbardziej prymitywne nadużycia polegające na niezadeklarowaniu sprzedaży czy zaniżeniu kwoty należności na wystawionej fakturze, jak i oszustwa bardziej skomplikowane, związane najczęściej z obrotem międzynarodowym, takie jak np. karuzele podatkowe w obrocie towarowym między podmiotami z różnych państw członkowskich.<sup>4</sup> W literaturze pojawiają się próby opisu konstrukcji karuzeli podatkowej w formie schematów, w których występują oszuści, tzw. znikający podatnicy, podmioty buforowe, brokerzy etc. (zob. rozdział autorstwa J. Nenemana). Jednakże zjawiska te nie dają się zamknąć w jakichkolwiek ramach definicyjnych, ponieważ ich dynamika jest na tyle duża, że form wyłudzenia związanego z obrotem wewnątrzspółnotowym jest wiele. Typowa karuzela podatkowa ma też kilka zaledwie elementów wspólnych – pozostałe to tylko didaskalia.

Istotą oszustwa jest bowiem po prostu brak zapłaty podatku przez podmiot (A), który wykonał transakcję krajową na rzecz podatnika (B), który następnie dokonał dostawy skutkującej przemieszczeniem towaru na terytorium innego państwa członkowskiego. Podmiot A pełni w transakcji rolę tzw. znikającego handlowca – po wystawieniu faktury i ewentualnie dostarczeniu towaru podatnikowi B oraz zainkasowaniu pełnej kwoty z tytułu wystawionej faktury, podmiot ten znika bez dokonania rozliczenia podatku z organem podatkowym. Tymczasem podatnik B, który dokonał transakcji wewnątrzspółnotowej, wy-

<sup>4</sup> Carousel fraud is more formally known in the literature as MTIC (Missing Trader Intra Community) fraud, which better reflects the structure of the scheme.

<sup>4</sup> W anglojęzycznej literaturze przedmiotu określenie przestępstwa karuzelowe są zastępowane przez pojęcie MTIC fraud (Missing Trader Intra Community) co w lepszym stopniu oddaje istotę oszustwa opartego właśnie na znikającym handlowcu.

requested return is the amount of tax that was transferred to entity A, which disappeared without settling its taxes. This is how entities operating in a conspiracy defraud the amount of the tax from the tax office.

This simple formula is often (though not always) built on a whole chain of contractors and transactions, such that a similar operation in a chain of more than a dozen transactions with the same goods can be repeated multiple times in the same country or in various EU member states. In a slightly more complicated structure, what's important – from the point of view of the fraudsters – is also the fact that the majority of entities in the chain of supplies were simple (honest) taxpayers, who didn't plan to participate in fraud.

Introducing such entities to the chain makes it difficult to uncover fraud and its perpetrators, and additionally, in the light of tax administration practices (supported by the jurisprudence of the EU Court of Justice) prompts the tax authorities frequently to give up on seeking the fraudsters (recognizing that they don't have sufficient tools for it) and to concentrate instead on extracting taxes due from honest companies that simply were not sufficiently diligent in verifying their counterparties (which in certain circumstances allows the burden of risk to be shifted to those entities).

Member states' losses as a result of this type of carousel crime are estimated at EUR 45 billion-53 billion a year.<sup>5</sup> In the light of this, the European Commission has for many years been working on replacing the current transitional system of settling intra-Community transactions with a permanent system. Thus far about a dozen options have been subjected to research and analysis: from maintaining the current model, to a solution in which a unified 15% rate would apply (rather than 0%) in the country from which the goods were shipped, supplemented by a "top-up" to the level of the rate in the destination country (e.g. if a German taxpayer supplied goods to Poland, it would tax this operation at 15% in Germany, and additionally by a supplemental 8% rate in Poland).

---

5 *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods. Feasibility and economic evaluation study. Final Report. TAXUD/2013/DE/319. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey\\_study\\_destination\\_principle.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey_study_destination_principle.pdf)*

stępuje o zwrot nadwyżki kwoty podatku naliczonego. W przypadku, gdy podatnik B nie dokonał innych zakupów ani nie wykonał innej transakcji opodatkowanej w danym miesiącu, kwota żądanego zwrotu odpowiada kwocie podatku, którą przekazał podmiotowi A, który zniknął bez rozliczenia podatku. Tym samym w przypadku podmiotów działających w znowie dochodzi do wyłudzenia kwoty podatku z urzędu skarbowego.

Ta prosta formuła obudowana jest często (ale nie zawsze) całym łańcuchem kontrahentów i transakcji, tak że podobna operacja w ramach łańcucha kilku lub kilkunastu transakcji tym samym towarem może być powtórzona kilkukrotnie w tym samym kraju bądź w różnych państwach członkowskich UE. Przy nieco bardziej skomplikowanej strukturze ważne jest – z punktu widzenia oszustów – także i to, aby większość podmiotów w łańcuchu dostaw była zwykłymi (uczciwymi) podatnikami, którzy nie planowali i nie zakładali wzięcia udziału w oszustwie.

Wprowadzenie takich podmiotów do łańcucha utrudnia wykrycie oszustwa i jego sprawców a ponadto, w świetle praktyk administracji podatkowych (wspartych orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE) sprawia, że organy podatkowe często rezygnują z poszukiwania oszustów (uznając, że nie mają wystarczających narzędzi ku temu) i koncentrują się na egzekwowaniu należności od uczciwych firm, które jednak nie wykazały wystarczającej staranności przy weryfikacji swoich kontrahentów (to zaś w pewnych okolicznościach pozwala przenieść na te na te podmioty ciężar ryzyka).

Straty państw członkowskich wynikające z tego rodzaju przestępstw karuzelowych szacuje się na 45–53 miliardy euro rocznie<sup>5</sup>. Z tego względu Komisja Europejska od wielu lat pracuje nad zastąpieniem obecnego systemu przejściowego rozliczania transakcji wewnątrzspółnotowych systemem ostatecznym. Dotychczas przedmiotem badań i analiz było kilkanaście opcji: od pozostania przy obecnym modelu, aż do takiego rozwiązania, w którym obowiązywałaby jednolita stawka 15 proc. (zamiast 0 proc.) w państwie, z którego towar byłby wysyłany, i która byłaby uzupełniona „dopłatą” do wysokości wynikającej ze stawki właściwej w państwie przeznaczenia (np. gdyby niemiecki podatnik dostarczał towar do Polski, wówczas opodatkowałaby tę czynność stawką 15 proc. w Niemczech, a ponadto uzupełnia-

---

5 *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods. Feasibility and economic evaluation study. Final Report. TAXUD/2013/DE/319. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey\\_study\\_destination\\_principle.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey_study_destination_principle.pdf)*

In the end, a framework decision was taken on the principle of taxing such transactions exclusively in the destination country. As a consequence, the Commission initially selected five models for taxing transactions, from which the destination system model was selected (see the 30 June 2015 report<sup>6</sup>). Meanwhile, despite the discussion in the report of five models for the destination system, in effect it presents two basic models (each in two forms) and a proposal for certain cosmetic changes to the current system.

Option 1 is precisely such a cosmetic change, which should not be examined as a permanent solution, but as an essential and urgent modification of today's formula, until the time when it is replaced by the destination model. This "option" boils down to the simplification of certain administrative obligations related to intra-Community trade in goods, the creation of transparent and uniformly applied rules for the functioning of consignment stocks (including call-off stocks), transparent rules for taxation of chain transactions (and thus of transactions in which the supplies are made via several entities, but the goods are sent by the first one directly to the final one). The retention of dual tax settlement for the transaction is also assumed.

The other options represent a break from the current model.

Options 2 and 3 assume that a transaction is taxed only in the member state to which the goods are supplied. If a Polish taxpayer sells goods to a French counterparty, but the goods are delivered to Germany, the transaction will be taxed in Germany. Option 2 assumes that the tax will be settled by the supplier. Referring to the above example: The Polish supplier registers for VAT in Germany and settles the tax due to the German treasury – though while applying the One Stop Shop (OSS) scheme, which allows the registration of taxpayers in their home countries for taxes in other member states, and the settlement of these obligations via the national tax office. A limited version of this structure, the Mini One Stop Shop, has been in effect throughout the EU since 1 January 2015, and applies to settlement for telecommunications, electronic and broadcasting services provided for entities that are not taxpayers in other member states. This

jąco stawką 8 proc. w Polsce). Ostatecznie podjęta została kierunkowa decyzja o zasadności opodatkowania takiej transakcji wyłącznie w państwie przeznaczenia. W konsekwencji Komisja wybrała wstępnie pięć modeli opodatkowania transakcji, z których wybrany zostanie model systemu ostatecznego (zob. raport z 30 czerwca 2015 r.<sup>6</sup>). Przy czym jakkolwiek w raporcie tym mowa jest o pięciu modelach systemu ostatecznego, w istocie przedstawia on dwa modele podstawowe (każdy w dwóch wariantach) oraz propozycję pewnej kosmetyki obecnie stosowanego systemu.

Opcja 1 to właśnie kosmetyka dzisiejszego systemu, która nie powinna być rozpatrywana jako rozwiązanie ostateczne, ale jako konieczna i pilna modyfikacja dzisiejszej formuły, do czasu, kiedy zostanie zastąpiona modelem ostatecznym. Ta „opcja” sprowadza się do uproszczenia niektórych obowiązków administracyjnych związanych z towarowym obrotem wewnątrzwspólnotowym, stworzenia przejrzystych i identycznie stosowanych we wszystkich państwach członkowskich reguł funkcjonowania składów konsygnacyjnych (w tym składów typu call-off), przejrzystych reguł opodatkowania transakcji łańcuchowych (a zatem transakcji, w których dostawy dokonywane są przez kilka podmiotów, ale towar jest wysyłany przez pierwszy z nich bezpośrednio ostatniemu). Zakłada się też pozostawienie podwójnego rozliczenia podatkowego transakcji.

Pozostałe opcje zrywają z dzisiejszym modelem.

Opcje 2 i 3 zakładają, że transakcja zostanie opodatkowana jedynie w państwie członkowskim, do którego towary zostaną dostarczone. Jeżeli polski podatnik sprzeda towary kontrahentowi francuskiemu, ale towar zostanie dostarczony do Niemiec, wówczas transakcja będzie opodatkowana w Niemczech. Opcja 2 zakłada przy tym, że podatek zostanie rozliczony przez dostawcę. Odwołując się do powyższego przykładu: polski dostawca zarejestruje się na VAT w Niemczech i rozliczy podatek należny niemieckiemu fiskusowi – jednak przy zastosowaniu konstrukcji tzw. One Stop Shop (OSS). Ta formuła pozwala na rejestrację podatników w ich państwach na podatki innych państw członkowskich i rozliczenie tych zobowiązań za pośrednictwem krajowego organu. Formuła ta w ograniczonym zakresie (Mini One Stop Shop) funkcjonuje w całej Unii Europejskiej od 1 stycznia 2015 r.

---

<sup>6</sup> *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods. Feasibility and economic evaluation study. Final Report. TAXUD/2013/DE/319.* [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey\\_study\\_destination\\_principle.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey_study_destination_principle.pdf)

---

<sup>6</sup> *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods. Feasibility and economic evaluation study. Final Report. TAXUD/2013/DE/319.* [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey\\_study\\_destination\\_principle.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/ey_study_destination_principle.pdf)

solution is not complicated, and in the last year or so it has already been tested: weaknesses were identified, and conclusions were drawn. It appears that the OSS formula is the future for settlements of turnover between taxpayers from different member states.

Meanwhile, Option 3 assumes that the tax is settled in the state to which the goods are supplied, but the settling party will be the acquirer. In other words, the standard reverse charge mechanism will be applied, meaning that the taxpayer settling a given transaction is not the supplier, but the acquirer of a product or service.

Options 4 and 5 are basically the mirror images of options 2 and 3, with the settlement of the tax taking not in the state to which the goods are supplied, but the one in which the acquirer is headquartered. Thus, when a Polish supplier delivers goods to Germany, but its counterparty is a taxpayer headquartered in France, the transaction would be subject to taxation in France. Option 4 assumes that the taxpayer will be the supplier of the goods (with the application of the OSS structure), while option 5 calls for the acquirer of the goods to settle the tax (with the application of the reverse charge structure). This solution thus assumes the settlement of tax in transactions between taxpayers from different member states in a method analogous to the way in which services are taxed.

Each of these options (other than Option 3) also assumes an additional, specific solution that aims at fighting abuse, most often related to reporting.

An analysis included in the Commission report assumes that Option 2 could contribute significantly to a reduction of VAT fraud based on the missing trader structure. In this regard Options 1 and 3 are rather neutral, while Option 4 (as well as Option 5) pose a risk of fraud arising from the fact that the goods are in the state in which the transaction was not taxed.

For this reason, EU Commission has selected only Option 2 to proceed further<sup>7</sup>.

Today it is difficult to say whether member states maintain their earlier serious reservations toward the Commission's proposals. Thus far, the options of the destination model have not aroused excessive enthusiasm in the majority of countries. But it appears that the model of settling

i dotyczy rozliczenia usług telekomunikacyjnych, elektronicznych i nadawczych świadczonych na rzecz podmiotów niebędących podatnikami z innych państw członkowskich. Rozwiązanie to nie jest skomplikowane, a w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy zostało już przetestowane: zidentyfikowano słabości i zebrano wnioski. Jak się wydaje, formuła OSS jest przyszłością rozliczeń obrotów między podatnikami z różnych państw członkowskich.

Natomiast opcja 3 zakłada, że podatek zostanie rozliczony w państwie, do którego towary zostały dostarczone, ale podmiotem rozliczającym będzie ich nabywca. Innymi słowy zastosowany zostanie standardowy mechanizm odwrotnego obciążenia (reverse charge mechanism), sprawiający, że podatnikiem rozliczającym daną transakcję nie jest dostawca (usługodawca), ale nabywca towaru (usługi).

Opcje 4 i 5 są w zasadzie zwierciadlanym odbiciem opcji 2 i 3, z tym że rozliczenie podatku dokonywane byłoby nie w państwie, do którego towary są dostarczane, ale w państwie, w którym nabywca ma siedzibę. Tak więc, gdy polski dostawca dostarcza towary do Niemiec, ale jego kontrahentem jest podatnik z siedzibą we Francji, transakcja będzie podlegała opodatkowaniu we Francji. Opcja 4 zakłada przy tym, że podatnikiem będzie dostawca towarów (przy zastosowaniu konstrukcji OSS), zaś opcja 5 przewiduje, że podatnikiem obowiązującym do rozliczenia podatku będzie nabywca towarów (przy zastosowaniu konstrukcji odwrotnego obciążenia). Rozwiązanie to zakłada tym samym rozliczenie podatku w transakcjach między podatnikami z różnych państw członkowskich w sposób analogiczny do sposobu, w jaki rozliczane są usługi.

Każda z powyższych opcji (poza opcją 3) zakłada także dodatkowe, szczególne rozwiązania, mające na celu walkę z nadużyciami, zazwyczaj związane ze sprawozdawczością. Analiza zawarta w raporcie Komisji zakłada, że opcja 2 może znacząco przyczynić się do obniżenia nadużyć w podatku VAT wynikających z działań opartych na konstrukcji znikającego handlowca (*missing trader*). Opcje 1 i 3 są z tego punktu widzenia raczej neutralne, zaś opcja 4 (a także opcja 5) skutkuje ryzykiem oszustw wynikających z faktu, że towar znalazł się w państwie, w którym transakcja nie została opodatkowana.

Z tego względu Komisja Europejska ostatecznie zdecydowała, że tylko opcja 2 będzie przedmiotem dalszych prac<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> EU Commission communication on an action plan on VAT "Towards a single VAT area – time to decide". Brussels, 7.4.2016, COM (2016) 148 final

<sup>7</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z 7 kwietnia 2016 r. Action plan on VAT „Towards a single VAT area – time to decide”. COM(2016) 148 final



intra-Community transactions (in goods and services) based on the One Stop Shop structure is the future for taxation of EU trade. Regardless of whether it is adopted quickly or in a matter of years, it appears to be the best and simplest formula, ensuring both the possibility of restricting the VAT carousel and relative ease of executing settlements.

Paradoxically, the weakest link in this model is the lack of sufficient cooperation, and most certainly of trust, between the tax administrations of the individual member states. The effectiveness of the model based on registration in one member state and the settlement of tax due to other states via the taxpayer's national administration requires not only properly functioning authorities, but also the possibility of effective audit of settlements. So one practical problem may be, at the very least, the question of who should be entitled to audit the settlements of a taxpayer that are made as a result of their transactions with taxpayers from other member states – should it be the “home” tax authority of the taxpayer, or rather the authority of the state whose taxes were settled by that taxpayer? This is a purely political problem; from the technical and legal point of view, it could be solved in a heartbeat.

### **3. Other mechanisms for fighting fraud and abuse**

The European Commission is also working on other mechanisms that would limit VAT fraud and abuse.

The mechanism that was and is considered the most effective method of fighting abuse in these areas is the structure known as the reverse charge mechanism. This formula, based primarily on art. 194 & ff. of Directive 2006/112, provides that in certain cases, member states may determine that the taxpayer obligated to settle tax on a given transaction is the acquirer of a good or service.

Dziś trudno powiedzieć, czy państwa członkowskie zachowają dotychczasową poważną rezerwę wobec propozycji Komisji. Póki co dyskutowane opcje modelu ostatecznego nie budziły nadmiernego entuzjazmu w większości państw. Jednak wydaje się, że model rozliczeń transakcji wewnątrzspółnotowych (towarowych i usługowych) oparty na konstrukcji One Stop Shop jest przyszłością dla opodatkowania obrotu unijnego. Bez względu na to, czy zostanie przyjęty już wkrótce, czy w kolejnych latach, wydaje się formułą najlepszą i najprostszą, zapewniającą zarówno możliwość ograniczenia karuzel podatkowych, jak i względną łatwość dokonywanych rozliczeń.

Pewnym paradoksem jest to, że najstarszym ogniwem tego modelu jest brak wystarczającej współpracy – a najpewniej także – brak zaufania pomiędzy administracjami podatkowymi poszczególnych państw członkowskich. Skuteczność modelu opartego na rejestracji w jednym państwie członkowskim i dokonywaniu rozliczeń podatków należnych innym państwom przez administrację kraju podatnika wymaga nie tylko sprawności organów, ale także możliwości efektywnej kontroli rozliczeń. Problemem praktycznym może być więc choćby to, kto powinien być uprawniony do kontroli rozliczeń podatnika dokonywanych w związku z jego transakcjami z podatnikami z innych państw członkowskich – czy powinien to być „macierzysty” organ tego podatnika, czy raczej organ państwa, którego podatki zostały przez tego podatnika rozliczone. To problem czysto polityczny – z technicznego i prawnego punktu widzenia zagadnienie to mogłoby zostać rozwiązane błyskawicznie.

### **3. Inne mechanizmy walki z nadużyciami i oszustwami**

Komisja Europejska pracuje także nad innymi mechanizmami, które miałyby ograniczać oszustwa i nadużycia w podatku VAT.

Mechanizmem, który był i jest uważany za najskuteczniejszy sposób walki z nadużyciami w określonych branżach, jest konstrukcja tzw. odwrotnego obciążenia (reverse charge mechanism). Formuła ta, znajdująca oparcie przede wszystkim w art. 194 i n. Dyrektywy 2006/112 przewiduje, że w szczególnych przypadkach państwa członkowskie mogą postanowić, że podatnikiem zobowiązanym do rozliczenia podatku od danej transakcji jest nabywca towarów lub usług.

The basis of this mechanism is that insofar as in the standard VAT settlement formula, the tax is calculated and settled by the seller, here the tax is settled by the acquirer. In other words, the supplier issues the invoice without tax. This leads to interesting consequences. First of all, the liquidity of the acquiring taxpayer is improved; secondly, honest sellers are relieved of the risk of financing the amount of tax if they fail to receive payment from the counterparty. Still, this mechanism primarily closes the path to the most obvious fraud – for if the tax doesn't appear on the invoice, the supplier can't disappear with the unpaid tax, nor can the acquirer attempt to defraud the treasury of it.

But while noting that this structure is rather peculiar, constituting a departure from the general rule of tax settlement in the case of domestic trade, Directive 2006/112 (art. 199) strictly defines the goods and services that can be subject to this mechanism in domestic trade.

For the above reasons, EU legislation treats the mechanism as a basic tool in the fight against fraud. This is also why the Council, in two amendments to this directive, decided on the temporary possibility of broadening the application of this mechanism. First of all, the list of goods that can be subjected to reverse charge was expanded<sup>8</sup> (this applies through December 31 2018, and includes electronics, gas, electrical energy and greenhouse-gas emissions certificates); secondly, the possibility was introduced of "quick reaction mechanism" allowing a rapid introduction of reverse charges<sup>9</sup> (this applies through December 31 2018; member states can apply for acceptance of the application of reverse charges on other goods and services „to combat sudden and massive fraud liable to lead to considerable and irreparable financial losses”). Practice has shown that while this mechanism is effective, it is not free of defects. First of all, it can be applied only in relation to certain goods and services. Fraudsters can

---

8 Amendment made by Council Directive 2013/43/EU of 22 July 2013, amending directive 2006/112/EC on the common system of value-added tax as regards an optional and temporary application of the reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud (OJ L 201, 26.7.2013, p. 4).

9 Amendment made by Council directive 2013/42/EU of 22 July 2013, amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards a Quick Reaction Mechanism against VAT fraud (OJ L 201, 26.7.2013, p. 1).

Mechanizm ów polega na tym, że o ile w standardowej formule rozliczenia VAT, podatek jest naliczany i rozliczany przez sprzedawcę (usługodawcę), o tyle tutaj podatek jest rozliczany przez nabywcę towaru lub usługi. Innymi słowami, dostawca wystawia fakturę bez podatku, a podatek rozliczany jest przez nabywcę. Wiąże się to z interesującymi konsekwencjami. Po pierwsze, poprawia się płynność podatnika będącego nabywcą, po wtóre, zdejmuje się z uczciwego sprzedawcy ryzyko sfinansowania kwoty podatku w sytuacji braku uzyskania zapłaty od kontrahenta. Jednak przede wszystkim mechanizm ten zamyka pole do najbardziej oczywistego wyłudzenia – jeżeli bowiem podatek nie pojawia się na fakturze, to ani dostawca nie zniknie z nierozliczonym podatkiem, ani nabywca nie będzie próbował go wyłudzić od fiskusa.

Zważywszy jednak, że jest to formuła dość szczególna, stanowiąca odstępstwo od reguły generalnej rozliczenia podatku w przypadku obrotu krajowego, Dyrektywa 2006/112 (art. 199) określa ściśle towary i usługi, które w obrocie krajowym mogą być objęte tym mechanizmem.

Z powyższych względów ustawodawca unijny traktuje mechanizm ten jako podstawowy w walce z nadużyciami. Dlatego też Rada dwoma nowelizacjami owej dyrektywy zdecydowała o czasowej możliwości rozszerzenia zastosowania tego mechanizmu. Po pierwsze, wydłużona została lista towarów, które mogą podlegać odwrotnemu obciążeniu<sup>8</sup> (obowiązuje do 31 grudnia 2018 r. i dotyczy m.in. elektroniki, gazu i energii elektrycznej, handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych); po wtóre wprowadzona została możliwość tzw. szybkiego reagowania umożliwiającego szybsze wprowadzenie odwrotnego obciążenia<sup>9</sup> (obowiązuje do 31 grudnia 2018 r.; państwa członkowskie mogą wystąpić o akceptację zastosowania odwrotnego obciążenia także w przypadku innych towarów i usług „w celu zwalczania nagłych i znaczących oszustw, które mogłyby prowadzić do znacznych i nieodwracalnych strat finansowych”).

---

8 Nowelizacja dokonana dyrektywą Rady 2013/43/UE z 22.07.2013 r. zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa (Dz.Urz. UE L 201 z 26.7.2013 r., s. 4).

9 Nowelizacja dokonana dyrektywą Rady 2013/42/UE z 22.7.2013 r. zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT (Dz.Urz. UE L 201 z 26.7.2013 r., s. 1).

thus change to a different sector, or switch their operations to a member state that has not introduced reverse charges on a given product or service. Secondly, the fraud can be switched to the level of retail trade, which by nature cannot be subject to the reverse charge mechanism. The possibility of temporary limitations on budget inflows is sometimes presented in the literature as a weakness of the reverse charge mechanism. But it is difficult to take this argument seriously: If the cost of closing off opportunities for fraud is a temporary reduction in budget revenues, that is a cost worth bearing.

The reverse charge structure is such a proven mechanism for fighting abuse that every so often, a significant broadening of its application is considered.

In October 2015 the Commission rejected a request from four member countries (Austria, Bulgaria, the Czech Republic and Slovakia), which proposed a return to a plan discussed in the European Union forum in 2008–2009, namely the introduction of universal (general) reverse charges in domestic transactions. Simplifying somewhat, this would mean that domestic transactions subject to taxation that were executed for the benefit of taxpayers (and thus excluding transactions executed for the benefit of entities that are not taxpayers, including in particular final consumers) would be subject to the reverse charge. As a matter of principle, this would apply either to all transactions or to a majority of them (it would be possible to introduce e.g. financial thresholds above which the mechanism would be applied, or exclusion from the mechanism of certain types of transactions, goods and services).

This model would mean for example that a Polish producer selling goods to a retailer would not add VAT to the transaction, because the retailer (being a taxpayer) would be obligated to settle the tax on the transaction (they would show the tax as both input and output but this would have no effect on their liquidity). In turn, the retailer, selling the product to a consumer, would be required to calculate the tax according to general principles.

A general reverse charge in domestic trade would restrict, and would possibly eliminate entirely, both the simple tax fraud we know today and the kind based on the missing trader structure. But this does not mean that this solution would be a panacea for all forms of fraud and abuse. Still, the introduction of a general reverse charge system would mean, first of all, the end of the EU's current

Mechanizm ten, jak pokazuje praktyka, choć skuteczny, nie jest pozbawiony wad. Po pierwsze, może on zostać zastosowany tylko w odniesieniu do określonych towarów lub usług. Oszuści mogą więc zmienić branżę, względnie przenieść swoją działalność do państwa członkowskiego, które nie wprowadziło na dany towar lub usługę odwrotnego obciążenia. Po wtóre, oszustwa mogą zostać przeniesione na poziom obrotu detalicznego, który nie może z natury rzeczy podlegać odwrotnemu obciążeniu. Czasem w literaturze jako słabość odwrotnego obciążenia przedstawia się możliwość przejściowego ograniczenia wpływów budżetowych. Trudno argument ten traktować jednak poważnie: jeżeli bowiem kosztem zamknięcia możliwości wyłudzeń jest przejściowe zmniejszenie wpływów budżetu, to jest to koszt, który warty jest poniesienia.

Konstrukcja odwrotnego obciążenia jest jednak na tyle sprawdzonym mechanizmem zwalczania nadużyć, że co pewien czas rozważana jest koncepcja znaczącego rozszerzenia jej zastosowania.

W październiku 2015 r. Komisja odrzuciła wniosek czterech państw członkowskich (Austrii, Bułgarii, Czech i Słowacji), które zaproponowały powrót do projektu omawianego na forum Unii Europejskiej w latach 2008–2009, a mianowicie wprowadzenia mechanizmu powszechnego odwrotnego obciążenia w transakcjach krajowych. W pewnym uproszczeniu oznaczałoby to, że transakcje podlegające opodatkowaniu i mające charakter transakcji krajowych, które wykonywane byłyby na rzecz podatników (a zatem z pominięciem transakcji dokonywanych na rzecz podmiotów niebędących podatnikami, w tym w szczególności na rzecz ostatecznych konsumentów) podlegałyby odwrotnemu obciążeniu. Dotyczyłoby to, co do zasady, albo wszystkich transakcji albo większości z nich (możliwe byłoby wprowadzenie np. granic kwotowych, po przekroczeniu których mechanizm ów byłby stosowany, względnie wyłączenie z mechanizmu niektórych rodzajów transakcji, towarów lub usług).

Model ów miałby powodować, odwołując się do przykładu, że polski producent sprzedający towar detaliście nie obciążałby transakcji kwotą VAT, bo to na detaliście (będącym podatnikiem) spoczywałby obowiązek rozliczenia podatkowego transakcji (wykazałby podatek jako naliczony i należny, zatem nie miałoby to wpływu na jego płynność). Z kolei detalista ów sprzedając towar konsumentowi musiałby naliczyć podatek według zasad ogólnych.

Powszechne odwrotne obciążenie w obrocie krajowym ograniczyłoby, a może wręcz w pełni wyeliminowało za-

model of VAT. The tax would effectively appear only at the stage of settlement with the consumer (or another entity without the right to deduct the assessed tax), and transactions between taxpayers would be settled only in documents. Today's system is based on characteristics including the effective taxation of particular phases of turnover, and the structure of the added tax places on the acquirer of goods or services the obligation to actually keep track of invoices received and supplies made. These effects disappear with the introduction of general reverse charges. Formally speaking, business to business relationships would be taxed, but this taxation would be reduced to accounting settlements, without payment of any amount of taxes between taxpayers, or between taxpayers and the State Treasury. Secondly, we can expect that although the type of fraud known today in relationships between taxpayers will disappear in whole or in part, fraudsters' operations will be transferred to the level of transactions with final consumers. We can imagine various forms of fraud, such as the use of false identification numbers, which would make it possible for a fraudster who was not a taxpayer to receive invoices without tax. Thirdly, the new system would require higher outlays on the part of taxpayers to maintain correct settlements: the taxpayer will have to perform operations including precise verification of their counterparties' status as taxpayers. The general reverse charge mechanism would also require the introduction of completely new reporting and administrative requirements. In short, the cost of adjusting businesses (but also authorities) to the introduction of the general reverse charge may prove to be significant.

The proposal submitted by those four member states was not accepted. But the matter will continue to be the subject of deliberations Austria and Czech Republic<sup>10</sup> has requested the introduction on its territory of a general reverse charge pilot program. So already in 2016 we can expect further discussion on the suitability of this solution. If a majority of the member states consent to this pilot program, we can expect a formal undertaking of a procedure that may result in consent to derogation and the temporary application of general reverse charge in Austria and/or Czech Republic. However, the likelihood of consent to the pilot program, and thus to the beginning of the dismantling of the current VAT system, does not appear particularly great.

---

10 Outcome of the Council meeting; 3442nd Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels, 15 January 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2016/01/15/#>

równy znane nam dziś proste wyłudzenia podatku, jak i te oparte na konstrukcji znikającego podatnika. Nie oznacza to jednak, że rozwiązanie to stanowiłoby panaceum na wszelkie formy oszustw i nadużyć.

Jednak przede wszystkim wprowadzenie systemu powszechnego odwrotnego obciążenia oznaczałoby koniec obecnego unijnego modelu VAT. Podatek efektywnie pojawiłby się dopiero na etapie rozliczenia z konsumentem (względnie podmiotem nie mającym prawa do odliczenia podatku naliczonego), a transakcje między podatnikami byłyby rozliczane jedynie dokumentacyjnie. System dzisiejszy oparty jest m.in. na efektywnym opodatkowaniu poszczególnych faz obrotu, a konstrukcja podatku naliczonego nakłada na nabywcę towarów lub usług obowiązek faktycznej kontroli otrzymanych faktur i dokonanych dostaw. Te konsekwencje znikną w przypadku wprowadzenia powszechnego odwrotnego obciążenia. Co prawda, formalnie rzecz ujmując, relacje B2B pozostaną opodatkowane, ale opodatkowanie to sprowadzi się do księgowych rozliczeń, bez jakiegokolwiek płaćności kwot podatku pomiędzy podatnikami, ani też pomiędzy podatnikami a Skarbem Państwa. Po wtóre, możemy spodziewać się, że o ile znane nam dziś formy oszustw w relacjach między podatnikami znikną w całości lub w części, o tyle działalność oszustów przeniesie się na poziom transakcji z ostatecznymi konsumentami. Możemy wyobrazić sobie różne formy oszustw, jak wykorzystanie fałszywych numerów identyfikacyjnych, co miałyby umożliwić otrzymanie przez oszusta niebędącego podatnikiem faktury bez podatku. Po trzecie, nowy system wymagać będzie zwiększonych nakładów po stronie podatników dla zachowania poprawności rozliczeń: podatnik będzie musiał dokonać m.in. dokładnej weryfikacji swoich kontrahentów pod kątem ich statusu jako podatników. Powszechny mechanizm odwrotnego obciążenia wymagać będzie także wprowadzenia zupełnie nowych obowiązków sprawozdawczych czy administracyjnych. Mówiąc krótko, koszt dostosowania przedsiębiorców (ale także organów) do wprowadzenia powszechnego odwrotnego obciążenia może okazać się znaczący.

Propozycja złożona przez owe cztery państwa członkowskie nie została zaakceptowana. Sprawa jednak będzie w dalszym ciągu przedmiotem rozważań Austria i Republika Czeska<sup>10</sup> wystąpiły o wprowadzenie na jej terytorium pilotażowego programu powszechnego odwrotnego ob-

---

10 Outcome of the Council meeting; 3442nd Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels, 15 January 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2016/01/15/#>

Other anti-abuse measures being considered by the European Commission are narrowly targeted. They include a proposal for a uniform tax return (unfortunately work on this has been suspended), a broadening of the application of the One Stop Shop structure (including in relation to distance sales), and a broadening of the area of transactions to which reverse charges are to be applied (if the universal reverse charge mechanism is not applied).

ciążenia. Tym samym jeszcze w 2016 r. możemy oczekiwać kolejnej dyskusji na temat zasadności tego rozwiązania. Jeżeli większość państw członkowskich wyrazi zgodę na ów program pilotażowy, to możemy spodziewać się formalnego wszczęcia procedury, która skutkować może zgodą na derogację i czasowym zastosowaniem powszechnego odwrotnego obciążenia w Austrii i/lub w Czechach. Prawdopodobieństwo zgody na pilotaż, a tym samym rozpoczęcie demontażu obecnego systemu VAT, nie wydaje się jednak szczególnie duże.

Inne rozwiązania przeciw nadużyciom, rozważane przez Komisję Europejską mają charakter punktowy. Zalicza się do nich np. propozycję jednolitej deklaracji podatkowej (niestety procedowanie nad nią zostało zawieszono), rozszerzenie stosowania konstrukcji One Stop Shop (m.in. w odniesieniu do sprzedaży wysyłkowej), rozszerzenie zakresu transakcji, do których zastosowanie miałoby odwrotne obciążenie (w przypadku braku wdrożenia mechanizmu powszechnego odwrotnego obciążenia).

#### 4. Examples of the mechanisms applied by particular member states

Still, no less interesting are the actions of particular member states, which have introduced certain solutions in areas where they did not need acceptance from the Commission or the Council, or after receipt of such approval. In any case, many of these actions were inspired by the earlier work of the Commission; a classic example of such inspiration is the consultation process initiated by the Commission report titled *Green Paper – on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*<sup>11</sup> and summed up by a statement containing a report from the consultations titled *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market*. This report indicat-

---

11 Brussels, 1.12.2010, COM(2010) 695 final, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future\\_vat/com%282010%29695\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/com%282010%29695_en.pdf)

#### 4. Przykładowe mechanizmy stosowane przez poszczególne państwa członkowskie

Nie mniej ciekawe są jednak działania poszczególnych państw członkowskich, które wprowadziły pewne rozwiązania w takim zakresie, w jakim mogły to zrobić bez konieczności uzyskania akceptacji Komisji lub Rady, względnie po uzyskaniu takiej zgody. Skądinąd wiele z tych działań zostało zainspirowanych przez wcześniejsze prace Komisji; klasycznym przykładem takiej inspiracji jest proces konsultacji zainicjowany raportem Komisji pn. „Green Paper – on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system”<sup>11</sup> i podsumowany komunikatem zawierającym raport z konsultacji pt. „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single

---

11 Brussels, 1.12.2010, COM(2010) 695 final, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future\\_vat/com%282010%29695\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/com%282010%29695_en.pdf)

ed several potential types of action that could limit VAT abuse.<sup>12</sup> Certain member states, not waiting to see what the Commission will do, decided to act independently.

One of the most interesting solutions from this group of instruments is the split payment model. In this system the acquirer, after receiving an invoice, transfers the net amount to the bank account of the taxpayer, while the VAT is paid into another account. This can be the account of the tax authority, or an account of the taxpayer to which the authority has access. The purpose is to make it impossible for a taxpayer who has issued an invoice to freely dispose of the money paid as VAT. Additionally, the risk that this taxpayer and the amount of the unsettled tax disappear is eliminated. Furthermore, at the level of technical details there are many possibilities – from manual allocation of amounts by the taxpayer, to automatic allocation performed by the bank. It must also be noted that the split payment, as a mechanism of combating fraudsters, is becoming widespread outside the European Union; it is being applied successfully by states such as Ecuador and Turkey.

Still, this mechanism has a range of disadvantages. The most important one is the significant influence on the taxpayer's financial liquidity. If this formula is not universal (and it usually applies to defined types of transactions, sectors, goods or taxpayers), the taxpayer who is the supplier, who does not receive the full amount arising from the invoice issued (and only the net amount), and who will simultaneously be obligated to pay the full amount due (gross) based on the invoices it has been issued, will have to either transfer the problem of financing to the supplier (not paying invoices by the expected deadline, or to acquire additional financing.

From the point of view of the tax structure itself, this is a rather dubious solution. The final VAT tax obligation is set, as a matter of principle, after deducting from the output tax the amount of input tax that is subject to deduction. In the split payment model, what *de facto* occurs is the payment of the amount of the output VAT without the deduction of the input. To maintain this system without creating cash flow problems, the legislation should create a special model of quick returns of the amount of input VAT to the account of the taxpayer subject to the split payment mechanism. But this in

market<sup>12</sup>. Raport ów wskazał kilka potencjalnych rodzajów działań, które mogłyby skutkować ograniczeniem nadużyć w podatku VAT. Niektóre państwa członkowskie, nie czekając na to co zrobi Komisja, postanowiły działać samodzielnie.

Jednym z najciekawszych rozwiązań z tej grupy instrumentów jest model tzw. podzielonej płatności (ang. *split payment*). Polega on na tym, że nabywca po otrzymaniu faktury przelewa kwotę stanowiącą równowartość kwoty netto na rachunek bankowy podatnika, natomiast kwota stanowiąca równowartość kwoty VAT wpłacana jest na inne konto. Może to być konto organu podatkowego, albo konto podatnika, do którego dostęp ma organ. Celem jest uniemożliwienie podatnikowi, który wystawił fakturę, swobodnego dysponowania kwotą stanowiącą równowartość VAT. Eliminuje się ponadto ryzyko zniknięcia takiego podatnika i kwoty nierozliczonego podatku. Także na poziomie szczegółów technicznych możliwości jest wiele – od manualnej alokacji kwot przez podatnika do alokacji automatycznej dokonywanej przez bank. Należy także zauważyć, że podzielona płatność, jako mechanizm walki z oszustwami upowszechnia się poza Unia Europejską, stosują ją z powodzeniem takie państwa jak Ekwador i Turcja.

Niemniej mechanizm ten ma szereg minusów. Najważniejszy z nich to znaczący wpływ na płynność finansową podatnika. Jeśli bowiem formuła ta nie jest powszechna (a zazwyczaj dotyczy określonych rodzajów transakcji, branż, towarów lub podatników), to podatnik będący dostawcą, który nie otrzyma pełnej kwoty wynikającej z wystawionej faktury (a jedynie wartość netto) i który jednocześnie będzie zobowiązany do zapłaty pełnej kwoty należności (brutto) wynikającej z faktur jemu wystawionych, będzie musiał albo przenieść problem finansowania na dostawcę (nie płacąc faktury w oczekiwanym terminie), albo też pozyskać dodatkowe finansowanie.

Z punktu widzenia samej konstrukcji podatku jest to rozwiązanie dość wątpliwe. Ostateczne zobowiązanie podatkowe VAT ustala się, co do zasady, po odjęciu od kwoty podatku należnego kwot podatku naliczonego, podlegających odliczeniu. W modelu podzielonej płatności dochodzi, *de facto*, do zapłaty kwoty podatku należnego bez odliczenia podatku naliczonego. Aby utrzymać ten system i jednocześnie odnieść pożądaną efekt, nie tworząc

12 Brussels, 6.12.2011 COM(2011) 851 final, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/key\\_documents/communications/com\\_2011\\_851\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/key_documents/communications/com_2011_851_en.pdf)

12 Brussels, 6.12.2011 COM(2011) 851 final, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/key\\_documents/communications/com\\_2011\\_851\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/key_documents/communications/com_2011_851_en.pdf)

turn implies the need to create the possibility of instant verification of the correctness of settlement by such a taxpayer in the area of the input VAT – tools that today in the majority of member states, including Poland, do not function satisfactorily. The lack of a mechanism for fast refunds of input VAT will shift the entire burden of financing the split payment model onto the taxpayer.

Currently in the European Union there are two split payment models functioning. Italy, beginning January 1 2015, applies this model to all supplies of goods and services performed for state bodies and public-law entities. To apply the model, Italy was required to receive a derogation decision (on the basis of Art. 395 of Directive 2006/112); it was issued for a temporary period, through the end of 2017.

Another model is applied in the Czech Republic. While in Italy the split payment mechanism is obligatory in the case of supplies for certain defined acquirers, the Czech model is optional. This is why the Czech Republic could introduce this mechanism without the need to request a derogation decision.

The Czech Republic has introduced as its basic model the mechanism of joint responsibility of the acquirer for the supplier's tax obligations. If evidence of potential joint responsibility comes to light (e.g. the supplier is not classified as a reliable entity on a website published by the Czech authorities, or is expecting payment on an account other than the one given on that website), the acquirer may be freed from this responsibility if it pays the amount VAT resulting from the supplier's invoice into a special account.

Another solution applied by certain member states is the so-called standard audit file for tax (SAF-T), which allows significant improvements in audits and data acquisition. In its simplest form, this solution comes down to the obligation to transfer data to the tax authority in a defined electronic format. It also includes a reformulation of the tax audit into audits performed fully electronically, with the possibility of receiving full access to the taxpayer's data. SAF-T is applied in a growing number of member states; from July 1 2016, on the basis of Art. 193a of the Tax Ordinance, it will also be applied in Poland.

It is important to note yet another mechanism of combating fraud and abuse, the Central Invoice Registry model (also based on a Commission proposal), which is applied in several states (including in Portugal); another group of states is preparing to introduce it. At its heart is the

trudności w zakresie płynności finansowej, ustawodawca powinien stworzyć specjalny model szybkich zwrotów kwoty podatku naliczonego na konto podatnika objętego mechanizmem podzielonej płatności. To jednak oznacza z kolei konieczność stworzenia możliwości błyskawicznej weryfikacji poprawności rozliczeń takiego podatnika w zakresie podatku naliczonego, a zatem narzędzia, które dziś w większości państw członkowskich, w tym w Polsce, nie funkcjonuje satysfakcjonująco. Brak mechanizmu szybkich zwrotów podatku naliczonego skutkować będzie przerzuceniem finansowania modelu podzielonej płatności w całości na podatnika.

Obecnie w Unii Europejskiej funkcjonują dwa modele podzielonej płatności. Włochy, począwszy od 1 stycznia 2015 r. stosują ten model dla wszystkich dostaw towarów i usług dokonywanych na rzecz organów władzy i podmiotów prawa publicznego. Aby zastosować tę formułę Włochy były zobowiązane do wystąpienia o stosowną decyzję derogacyjną (na podstawie art. 395 Dyrektywy 2006/112) i decyzję taką otrzymały; została ona wydana na czas określony, do końca 2017 r.

Drugi model jest stosowany w Czechach. O ile we Włoszech mechanizm podzielonej płatności ma charakter obligatoryjny w przypadku dostaw na rzecz określonych nabywców, o tyle model czeski ma charakter opcjonalny. Dlatego właśnie Czechy mogły wprowadzić ten mechanizm bez konieczności wnioskowania o decyzję derogacyjną.

Czechy wprowadziły jako model podstawowy mechanizm solidarnej odpowiedzialności nabywcy za zobowiązanie podatkowe dostawcy. Jeżeli zaistnieją przesłanki ewentualnej odpowiedzialności solidarnej (np. dostawca nie ma statusu podmiotu rzetelnego na publikowanej przez stosowne władze czeskie stronie internetowej lub też oczekuje płatności na rachunek inny niż rachunek podany na tejże stronie), wówczas nabywca może zwolnić się z tej odpowiedzialności, jeżeli kwotę stanowiącą równowartość VAT wpłaci na specjalne konto.

Innym rozwiązaniem stosowanym przez niektóre państwa członkowskie jest tzw. jednolity plik kontrolny (SAF-T), który pozwala na znaczące usprawnienie kontroli i pozyskiwania danych. W najprostszej formie rozwiązanie sprowadza się do obowiązku przekazywania danych organowi podatkowemu w określonym formacie elektronicznym. W grę wchodzi także przeformułowanie modelu kontroli podatkowej na kontrole dokonywane w pełni elektronicznie – z możliwością uzyskania dostępu do pełnych danych podatnika. SAF-T jest stosowane w rosnącej liczbie państw

creation of a central registry of all invoices issued by taxpayers. Several variants are possible: for example, the taxpayer may be required to issue invoices only by applying certified systems for issuing bookkeeping documents, and to introduce the issued invoices into a registry, though a system in which all invoices are issued and sent solely within the framework of the Central Registry is also possible.

The purpose of the model is, of course, the possibility of full, real-time audit of all documents issued by taxpayers, and as a result the ability to capture irregularities and suspicious transactions. The obvious weakness of this model is the very high cost of introducing the registry, which includes not only creating the system itself, but also adjusting the IT systems of both taxpayers and tax authorities. It must also be noted that over the long term, this system can bring the desired effects only on the condition that the authorities are properly prepared for continuous monitoring, and for reacting to unusual events. And it must be added that the number of invoices flowing into the registry each month, once the system covers the majority of taxpayers, will be numbered in the millions.

Certain member states also apply other solutions with specific characteristics. Romania significantly changed the procedure for registering VAT payers, recognizing that verification before registration allows the pre-emptive elimination of many potential fraudsters from the ranks of registered taxpayers (i.e. from among those who can claim refunds). Hungary, in addition to demanding certification of accounting software, applies a system of monitoring transport, EKAER, in which the entity sending goods (both within Hungary and to or from another member state) must receive an identifying number for each shipment, and the carrier must have confirmation in its possession; if an inspection occurs, failure to produce the number may result in sanctions up to the confiscation of the goods. This allows confirmation of whether the movement of goods is happening in the real world, and not only on paper.

członkowskich; od 1 lipca 2016 r. na podstawie art. 193a Ordynacji podatkowej stosowane będzie także w Polsce.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden mechanizm walki z oszustwami i nadużyciami, model Centralnego Rejestru Faktur (także wynikający z propozycji Komisji), który jest stosowany w kilku państwach (m.in. w Portugalii), a kolejna grupa państw przygotowuje się do jego wdrożenia. Jego istotą jest stworzenie centralnego rejestru wszystkich faktur wystawianych przez podatników. W grę wchodzi różne warianty: podatnicy mogą być np. zobowiązani do wystawiania faktur jedynie przy zastosowaniu certyfikowanych systemów do wystawiania dokumentów księgowych i wprowadzania wystawianych faktur do rejestru, ale możliwy jest także system, w którym wszystkie faktury byłyby wystawiane i przesyłane wyłącznie w ramach systemu Centralnego Rejestru.

Celem modelu jest, rzecz jasna, możliwość bieżącej, pełnej kontroli wszystkich wystawianych przez podatników dokumentów, a w związku z tym możliwość wychwytywania nieprawidłowości i transakcji budzących podejrzenia. Oczywiście słabością tego modelu jest bardzo wysoki koszt wprowadzenia rejestru, co obejmuje nie tylko stworzenie samego systemu, ale także dostosowanie systemów informatycznych zarówno podatników, jak i organów. Należy także zaznaczyć, że system ten może przynieść w długim okresie pożądane efekty pod warunkiem, że organy będą w sposób właściwy przygotowane do bieżącego monitorowania bazy i reagowania na zdarzenie nietypowe. A trzeba dodać, że ilość faktur wpływających miesięcznie do rejestru po objęciu systemem większości podatników będzie liczona w milionach.

Niektóre państwa członkowskie stosują także inne rozwiązania o charakterze szczególnym. Rumunia znacząco zmieniła procedurę rejestracji podmiotów VAT, uznając, że weryfikacja przed rejestracją pozwoli na wstępne wyeliminowanie z grona zarejestrowanych podatników (a zatem tych, którzy mogą wystąpić o zwrot podatku) wielu potencjalnych oszustów. Węgry, poza żądaniem certyfikowania oprogramowania księgowego, stosują szczególny system monitorowania transportu (EKAER), który sprowadza się do tego, że podmiot przesyłający towary (zarówno na Węgrzech, jak i do lub z innego państwa członkowskiego) musi uzyskać dla transportu specjalny numer, którego potwierdzenie przewoźnik powinien mieć ze sobą; w razie kontroli brak numeru skutkować może sankcjami aż po konfiskatę przewożonego towaru. To pozwala na kontrolę tego, czy ruch towarowy odbywa się rzeczywiście, a nie jedynie na papierze.



## Conclusion

For years there has been not only discussion, but also work on models and solutions for the purpose of limiting VAT fraud and abuse. This process is taking place both at the EU level and in individual countries.

When analyzing these models and mechanisms for combating fraud, we cannot lose sight of a potential conflict with values that must be protected. There is no doubt that ensuring tax inflows is essential, and we must take actions that will ensure these inflows. But the means and tools must be proportionate to the end. Thus, in particular, they cannot lead to a restriction of other values that must be protected, such as the free movement of goods and services.

So the task is not simple. But the final effect should be a balanced solution, which helps limit fraud, without simultaneously creating cost and administrative barriers that could have a significant effect on the ease of commencing and carrying out business activity in the European Union.

## Podsumowanie

Od lat toczy się nie tylko dyskusja, ale i prace nad modelami i rozwiązaniami, których celem jest ograniczenie oszustw i nadużyć w podatku VAT. Proces ten odbywa się zarówno na poziomie Unii, jak i poszczególnych państw.

Analizując owe modele i mechanizmy walki z wyłudzeniami i oszustwami, nie można tracić z pola widzenia potencjalnego konfliktu wartości, które trzeba chronić. Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie wpływów podatkowych jest niezbędne i należy przedsięwziąć działania, które wpływy te zapewniają. Jednak środki i narzędzia muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu. W szczególności zaś nie mogą one skutkować ograniczeniem innych wartości wymagających ochrony, jak choćby swobodnego przepływu towarów i usług.

Zadanie nie jest więc proste. Jednak efektem końcowym powinny być zrównoważone rozwiązania, które pomogą ograniczyć nadużycia i oszustwa, ale jednocześnie nie stworzą barier kosztowych i administracyjnych, mogących wpłynąć w istotny sposób na łatwość podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w Unii Europejskiej.

## The list of previous PBR-CASE / BRE Bank – CASE and mBank – CASE Seminar Proceedings

### Lista Zeszytów PBR-CASE / BRE Bank – CASE i mBank – CASE

Previous editions are available at

<http://www.case-research.eu/en/publications/list?series=1923&topic=All&region=All&date%5Bvalue%5D%5Byear%5D=>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem

<http://www.case-research.eu/en/publications/list?series=1923&topic=All&region=All&date%5Bvalue%5D%5Byear%5D=>

1. Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989–1992
2. Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3. Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4. Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5. Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6. Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7. Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8. Gospodarka Polski w latach 1990–92. Pomiary a rzeczywistość
9. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10. Wycena ryzyka finansowego
11. Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12. Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13. Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce – stan obecny i perspektywy
14. Etyka biznesu
15. Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17. Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18. Dług publiczny
19. Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20. Obrót wierzytelnościami
21. Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22. Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23. Sanacja banków
24. Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25. Finansowanie projektów ekologicznych
26. Instrumenty dłużne na polskim rynku
27. Obligacje gmin
28. Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów. Wydanie specjalne: Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29. Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
30. Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce

31. Mieszkalnictwo jako problem lokalny
32. Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33. (nie ukazała się / was not published)
34. Rynek inwestycji energooszczędnych
35. Globalizacja rynków finansowych
36. Kryzysy na rynkach finansowych skutki dla gospodarki polskiej
37. Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38. Docelowy model bankowości spółdzielczej
39. Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40. Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41. Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42. Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
43. Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
44. Kiedy koniec złotego?
45. Fuzje i przejęcia bankowe
46. Budżet 2000
47. Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48. Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49. Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
50. Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52. Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
53. Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54. Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55. Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56. Czy warto liczyć inflację bazową?
57. Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
58. Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59. Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59. (a) Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60. (nie ukazała się / was not published)
61. Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
62. Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63. Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
64. Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65. Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
66. Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67. Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę

68. Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
69. Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70. Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego – Zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90. SEPA – bankowa rewolucja
91. Energetyka–polityka–ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja – czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK – Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro
103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?

106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia
111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112. Gospodarka nisko emisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach–córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski mBank – CASE Seminar Proceedings No. 130 / Zeszyt mBank – CASE Nr 130 39
122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stop i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach?  
/ The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Transformacja gospodarcza w Polsce w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu  
/ On Competition in the Banking Sector in Poland and Europe Before and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine:  
too late, too slow, too little
136. Korporacyjny rynek papierów dłużnych w Polsce: aktualny stan, problemy, perspektywy rozwoju  
/ Corporate debt securities market in Poland: state of art, problems, and prospects for development
137. Unia Bankowa - gdzie jesteśmy / The Banking Union: State of Art
138. Bezpośrednie i pośrednie obciążenia polskich banków AD 2015. Próba inwentaryzacji i pomiaru niektórych z nich  
/ New publication: An assessment of direct and indirect liabilities of Polish banks AD 2015
140. Stan i perspektywy rozwoju rynku funduszy private equity w Polsce  
/ The condition of and prospects for the private equity funds market in Poland
141. Co dalej z systemem Euro? / Rethinking the Euro system (w przygotowaniu)