

## ***Rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT***

**Słowa kluczowe:** oszustwa podatkowe; transakcje karuzelowe; podatek VAT

**Keywords:** fraud tax; carousel fraud; Value Added Tax

**Kod JEL:** H20; H21; H25

### **Wstęp**

W gospodarce rynkowej przestępczość gospodarcza przybiera różne formy. Jedną z nich jest przestępczość podatkowa, czyli uchylanie się od opodatkowania oraz wyłudzenie nienależnych zwrotów podatku. Powoduje to duże straty zarówno dla budżetu państwa (np. poprzez zmniejszenie wpływów, uzyskiwanie nienależnych zwrotów, wyłudzenie dopłat), jak i dla sektora prywatnego (przez bezpośrednie zmniejszenie dochodów oraz spadek konkurencyjności, w tym w kontekście rozwoju szarej strefy czy zawyżania kosztów działalności przez podmioty gospodarcze działające z naruszeniem prawa). W rzeczywistości następstwa działalności zorganizowanych grup przestępczych, a także skutki luki podatkowej powodującej m.in. uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa, będącej konsekwencją oszustw podatkowych w odniesieniu do podatku VAT, ponoszą wszyscy obywatele.

Uszczuplenie dochodów podatkowych, w szczególności z tytułu VAT, występuje we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Rozmiary tego zjawiska istotnie wpływają na możliwość realizacji zadań publicznych. Polska należy do państw, w których problem ten w ostatnich latach wystąpił szczególnie wyraźnie. Na szeroką skalę występowało zjawisko wyłudzenia VAT. Najgroźniejsze były tworzone przez oszustów struktury, by pozorować przepływ towarów między krajami UE i wyłudzać podatek. Nasiliło się zjawisko wykorzystywania fikcyjnych faktur. W 2015 r. służby podległe Ministrowi Finansów wykryły 360 tys. takich faktur na kwotę 82 mld zł. Dochody z podatku od towarów i usług, stanowiące podstawowe źródło dochodów budżetu państwa, były istotnie zagrożone.<sup>1</sup>

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie problematyki dotyczącej wyłudzenia podatku od towarów i usług oraz zaprezentowanie działań uszczelniających podjętych przez państwo w celu zapobieżenia różnym rodzajom oszustw podatkowych.

---

<sup>1</sup> Informacja o wynikach kontroli z dnia 19 kwietnia 2018 roku, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s. 6.

## Podatek VAT w strukturze dochodów budżetu państwa

Podatek od towarów i usług (ang. Value Added Tax, VAT) stanowi jeden z głównych podatków jakie występują w powszechnym obrocie gospodarczym w polskim systemie fiskalnym. Został wymyślony na początku XX wieku we Francji<sup>2</sup>, natomiast z powodu innego ustroju gospodarczego w Polsce został wprowadzony dopiero w 1993 roku.<sup>3</sup> Od chwili wprowadzenia podatek od towarów i usług stał się zasadniczym źródłem dochodów państwa, pełniąc rolę jednej z centralnych gwiazd w systemie podatkowym.<sup>4</sup>

Obecnie jest najważniejszym podatkiem ze względu na wielkość wpływów do budżetu państwa i jest uznawany za jedno z podstawowych obciążeń fiskalnych gospodarstw domowych. Zaliczany do grupy podatków obrotowych, konsumpcyjnych i pośrednich. Co do zasady głównymi płatnikami podatku są konsumenci, ponieważ przedsiębiorcy będący płatnikami podatku mają możliwość odliczania kwot w postaci podatku naliczonego za zakupy dokonywane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Z tego powodu wpływy z podatku VAT są jednym ze wskaźników konsumpcji w danych makroekonomicznych.

Cechą charakterystyczną polskiego budżetu państwa jest wysoka niehomogeniczność jego strony dochodowej, opartej na fundamencie tworzonym przez wpływy z tytułu podatków pośrednich, wśród których decydującą rolę odgrywa podatek od towarów i usług, a rolę wspierającą – podatek akcyzowy.<sup>5</sup>

W latach 2005 – 2018 dominującą rolą dochodów wśród podatków, odgrywał podatek od towarów i usług, którego udział wzrastał w analizowanym okresie od wartości 75,4 mld zł do kwoty 174,9 mld zł. Natomiast wydajność podatków dochodowych maleje głównie ze względu na niską dynamikę podatku dochodowego od osób prawnych. Może to świadczyć o istnieniu agresywnej optymalizacji przedsiębiorstw odnoszącej się do transferu zysków np. do „rajów podatkowych”. Dochody z podatku od towarów i usług w całym analizowanym okresie były blisko dwukrotnie wyższe, niż podatek akcyzowy i pięciokrotnie wyższe niż podatek dochodowy od osób prawnych.

---

<sup>2</sup> *The modern VAT*, (red.) Liam P. Ebrill, International Monetary Fund, 2001, s. 4.

<sup>3</sup> Na podstawie Ustawy z dnia 8 stycznia 1993 roku o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, obecnie uregulowany w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług.

<sup>4</sup> A. Pomorska, *Dylematy polskiego systemu podatkowego w warunkach transformacji gospodarki*, [w:] A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne problemy transformacji gospodarki polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1992, s. 11.

<sup>5</sup> T. Budzyński, *Fiskalne aspekty podatku od towarów i usług w Polsce*, [w:] K. Stępnik (red.), *Annales Oeconomia*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, s. 612.

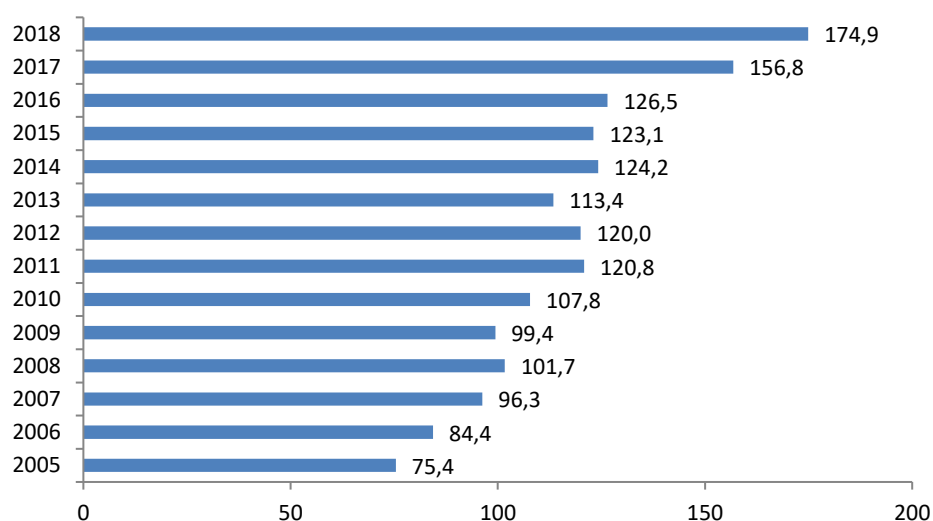
**Tabela 1.** Wybrane dochody budżetu państwa w latach 2005-2018 (w mld zł)

Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dochody podatkowe	155,8	174,8	206,4	219,5	214,8	222,5	243,2	248,2	241,6	257,9	269,8	273,1	315,2	349,3
Podatek PIT	42,1	48,7	60,9	67,1	62,7	62,5	67,5	70,6	73,8	78,1	83,1	48,2	52,6	59,5
Podatek CIT	20,8	25,3	32,1	34,6	30,7	27,8	31,6	31,8	29,2	29,6	32,8	26,3	29,8	34,6
Podatek akcyzowy	39,4	42,1	49,1	50,4	53,9	55,6	57,9	60,4	60,6	61,5	62,8	65,7	68,2	72,1
Podatek VAT	75,4	84,4	96,3	101,7	99,4	107,8	120,8	120,0	113,4	124,2	123,1	126,5	156,8	174,9
Dochody niepodatkowe	21,1	20,0	22,4	19,3	27,4	24,5	24,5	32,3	35,9	26,6	25,8	40,1	33,6	28,8
Dochody razem	179,8	197,6	236,4	253,1	274,1	250,3	277,6	287,6	279,1	283,5	297,2	314,6	350,4	380,0

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jak można zauważyć najmniejszy wpływ do budżetu państwa w Polsce z tytułu podatku VAT odnotowano w 2005 roku w wysokości 75,4 mld zł. W roku 2011 dochody z podatku VAT były o 13 mld zł wyższe w porównaniu z rokiem 2010. Było to spowodowane między innymi wzrostem podstawowej stawki z 22% na 23%. W kolejnych latach wpływy utrzymywały się na poziomie zbliżonym do 120 mld zł, z wyjątkiem roku 2013, w którym odnotowano spadek do poziomu nieco ponad 113 mld zł. W roku 2017 dochody z tytułu podatku VAT wyniosły 156,8 mld zł, a w roku 2018 zwiększyły się o 18,1 mld zł i wyniosły 174,9 mld zł.

**Wykres 1.** Dochody budżetowe państwa z podatku VAT w latach 2000 – 2018 (w mld zł)



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Od 2011 roku, zauważalna jest wyraźna stagnacja dochodów z tytułu VAT, mimo występującego w kolejnych latach dodatniego PKB w Polsce. Powyższe może wskazywać na

rozwój „szarej strefy” w zakresie wyłudzeń podatku (np. w obszarze handlu, elektroniką, złomem, paliwami) i powstawaniem luki w podatku VAT, która stanowi zagrożenie dla stabilności budżetu państwa, ze względu na duży uszczerbek po stronie wpływów budżetowych. Podwyższenie podstawowej stawki VAT na 23%, w 2011 roku przyczyniło się do skokowego, ale jednorazowego zwiększenia wpływów z tytułu podatku VAT.

**Tabela 2.** Dochody budżetu państwa z tytułu podatku VAT w latach 2005-2016 (%)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dynamika nominalna dochodów z podatku VAT	121,2	111,9	114,1	105,6	97,7	108,4	112,0	99,3	94,5	109,5	108,4	102,8
Dynamika nominalna dochodów podatkowych	114,9	112,2	118	106,3	97,9	103,5	109,3	102,1	97,3	105,5	105,9	101,2
Dynamika nominalna dochodów ogółem	115,1	109,9	119,6	107,2	108,2	91,3	110,9	103,6	97,0	101,6	104,8	105,9
Udział wpływów z podatku VAT w dochodach podatkowych	48,4	48,3	46,7	46,4	46,3	48,5	49,7	48,3	46,9	48,7	49,9	46,4
Udział wpływów z podatku VAT w dochodach ogółem	41,9	42,7	40,8	40,2	36,3	43,1	43,5	41,7	40,6	43,8	45,3	40,2

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych NIK, GUS oraz Ministerstwa Finansów.

Znaczny udział wpływów z tytułu podatku od towarów i usług skutkuje tym, iż wskaźniki dynamiki dochodów z jego tytułu mają wpływ na wysokość wskaźników dynamiki dochodów podatkowych budżetu państwa, jak też dynamiki dochodów ogółem budżetu państwa. Jednakże istotna pod względem statystycznym jest korelacja pomiędzy wskaźnikami dynamiki dochodów z podatku VAT oraz wskaźnikami dynamiki dochodów podatkowych,<sup>6</sup> natomiast korelacja pomiędzy wskaźnikami dynamiki dochodów z VAT a wskaźnikami dynamiki dochodów ogółem nie jest istotna statystycznie.<sup>7</sup>

W latach 2005-2016 udział dochodów z tytułu podatku VAT w dochodach ogółem, kształtował się na poziomie pomiędzy 40-45%, z wyjątkiem roku 2009, w którym udział ten spadł do 36,3%. Bardzo wysoka dynamika wpływów z tytułu podatku od towarów i usług wystąpiła w 2007 r. (114%) oraz w 2011 r. (112%), co w największym stopniu przyczyniło się do dobrego stanu budżetu państwa we wskazanych latach. Jednocześnie głęboki spadek wpływów z tytułu podatku VAT był zasadniczą przyczyną trudności w realizacji budżetu państwa po stronie dochodowej w 2009 roku (97,7%, ponad 2 mld zł mniej niż w 2008 roku)

<sup>6</sup> Współczynnik korelacji liniowej *r-Pearsona* wynosi 0,88.

<sup>7</sup> Współczynnik korelacji liniowej *r-Pearsona* wynosi 0,41.

oraz w 2013 roku (94,5%, spadek o prawie 7 mld zł w porównaniu do 2012 roku). Najwyższy wskaźnik udziału w dochodach budżetowych został odnotowany w roku 2015 i wyniósł 45,3%. Udział podatku VAT w dochodach podatkowych kształtował się w przedziale 46%- 50%. Najniższe wartości wpływów zanotowano w latach 2007-2009, na które przypadał kryzys finansowy o zasięgu ogólnoswiatowym.

### **Kategorie i skala oszust w VAT**

W zależności od rodzaju i charakteru podatku, oszustwa podatkowe mogą przybierać różną postać. Na inny rodzaj oszustw narażone są podatki dochodowe o charakterze bezpośrednim, na inny podatki majątkowe, a jeszcze na inny podatki konsumpcyjne o charakterze pośrednim, np. podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy. Jako przykład częściowego uchylania się od podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) można podać niewykazanie wszystkich źródeł przychodów czy też wadliwą prawnie kwalifikację kosztów uzyskania przychodów. Natomiast w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) jako przykład oszustwa podatkowego mogą być sytuacje gdy przedsiębiorca w koszty uzyskania przychodu wlicza elementy wydatków, które zgodnie z ustawą nimi nie są, korzysta z ulg i zwolnień podatkowych prawnie mu nienależnych lub celowo doprowadza firmę do upadłości, by zmniejszyć podatek. Przykładem całkowitego uchylania się od opodatkowania jest funkcjonowanie podmiotów (osób fizycznych i prawnych) w szarej strefie, niepłacących podatków od osiągniętych dochodów. Przyczyn tego zjawiska jest wiele, w tym wysokie obciążenie pracy różnymi kosztami, np. podatkami lub składkami ubezpieczeniowymi. Funkcjonując w szarej strefie, zarówno pracownik, jak i firma nie płacą podatków, umniejszając w ten sposób wpływy do budżetu państwa.

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2013–2016 wynosił średnio 13,5%. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2016 roku – było to 13,2%, a największym w 2013 roku – 13,8%. Największy wpływ na rozmiary szarej strefy miała działalność ukryta, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. W latach 2013–2016 jej udział w PKB wynosił przeciętnie 10,7%, co stanowiło około 80% całej gospodarki nieobserwowanej.

Działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. W roku 2013 udział jej wynosił 0,8% PKB, po czym zmniejszył się do 0,6% w roku 2014 oraz 0,3% w latach 2015-2016. Spadek udziału był spowodowany przede

wszystkim niższymi szacunkami produkcji i handlu narkotykami. Największa część gospodarki nieobserwowanej według szacunków GUS przypada na sektor handlowy oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią. Wartość dodana wytworzona w szarej strefie w handlu i usługach turystycznych stanowiła 5,2% PKB w 2016 roku (około 40% szarej strefy). Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (17%) – firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 2,3% PKB. Jedynym sektorem nieusługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, był przemysł. Przypadło na niego około 11% wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2016 roku. Stanowiło to około 1,4% PKB.

**Tabela 3.** Struktura szarej strefy w Polsce w latach 2013-2016 (w %)

Elementy szarej strefy		2013	2014	2015	2016
Szara gospodarka	Działalność ukryta	10,6	10,4	11	10,8
	Działalność nieformalna	2,4	2,3	2,2	2,1
Działalność nielegalna		0,8	0,6	0,3	0,3
Łącznie		13,8	13,3	13,5	13,2

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2018.

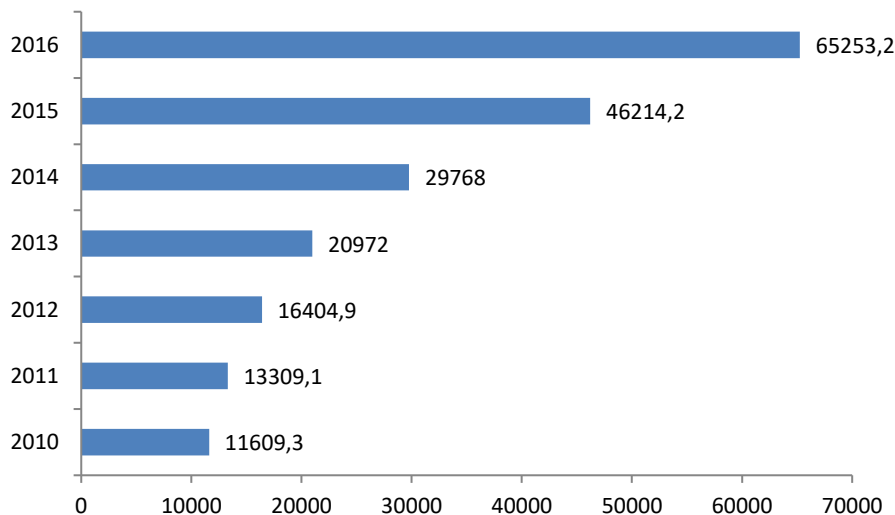
Mafie gospodarcze funkcjonujące w szarej strefie lub jej groźniejszej odmianie – czarnej strefie w sposób profesjonalny zajmują się przemytem, wyłudzeniami VAT czy akcyzy i są w stanie generować ogromne straty dla skarbu państwa i zyski dla siebie, na poziomie 7 – 10 mld zł rocznie w przypadku mafii paliwowej. Takich mafii o dużym zasięgu, mamy w Polsce przynajmniej 18, w różnych branżach. Szacuje się, iż około 10% paliw pochodzi z nielegalnego importu. Podobne zjawisko można zaobserwować na rynku tytoniu, gdzie co czwarty papieros jest produkowany nielegalnie na terytorium naszego kraju lub jest do Polski przemywany. W przypadku papierosów to jest rocznie około 6,5 mld zł strat, które są zyskiem dla mafii tytoniowej. Straty wynikające z niedoborów w opłacaniu samej akcyzy na wyroby tytoniowe szacowane były blisko na 5 mld zł.<sup>8</sup>

W latach 2010 – 2016 poziom zaległości budżetowych z tytułu podatku VAT charakteryzował się systematycznym przyrostem. Zaległości wynikały z kwot wymierzonych

<sup>8</sup> *Ile Polska traci na szarej strefie*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/ile-polska-traci-na-szarej-strefie-cztery,41,0,1990953.html> [dostęp: 10.09.2019].

w znacznej mierze podmiotom, które już na etapie postępowania kontrolnego nie miały majątku, ani środków na rachunkach bankowych.

**Wykres 2.** Poziom zaległości budżetowych z tytułu podatku VAT w latach 2010 – 2016 (w mln zł)



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Postępowanie egzekucyjne prowadzone wobec podmiotów dokonujących oszustw z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne były mało skuteczne.<sup>9</sup> Decydujący wpływ na rozmiary należności miały kwoty wymierzone wyniku wykrycia istotnych nieprawidłowości przez organy kontroli skarbowej i organy podatkowe, istnienia tzw. luki VAT, stanowiącej różnicę pomiędzy faktycznymi wpływami z tytułu VAT do budżetu państwa a tymi, jakie teoretycznie powinny wpłynąć zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami podatkowymi.

W Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej zjawiskiem szczególnie niebezpiecznym są wyłudzenia podatku od towarów i usług, dokonywane w sposób świadomy i zorganizowany przez grupy przestępcze. W zakresie podatku VAT przestępczość podatkowa dotyczy w szczególności:<sup>10</sup>

- obrotu wyrobami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem akcyzowym (towary akcyzowe są często jednocześnie przedmiotem przestępstw związanych nieuiszczaniem akcyzy oraz wyłudzeń nienależnego zwrotu VAT),

<sup>9</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 r.*, s. 13.

<sup>10</sup> *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015, s. 11.

- zaniżania podatku VAT do wpłaty w wyniku nieuzasadnionego zwiększenia podatku naliczonego (np. fikcyjne faktury oraz zaliczanie do kosztów opodatkowanych wydatków nie związanych z prowadzoną działalnością) lub zaniżania podatku należnego (np. ukrywanie faktycznych rozmiarów działalności, nieuzasadnione stosowanie obniżonych stawek podatku),
- unikania zapłaty należnego podatku (np. karuzele podatkowe, znikający podatnik, niezgłaszanie do opodatkowania wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów, obchodzenie cen antydumpingowych),
- wyłudzenie zwrotu podatku VAT w związku z fikcyjnym dokonaniem czynności (np. fikcyjne faktury) uprawniających do występowania o zwrot tego podatku.

Jak wynika z raportu PricewaterhouseCoopers oraz Instytutu Badań Strukturalnych, wielkość luki podatkowej, której znaczną część stanowią skutki oszustw w podatku VAT, w 2012 roku była szacowana na kwotę 36,4-58,5 mld zł, co pozwoliło na wyliczenie dziennej straty Skarbu Państwa w 2012 roku na kwotę około 100-160 mln zł.<sup>11</sup> Dodatkowo należy zwrócić uwagę na wysoką dynamikę luki podatkowej, zwłaszcza w zakresie podatku od towarów i usług. W latach 2007-2013 wielkość szacowanej luki podatkowej wzrosła 7-krotnie z 7,2 mld zł do 46,8 mld zł.<sup>12</sup>

Według szacunków Ministerstwa Finansów, w 2017 roku luka podatkowa uległa zauważalnemu ograniczeniu (o 6,0 pkt proc.), to wciąż wynosiła ona około 25 mld zł, tj. około 14% potencjalnych wpływów, a w 2018 roku luka podatkowa uległa istotnemu ograniczeniu z 15,4% potencjalnych wpływów w 2017 roku do 12,5% w 2018 roku, w porównaniu do luki na poziomie 24-25% w latach 2012-2015.<sup>13</sup>

Luka w zakresie podatku VAT istotnie wpłynęła na wielkość ogólnej luki podatkowej, która miała miejsce w ostatnich latach w Polsce. Obrazuje ona utraconą, potencjalną kwotę podatków, która winna zasilić budżet państwa. Do głównych przyczyn luki podatkowej w Polsce należą: oszustwa podatkowe, szara sfera, nieuczciwa optymalizacja podatkowa, błędy w samowymiarze podatku, upadłość podatników (zarówno obiektywna, jak i strategiczna).

---

<sup>11</sup> D. Pauch, *Problem oszustw podatkowych na przykładzie podatku VAT*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, 2015, nr 116, s. 637.

<sup>12</sup> A. Adamczyk, *Zjawisko luki podatkowej w kształtowaniu warunków funkcjonowania przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, 2015, nr 116, s. 602.

<sup>13</sup> Zob. *Sprawozdanie z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2018, *Sprawozdanie z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.



Czynnikiem ułatwiającym proceder wyłudzenia podatku jest obowiązująca na obszarze Unii Europejskiej stawka 0% dla towarów i usług będących przedmiotem eksportu. Niemal plagą w wyłudzeniach podatku VAT jest stosowany mechanizm karuzeli podatkowej. Karuzela podatkowa to jeden ze sposobów wyłudzenia zwrotu podatku od towarów i usług przez podmiot, który jest do tego nieuprawniony, poprzez wykonywanie transakcji faktycznych i pozornych, w których w ramach zaplanowanych przez oszustów ról uczestniczy wiele podmiotów gospodarczych: dostawca, znikający podmiot, bufor, broker. Mechanizm karuzeli podatkowej opiera się na znikającym podmiocie, który w praktyce nie prowadzi działalności gospodarczej, ale wystawia faktury, które w rzeczywistości nie dokumentują zdarzeń gospodarczych. Podmiot ten znika bez śladu, pozostawiając po sobie nieuregulowane kwoty podatku. Natomiast towar przechodzi przez kolejne łańcuchy transakcji, do tzw. bufora, nadającego wiarygodność fakturowanym transakcjom (są to najczęściej podmioty znane, o odpowiedniej historii działalności). Natomiast broker, ostatni z podmiotów, odpowiada za sprzedaż towaru poza granicami kraju w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów i występuje do urzędu skarbowego o zwrot podatku VAT.

Warto nadmienić, iż funkcjonariusze Krajowej Administracji Skarbowej, przy współpracy z Policją, w tym z Centralnym Biurem Śledczym Policji oraz ze Strażą Graniczną, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralnym Biurem Antykorupcyjnym przeprowadzili działania, w rezultacie których:

- rozpracowano zorganizowaną grupę przestępczą trudniącą się wyłudzeniami zwrotu podatku VAT; przestępczy mechanizm polegał na wielokrotnym obrocie tymi samymi towarami na podstawie faktur, które nie odzwierciedlały rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, a miały na celu stworzenie pozorów legalnego obrotu towarami pomiędzy podmiotami; grupa działała na terenie kilku województw, a w przestępczą działalność zaangażowane były także podmioty z Czech i Niemiec; fikcyjne faktury dokumentujące rzekome dostawy wewnątrzwspólnotowe miały posłużyć do wyłudzenia nienależnych zwrotów podatku VAT w kwocie ponad 140 mln zł; przedmiotem obrotu były głównie artykuły spożywcze oraz dobra szybko zbywalne,
- wykryto karuzele podatkowe, w których brało udział co najmniej 170 podmiotów polskich oraz 55 firm zagranicznych, między innymi z Cypru, Słowenii, Łotwy, Wielkiej Brytanii, Węgier, Belgii, Słowacji, Bułgarii, Czech, Estonii oraz Niemiec; wyłudzony z budżetu państwa podatek VAT według wstępnych wyliczeń to ponad 108 mln zł, a wartość wystawionych faktur, którymi posłużono się w oszustwie, wyniosła 570 mln zł,

- zatrzymano 13 członków grupy przestępczej, która wyłudziła ponad 124 mln zł podatku VAT; zostały zajęte środki pieniężne w wysokości 26 tys. zł i 2,2 tys. euro oraz zabezpieczone mienie o wartości około 8 mln zł; grupa przestępcza kreowała fikcyjne zdarzenia gospodarcze mające na celu wyłudzenie podatku VAT; jej członkowie założyli na tzw. „słupy” dziesiątki firm, między którymi krążyły setki pustych faktur za sprzedaż fikcyjnych towarów,
- udaremniono wyłudzenie zwrotu podatku VAT w kwocie 160 mln zł; dowody popełnienia oszustwa podatkowego zostały zabezpieczone w wyniku przeszukania lokali należących do stron transakcji sprzedaży 20 obrazów.<sup>14</sup>

### **Karuzela podatkowa i jej schemat**

Przestępstwo karuzelowe stanowi oszustwo popełnione przy użyciu systemów i mechanizmów mających na celu uchylanie się od obowiązku dotyczącego podatku VAT poprzez niezapłacenie VAT należnego lub nieuprawnione domaganie się zwrotu VAT dzięki procederowi obejmującego firmy działające w otoczeniu międzynarodowym. „Karuzela podatkowa” to wyrafinowane przestępstwo popełniane w sposób świadomy i zorganizowany, wykorzystujące konstrukcje podatku od wartości dodanej, w którym wyrażenie „karuzela” odnosi się do sposobu, w jaki sprzedawane towary krążąc między poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w przestępczy łańcuch dostaw „wracają” do państw pochodzenia i do pierwszego ogniwa w łańcuchu. Podmiot ten jako wiodący inicjuje następnie kolejny obrót z udziałem tych samych firm. W dostawach nigdy nie występuje ostateczny nabywca (zamknięty krąg transakcji). Transakcje odbywają się bardzo szybko, często w ciągu 1-2 dni „przechodzą” przez podmioty z wielu krajów UE. W oszukańczych transakcjach przestępcy wykorzystują zarówno istniejące, jak i fikcyjne towary, a sposób ich działania jest zazwyczaj dobrze przemyślany i ukierunkowany, co dodatkowo wydłuża czas wykrycia przestępstwa.

Transakcje karuzelowe jako przestępstwa karnoskarbowe, obok obrotu paliwami, złomem, alkoholem i tytoniem, należą do głównych obszarów ryzyka związanego z praniem brudnych pieniędzy.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Informacja o wynikach kontroli z dnia 19 kwietnia 2018 roku, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s. 24-25.

<sup>15</sup> *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2011 roku*, Warszawa 2012, [www.archbip.mf.gov.pl/bip\\_files/\\_giif/publikacje/spr\\_2011\\_v8a.pdf](http://www.archbip.mf.gov.pl/bip_files/_giif/publikacje/spr_2011_v8a.pdf) [dostęp: 14.09.2019]

Istotna cecha oszustwa „karuzelowego” jest włączenie w łańcuch dostaw tzw. „znikających podatników”, nazywanych również „słupami”. Zysk wypracowany przez organizację przestępczą, równy jest wielokrotności kwot VAT niezapłaconych do budżetu państwa członkowskiego, na terytorium którego operują podmioty pełniące rolę znikającego podatnika. Oszustwa karuzelowe w handlu wewnątrzwspólnotowym stanowią, obok strat wynikających z funkcjonowania szarej strefy, jedno z najważniejszych źródeł powodujących uszczuplenia w dochodach uzyskiwanych z podatku VAT. Przestępstwa karuzelowe występują we wszystkich państwach członkowskich UE.

W ramach transakcji karuzelowych część podmiotów w nich uczestniczących czerpie korzyści w jeden z dwóch sposobów:

- poprzez brak zapłaty należnego podatku VAT albo
- poprzez otrzymanie od organów podatkowych danego państwa zwrotu podatku VAT, który w rzeczywistości nie został uregulowany na wcześniejszych etapach obrotu.

Opisane korzyści mogą występować w karuzeli podatkowej oddzielnie lub obok siebie. W praktyce można wyróżnić kilka ogólnych typów przestępstw karuzelowych, które posiadają różnego rodzaju podtypy:

- transakcje zakładające powtarzalność oszukańczego łańcucha dostaw pomiędzy określoną grupą podmiotów,
- transakcje obejmujące wiele podmiotów, z których tylko jeden (z formalnego punktu widzenia) dopuszcza się przestępstwa, przy czym może ono być popełniane poza granicami państwa, w którym ulokowany jest organizator całej konstrukcji,
- transakcje gwarantujących, iż sytuacja prawno-podatkowa pozostałych (świadomych lub nie) uczestników przestępczego procederu jest bardzo trudna do zakwestionowania przez fiskusa z tego powodu, iż podmioty te prawidłowo wypełniają swoje obowiązki w zakresie rozliczeń VAT, a transakcjom wewnątrzwspólnotowym, w które są zaangażowane, towarzysza rzeczywiste przemieszczenia towarów pomiędzy krajami UE.

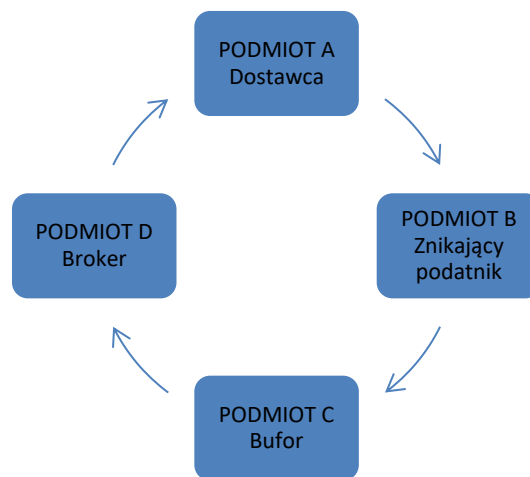
Do najczęściej występujących przestępstw karuzelowych należy zaliczyć:

- oszustwa typu „znikający podatnik” (intra-Community missing trader fraud [MTIC]), zwane również „acquisition fraud”,
- oszustwa karuzelowe „przeciwstawne”,
- oszustwa karuzelowe opierające się na procedurze importu towarów 42xx,
- oszustwa związane z handlem emisjami CO<sub>2</sub>,
- oszustwa związane ze świadczeniem usług,

- inne rodzaju przestępstwa opierające się o konstrukcje karuzeli podatkowej.

Można stwierdzić, że karuzela podatkowa to jeden ze sposobów wyłudzenia zwrotu VAT przez podmiot do tego uprawniony przez przeprowadzanie ciągu transakcji (zarówno faktycznych, jak i pozornych), w których w ramach uprzednio zaplanowanych przez oszustów ról uczestniczy (świadomie lub nieświadomie) wiele podmiotów gospodarczych.<sup>16</sup> W ramach transakcji karuzelowych część podmiotów w nich uczestniczących czerpie korzyści w jeden z dwóch sposobów, tj. przez brak zapłaty należnego podatku VAT lub przez otrzymanie od organów podatkowych danego państwa zwrotu podatku VAT, który w rzeczywistości nie został uregulowany we wcześniejszych etapach obrotu.

**Rysunek 1.** Mechanizm transakcji karuzelowej w podatku VAT



**Źródło:** Opracowanie własne.

Charakterystyczne role występujące w mechanizmie karuzeli podatkowej to „znikający podatnik” („znikający handlarz”), „broker” oraz wiele „buforów”. Ujęcie definicyjne „znikającego podatnika” było zawarte w art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1925/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Zgodnie z powyższym przepisem „niewywiązujący się podmiot gospodarczy” oznacza podmiot gospodarczy zarejestrowany jako podatnik dla celów VAT, który z potencjalnym zamiarem oszustwa nabywa towar lub usługi bądź symuluje ich nabywanie nie płacąc podatku VAT i zbywa je z uwzględnieniem

<sup>16</sup> *Mechanizmy karuzelowe. Schemat działania oszustów, skutki dla skarbu państwa. Indolencja państwa polskiego*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2014, s. 6.

podatku VAT, nie przekazując należnego podatku VAT. Rolą „znikającego handlarza” jest sprzedać towar, wypełnić deklarację VAT i nigdy podatku nie odprowadzić. W tym celu często wykorzystywane są osoby bezdomne, na które są zakładane fikcyjne podmioty, nieprowadzące faktycznej działalności gospodarczej. W dalszej kolejności towar przechodzi przez przedsiębiorstwa „bufory”. „Bufory” odprowadzają do urzędów skarbowych różnicę między podatkiem należnym a naliczonym. Z kolei rolą „brokera” jest w pewnym momencie sprzedać towar zagranicznemu przedsiębiorstwu w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów. Zgodnie z prawem należny podatek deklaruje jako 0 i występuje do urzędu skarbowego o zwrot podatku naliczonego przy zakupie towaru.

W karuzelach podatkowych biorą udział nawet setki podmiotów buforowych, których zadaniem jest skomplikowanie operacji i oddalenie organów podatkowych od faktycznego oszusta.

### **Mechanizmy przeciwdziałania „nieszczelności” w podatku od towarów i usług**

Metodyka „uszczelniania” systemu podatkowego, to ustalony przez ustawodawcę zbiór metod kontreakcji na wystąpienie niepożądanych, z punktu widzenia interesu fiskalnego państwa, zdarzeń w obrocie społeczno-gospodarczym, a także jako kształtowanie efektywnej w sensie ekonomicznym konstrukcji systemu podatkowego poprzez modyfikację jego instytucji prawnych, które to działania mieszczą się w ramach przyjętej konwencji – czy to w kierunku korzyści dla fiskusa, czy to w kierunku korzyści dla podatnika.

W 2016 roku rozpoczęto w Polsce realizację programu uszczelniania systemu podatkowego, który ma ograniczyć skutki wyciekania gotówki z budżetu państwa. Działania mają zgodnie z planem przynieść zmniejszenie luki podatkowej do końca 2020 roku w sumie o około 33 mld zł.

Od 1 stycznia 2017 r. wszedł w życie szeroki pakiet zmian uszczelniających VAT wprowadzony ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>17</sup> (tzw. pakiet uszczelniający). W ramach pakietu uszczelniającego wdrożono rozwiązania nakierowane na eliminację oszustw w podatku VAT oraz poprawę ścigalności tego podatku, wśród najważniejszych znalazły się:<sup>18</sup>

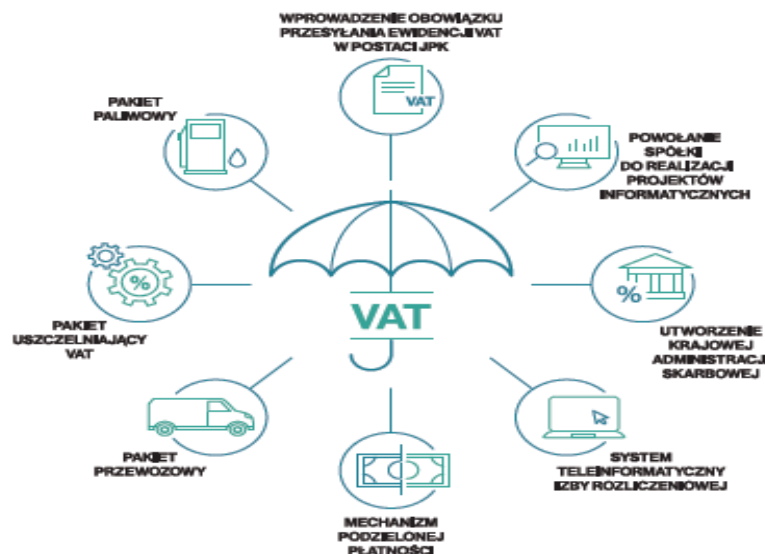
---

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 2024.

<sup>18</sup> Informacja o wynikach kontroli z dnia 19 kwietnia 2018 roku, *Przeciwdziałanie wyludzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s. 9.

- a) obowiązek comiesięcznego przesyłania ewidencji zakupu i sprzedaży VAT w postaci jednolitego pliku kontrolnego przez podatników czynnych, prowadzących ewidencję przy użyciu programów komputerowych oraz obowiązek przesyłania na żądanie organu podatkowego całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych;
- b) pakiet paliwowy wprowadzający modyfikację zasad rozliczania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych;
- c) pakiet przewozowy wprowadzający system monitorowania drogowego przewozu towarów wrażliwych;
- d) pakiet rozwiązań uszczelniających pobór VAT, w szczególności likwidacja rozliczeń kwartalnych dla określonych grup podatników, zmiany w zakresie rejestracji i wykreślenia podatnika z rejestru podatników VAT, modyfikacja zasad dokonywania zwrotu VAT w terminie 25 dniowym, rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia, przywrócenie sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku VAT oraz zaostrzenie sankcji karnych skarbowych za wystawianie fikcyjnych faktur;
- e) utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej w wyniku połączenia administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej.

**Rysunek 2.** Pakiet zmian systemowych służących przeciwdziałaniu wyłudzeniom podatku VAT



**Źródło:** Informacja o wynikach kontroli z dnia 19 kwietnia 2018 roku, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s. 15.

Ważną zmianą jakościową było uruchomienie systemu wspierającego wykrywanie naruszeń przepisów prawa podatkowego w oparciu o dane z prowadzonej przez podatników ewidencji na potrzeby podatku VAT i przekazywanej w postaci jednolitego pliku kontrolnego. Obowiązek jego sporządzania wynika z art. 193a § 1 ordynacji podatkowej, który został dodany z dniem 1 lipca 2016 r.<sup>19</sup> Zgodnie z treścią tego przepisu, w *przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, organ podatkowy może żądać przekazania tych ksiąg lub dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej*. Podatnicy podatku od towarów i usług zobowiązani są bez wezwania organu podatkowego do comiesięcznego przekazywania elektronicznego pliku raportowania danych w zakresie ewidencji transakcji zakupu i sprzedaży VAT w formacie JPK\_VAT<sup>20</sup>, natomiast w zakresie pozostałych generowanych struktur logicznych JPK<sup>21</sup> obowiązek ten powstanie na wezwanie organu podatkowego<sup>22</sup>. Struktury JPK mogą być wykorzystywane do wstępnej weryfikacji poprawności ujawnionych danych, lokalizowania tzw. pustych faktur oraz wskazywania do kontroli podmiotów, które mogą brać udział w procederze wyłudzeń podatku VAT.

Na podstawie danych z JPK\_VAT w Ministerstwie Finansów prowadzono analizy, których celem była identyfikacja podmiotów podejrzewanych o nieprawidłowości w rozliczeniach podatkowych, w szczególności o udział w oszustwach karuzelowych. Analizowane były przede wszystkim podmioty, które wykazywały wysokie zwroty podatku VAT (powyżej założonej kwoty) zarówno jako kwoty do zwrotu na rachunek bankowy, jak i kwoty do przeniesienia, a jednocześnie dane z ich ewidencji wskazywały na naruszenie przepisów prawa podatkowego. Do września 2017 r., korzystając z plików JPK\_VAT przeprowadzono 84 analizy, w tym 62 dotyczące podatników z wnioskowanymi zwrotami na rachunek bankowy i 22 dotyczące podatników z wykazanymi kwotami do przeniesienia na kolejne okresy rozliczeniowe. Wyniki analiz były przekazywane do właściwych urzędów skarbowych. Z objętych analizami zwrotów VAT na kwotę 160,7 mln zł, wstrzymano zwroty na kwotę 49,0 mln zł oraz w 28 sprawach wszczęto kontrole podatkowe.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Dodany ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1649).

<sup>20</sup> Obowiązek przekazywania pliku JPK\_VAT powstał od 1 stycznia 2018 r.

<sup>21</sup> Model JPK składa się z następujących struktur logicznych : JPK\_VAT (ewidencja zakupu i sprzedaży VAT), JPK\_KR (księgi rachunkowe), JPK\_WB (wyciąg bankowy), JPK\_MAG (magazyn), JPK\_FA (faktura VAT), JPK\_PKPIR (podatkowa księga przychodów i rozchodów), JPK\_EWR (ewidencja przychodów-ryczałt).

<sup>22</sup> Obowiązek przekazywania pozostałych struktur logicznych JPK powstaje od 1 lipca 2018 r.

<sup>23</sup> Informacja o wynikach kontroli z dnia 19 kwietnia 2018 roku, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s. 18.

Na podstawie danych przekazywanych przez podatników w plikach JPK\_VAT identyfikowano faktury, które zostały wystawione przez podmioty posiadające zaległości wymagalne. Ministerstwo Finansów opracowywało zbiorcze zestawienia ujawnionych w plikach JPK\_VAT faktur wystawionych przez największych dłużników<sup>24</sup> celem zajęcia wierzytelności. Urzędy skarbowe przy wykorzystaniu modułu „Wierzytelności”<sup>25</sup> w aplikacji WRO-System identyfikowały faktury wystawione przez pozostałych takich podatników. W wyniku zajęcia wierzytelności do 10 listopada 2017 roku wyegzekwowano kwotę 195,3 mln zł.

Nowym instrumentem poprawy funkcjonowania systemu podatkowego jest wprowadzenie systemu analizy STIR (System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej)<sup>26</sup>. Z dniem 13 stycznia 2018 r. do ordynacji podatkowej został dodany dział IIIb zatytułowany *Przeciwdziałanie wykorzystaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych*. Jest to narzędzie analityczne oceny ryzyka wykorzystania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w procedurze wyłudzeń skarbowych – wskazanych przestępstw skarbowych<sup>27</sup> i przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów<sup>28</sup> oraz przestępczości zorganizowanej<sup>29</sup>. Zgodnie z art. 119zg pkt 6 ordynacji podatkowej system STIR służy do: po pierwsze, *odbioru i przetwarzania danych w celu ustalenia wskaźnika ryzyka*, po drugie, *przekazywania danych i informacji o wskaźniku ryzyka do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych oraz do systemów teleinformatycznych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, po trzecie, *pośredniczenia w przekazywaniu danych, informacji i żądań pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a bankami oraz spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi*. System ten jest oparty na mechanizmie przekazywania przez banki lub spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe dobowych wyciągów z rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych według ustawy<sup>30</sup>, z ujawnionymi danymi identyfikacyjnymi przedsiębiorcę

---

<sup>24</sup> Tj. z kwotą zaległości powyżej 100 tys. zł i jednostkowym przypisem powyżej założonej kwoty.

<sup>25</sup> Moduł dedykowany komórkom wierzyielskim i egzekucyjnym, który poprzez przeszukanie rejestrów zakupu i sprzedaży w repozytorium JPK, pozwala określić dla zadanego NIP podmiotu (zobowiązanego), listę jego kontrahentów (odbiorców faktur), dla których podmiot ten wystawił fakturę VAT.

<sup>26</sup> Wprowadzony ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2491).

<sup>27</sup> Są to przestępstwa skarbowe, o których mowa w art. 54 § 1 i 2, art. 55 § 1 i 2, art. 56 § 1 i 2, art. 62 § 1-2a oraz art. 76 § 1 i 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2017 r., poz. 2226).

<sup>28</sup> Są to przestępstwa, o których mowa w art. 270a § 1 i 2, art. 271a § 1 i 2 oraz art. 277a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204).

<sup>29</sup> Są to przestępstwa, o których mowa w art. 258 § 1-3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, mające na celu popełnienie wskazanych przestępstw skarbowych i przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

<sup>30</sup> Za podmiot kwalifikowany w rozumieniu ustawy uznaje się osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646),



oraz numerem rachunku. Zgodnie z art. 119zk ordynacji podatkowej informacje te są przekazywane do STIR niezwłocznie i automatycznie za pośrednictwem systemu określonej izby rozliczeniowej<sup>31</sup>, która została utworzona w celu wymiany zleceń płatniczych oraz ustalania wzajemnych z nich wierzycelności. Na ich podstawie nie rzadziej niż raz dziennie izba rozliczeniowa ustala wskaźniki ryzyka nadużyć w rozliczeniach i płatnościach, w oparciu o które szef Krajowej Administracji Skarbowej – zgodnie z art. 119zn ordynacji podatkowej - dokonuje analizy ryzyka wykorzystania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi<sup>32</sup>.

Podwyższony oszacowany wskaźnik ryzyka może oznaczać sporządzenie przez Szefa KAS na podstawie art. 119zm ordynacji podatkowej zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wyłudzenia skarbowego. Szef KAS może ponadto – na podstawie art. 119zv ordynacji podatkowej – wydać postanowienie o blokadzie rachunku podmiotu kwalifikowanego, które skutkuje czasowym uniemożliwieniem dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na jego rachunku. Szef KAS przekazuje wówczas bankowi lub spółdzielczej kasie – zgodnie z § 3 tego artykułu – żądanie blokady rachunku podmiotu, a także zawiadamia o tym właściwego dla niego naczelnika urzędu skarbowego oraz prokuratora. Blokada ta może być ustanowiona na okres nie dłuższy niż 72 godziny od momentu otrzymania przez bank lub spółdzielczą kasę jej żądania, a w przypadku uzasadnionej obawy niewykonania zobowiązania podatkowego przekraczającego równowartość 10 000 euro Szef KAS – na podstawie art. 119zw – może przedłużyć termin blokady rachunku na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące.

Istotnym z perspektywy mechanizmów podatkowych rozwiązaniem jest koncepcja split-payment polegająca na obrocie przez podmioty gospodarcze tylko kwotami netto poprzez przeniesienie obrotu podatkiem na organy podatkowe, na przykładzie Polski na właściwe miejscowo urzędy skarbowe. Jest to jedna z metod zaproponowanych przez Komisję Europejską jako wariant walki z wyłudzeniami podatku<sup>33</sup>.

---

osobę fizyczną prowadzącą działalność zarobkową na własny rachunek, która nie jest przedsiębiorcą, osobę prawną i tzw. osobę ustawową.

<sup>31</sup> Jest to izba rozliczeniowa, która w roku kalendarzowym poprzedzającym o 2 lata rok kalendarzowy, w którym będą wykonywane obowiązki określone w dziale IIIb Ordynacji podatkowej, rozliczyła największą liczbę poleceń przelewu.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 119zn § 3. wskaźnik ryzyka nadużyć ustalany jest w oparciu o opracowane algorytmy oraz kryteria ekonomiczne, kryteria geograficzne, kryteria przedmiotowe, kryteria behawioralne i kryterium powiązań.

<sup>33</sup> Raport KE „Study on feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries”, s. 243, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/consultations/tax/future\\_vat/vat-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/vat-study_en.pdf) [dostęp: 14.09.2019]

Model podzielonej płatności kreuje uprawnienie podatników, którzy otrzymali fakturę z wykazaną kwotą podatku przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi, do zastosowania mechanizmu podzielonej płatności. Polega on na podziale płatności za towary lub usługi na dwie części:

- a) część rozporządzalną, tj. wartość sprzedaży netto, która będzie dokonywana bezpośrednio na rachunek rozliczeniowy dostawcy towarów lub usługodawcy w banku krajowym lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej oraz
- b) część nierozporządzalną, tj. kwotę podatku VAT naliczonego z faktur zakupowych z tytułu nabycia towarów lub usług, która ulegnie częściowej blokadzie na specjalnym rachunku VAT przypisanym dostawcy towarów lub usługodawcy (tzw. zamrożenie kwoty podatku VAT naliczonego).

Podziału kwoty zapłaty za towar lub usługę dokona bank krajowy lub spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa po otrzymaniu tzw. komunikatu przelewu<sup>34</sup>. Zaksięgowanie wpłaty na rachunku dostawcy powoduje więc automatyczny podział kwoty zapłaty na dwie części – kwotę wartości sprzedaży netto, która uznana zostanie na rachunku rozliczeniowym, oraz kwotę podatku VAT przeliczoną na specjalne subkonto – tzw. rachunek VAT. Ustawodawca wskazuje tytuły wpłat środków pieniężnych na rachunek VAT oraz określa cele wypłaty tych środków z rachunku VAT. Istota mechanizmu split-payment przejawia się zatem w ograniczeniu dysponowania kwotą podatku VAT przez dostawcę, co w odniesieniu do tworzenia ram „szczelności” systemu podatkowego może chronić przed odpływem środków należnych budżetowi państwa

## **Podsumowanie**

Podatki stanowią najważniejsze źródło dochodów budżetu państwa spośród wszystkich danin publicznych finansujących wydatki publiczne. Jednakże nie wszyscy podatnicy – zarówno osoby fizyczne, jak i prawne – z różnych względów (ekonomicznych, politycznych czy religijnych) uczciwie je płacą. Część z nich stosuje określone metody niepłacenia podatków oraz unikania opodatkowania, w tym optymalizację podatkową, lokalizację firm w rajach podatkowych oraz wiele innych. Problem z wyłudzeniami podatku VAT jest obecny w całej Unii Europejskiej, gdzie średnio luka w VAT wynosi 16% dochodów. W niektórych

---

<sup>34</sup> W komunikacie przelewu podatek wskazuje daną fakturę, numer identyfikujący dostawcę towaru lub usługodawcę, kwotę netto sprzedaży oraz kwotę podatku VAT.

krajach, np. w Rumunii sięga, aż 44% wpływów. Są też kraje, gdzie luka nie przekracza 5% dochodów, jak Holandia czy Finlandia.

Wiele firm płacących uczciwie podatki przegrywa w konkurencji z oszustami podatkowymi, silniejszymi ekonomicznie. Ponadto oszustwa podatkowe mają demoralizujący wpływ na innych podatników, powodując poczucie niesprawiedliwości wśród uczciwych podatników.

Silny wzrost dochodów podatkowych jest obserwowany od 2016 r., kiedy wprowadzono szereg reform systemu podatkowego oraz powołano Krajową Administrację Skarbową (od marca 2017 r.). Znaczącą poprawę odnotowano we wpływach z podatku VAT, co przyczyniło się do bardzo dobrej realizacji budżetu państwa w 2018 r. Dzięki podjętym działaniom uszczelniającym systemu podatkowego w 2018 r., w ujęciu kasowym, do budżetu ściągnięto z podatku VAT 18,1 mld zł więcej niż w 2017 r. W okresie trzech ostatnich lat przyrost dochodów z VAT wyniósł w ujęciu kasowym łącznie 51,8 mld zł.<sup>35</sup>

Można jednoznacznie stwierdzić, że w Polsce, dzięki reformom podjętym w latach 2016 i 2017, udało się istotnie ograniczyć lukę VAT. Skonsolidowane działania w trzech obszarach: (1) Legislacja, (2) Administracja oraz (3) Współpraca z biznesem przyczyniły się istotnie nie tylko do zahamowania wzrostu, ale także ograniczenia luki VAT. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów, w 2017 r. luka VAT uległa zauważalnemu ograniczeniu (o 6,0 pkt. proc.), choć wciąż wynosiła ok. 25 mld zł, tj. ok. 14,0 proc. Wykorzystanie nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych eliminuje już na wczesnym etapie działalność oszustów podatkowych. Nowe narzędzia legislacyjne, jak split payment czy STIR są stale doskonalone i ich zastosowanie przynosi korzystne rezultaty.<sup>36</sup>

Władze wprowadzały również działania, których celem miało być edukowanie społeczeństwa i kreowanie wśród ludzi pożądanых postaw. Jednym z takich działań była loteria paragonowa, która miała sprawić, że konsumenci będą domagali się od sprzedawców oraz usługodawców wydania paragonu fiskalnego, który potwierdza opłacenie podatku VAT. Narodowa Loteria Paragonowa wystartowała w październiku 2015 roku i trwała półtora roku. Podczas trwania loterii zarejestrowanych zostało przeszło 137 milionów paragonów fiskalnych. Wśród osób, które wzięły udział w loterii rozlosowywano nagrody rzeczowe,

---

<sup>35</sup> *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019-2022*, Warszawa, kwiecień 2019.

<sup>36</sup> *Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016-2018*, 1/2019, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, styczeń 2019, s. 14 [http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/PIE\\_Raport\\_uszczelnienia.pdf](http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/PIE_Raport_uszczelnienia.pdf) [dostęp: 14.09.2019]

w tym także samochody osobowe. W specjalny sposób premiowano rejestrację paragonów z działalności, która zajmowała znaczące miejsce w szarej strefie.<sup>37</sup>

Rozpoczęta w 2016 roku w Polsce realizacja programu uszczelniania systemu podatkowego, która ma ograniczyć różne formy niepłacenia podatków, w tym oszustw podatkowych i wyciekania gotówki z budżetu państwa, winna być realizowana konsekwentnie i kompleksowo. Nie powinna jednak stać się uciążliwością dla uczciwych podatników, np. poprzez nadmiar sprawozdań, dokumentacji, kontroli ze strony aparatu skarbowego. Chodzi o to, aby system podatkowy był coraz bardziej przyjazny, dogodny i pewny dla uczciwych podatników

## Bibliografia

1. Adamczyk A., *Zjawisko luki podatkowej w kształtowaniu warunków funkcjonowania przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, 2015, nr 116.
2. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 r.* Najwyższa Izba Kontroli, 2017.
3. Budzyński T., *Fiskalne aspekty podatku od towarów i usług w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
4. *Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016-2018*, 1/2019, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, styczeń 2019, [http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/PIE\\_Raport\\_uszczelnienia.pdf](http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/PIE_Raport_uszczelnienia.pdf) [dostęp: 14.09.2019].
5. Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa 2019.
6. Informacja o wynikach kontroli z dnia 19 kwietnia 2018 roku, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018.
7. *Ile Polska traci na szarej strefie*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomości/artykuł/ile-polska-traci-na-szarej-strefie-cztery,41,0,1990953.html> [dostęp: 10.09.2019].
8. *Mechanizmy karuzelowe. Schemat działania oszustów, skutki dla skarbu państwa. Indolencja państwa polskiego*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2014.
9. Pauch D., *Problem oszustw podatkowych na przykładzie podatku VAT*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, 2015, nr 116.
10. Pomorska A., *Dylematy polskiego systemu podatkowego w warunkach transformacji gospodarki*, [w:] A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne problemy transformacji gospodarki polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1992.

---

<sup>37</sup> J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2019*, IPAG, Warszawa 2019, s. 14.

11. *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015.
12. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, sierpień 2018.
13. Raport KE „Study on feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries”, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/consultations/tax/future\\_vat/vat-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/vat-study_en.pdf) [dostęp: 14.09.2019].
14. *Sprawozdanie z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2018.
15. *Sprawozdanie z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.
16. *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2011 roku*, Warszawa 2012, [www.archbip.mf.gov.pl/bip\\_files/\\_giif/publikacje/spr\\_2011\\_v8a.pdf](http://www.archbip.mf.gov.pl/bip_files/_giif/publikacje/spr_2011_v8a.pdf) [dostęp: 10.09.2019].
17. *The modern VAT*, (red.) Liam P. Ebrill, International Monetary Fund, 2001.
18. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204).
19. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U z 2017 r., poz. 2226).
20. Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1649).
21. Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1052).
22. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2491).
23. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646).
24. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019-2022*, Warszawa, kwiecień 2019.

### **Źródła internetowe**

<https://stat.gov.pl>  
<https://www.gov.pl>  
<https://www.nik.gov.pl/>