

Wybrane instrumenty ograniczania oszustw podatkowych w podatku VAT

Dariusz Pauch*

Streszczenie: *Cel* – celem rozważań jest wskazanie na instrumenty ograniczania luki podatkowej w podatku VAT. *Metodologia badania* – podstawą analizy są: literatura przedmiotu, akty prawne oraz dokumenty Ministerstwa Finansów, a także dane statystyczne.

Wynik – porównanie czterech mechanizmów ograniczania oszustw podatkowych w podatku VAT stosowanych w Polsce.

Oryginalność/wartość – wartością artykułu jest prezentacja aktualnych instrumentów ograniczania oszustw podatkowych w podatku VAT.

Słowa kluczowe: podatki, oszustwa podatkowe, podatek VAT

Kody klasyfikacji JEL: H25, H26

Wprowadzenie

Przestępczość gospodarcza stanowiąca zarówno domenę działalności zorganizowanych grup przestępczych, jak i indywidualnych sprawców powoduje najwyższe straty dla Skarbu Państwa oraz sektora prywatnego. W wielu przypadkach ofiarami tego rodzaju przestępczości stają się również osoby prywatne. Natomiast przestępcy dostosowują metody działania do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej, społecznej i prawnej, dlatego przestępczość gospodarcza jest najszybciej ewoluującą formą działalności przestępczej. Zorganizowane grupy przestępcze nierzadko wykorzystują do nielegalnych działań legalne struktury biznesowe, co powoduje konieczność szczegółowego określania zakresu i charakteru udziału poszczególnych osób w procederze przestępczym. Dlatego też niezbędne jest opracowanie i wdrożenie kompleksowego programu rządowego umożliwiającego określenie i koordynację głównych obszarów polityki państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej (Sprawne Państwo 2020, 2013, s. 93).

W dalszym ciągu walka z oszustwami podatkowymi w VAT jest jednym z priorytetowych wyzwań stojących przed administracją państwową. Należy zwrócić uwagę, że wśród państw członkowskich Unii Europejskiej Polska plasuje się w czołówce krajów, jeśli chodzi o skalę wyłudzeń podatku VAT (zob. *Study and Reports on the VAT...*, 2016).

* dr Dariusz Pauch, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, 71-004 Szczecin, ul. Cukrowa 8, e-mail: dariusz.pauch@wzieu.pl

Najważniejsze rozwiązania legislacyjne mające na celu zwalczanie oszustw podatkowych VAT, które stosowane są obecnie lub które planuje się wdrożyć w najbliższym czasie w Polsce, to: mechanizm odwrotnego obciążenia, solidarna odpowiedzialność nabywcy, monitoring przewozu towarów wrażliwych oraz *split payment*¹.

Celem artykułu jest wskazanie na instrumenty ograniczania luki podatkowej w podatku VAT.

1. Mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem VAT

W Polsce mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem VAT został wprowadzony 1 kwietnia 2011 roku i początkowo obowiązywał w związku z wykonywaniem takich czynności, jak sprzedaż uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz handel złomem. Mechanizm odwrotnego obciążenia zakłada, że zobowiązanym do rozliczenia podatku należnego od dokonanej czynności podlegającej opodatkowaniu VAT jest nabywca towarów lub usług. Mechanizm ten jest wyjątkiem od reguły ogólnej, zgodnie z którą rozliczenia podatku VAT dokonuje sprzedawca, który realizuje dostawy towarów lub świadczy usługę. Do rozliczenia podatku od takiej transakcji przy zastosowaniu mechanizmu odwrotnego obciążenia obowiązane są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne nabywające usługi wymienione w załączniku nr 14 (poz. 2–48) do ustawy o VAT, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

- a) usługodawcą jest podatnik, o którym mowa w art. 15, u którego sprzedaż nie jest zwolniona od podatku na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 (zarejestrowany jako podatnik VAT czynny);
- b) usługobiorcą jest podatnik, o którym mowa w art. 15, zarejestrowany jako podatnik VAT czynny;
- c) usługodawca świadczy usługi jako podwykonawca.

W praktyce przy spełnieniu powyższych warunków nabywca usług budowlanych wymienionych w poz. 2–48 załącznika nr 14 do ustawy o VAT, świadczonych przez podwykonawcę, stanie się odpowiedzialny za rozliczenie podatku VAT. Oznacza to, że nabywca jednocześnie zadeklaruje oraz co do zasady odliczy ten podatek (jeśli ma pełne prawo do odliczenia), to jest w rzeczywistości dokona rozliczenia „księgowego” kwot podatku, bez angażowania środków na kwotę podatku przy dokonywaniu płatności za usługę usługodawcy.

Przykładowy wykaz towarów i usług objętych odwrotnym obciążeniem w sprzedaży krajowej (Załącznik nr 11 i 14 do Ustawy, 2014) obejmuje:

- a) złom, surowce wtórne;
- b) laptopy, telefony komórkowe w obrocie hurtowym;
- c) wyroby stalowe;
- d) usługi budowlane świadczone przez podwykonawców (wliczane m.in. prace ziemne, prace rozbiórkowe);

¹ W związku z ograniczeniami objętościowymi artykułu zaprezentowano tylko wybrane instrumenty.

- e) mikroprocesory;
- f) surowce i półwyroby jubilerskie ze złota i innych metali szlachetnych².

Należy zauważyć, że powyższe rozwiązanie może mieć jedynie charakter doraźny i nie rozwiązuje problemu oszustw w sposób systemowy. Po wprowadzeniu odwrotnego obciążenia na dany towar lub usługę podmioty zajmujące się wyłudzeniami VAT przenoszą działalność na inne towary i usługi nieobjęte odwrotnym obciążeniem i kontynuują oszukańczy proceder. Dodatkowo wprowadzenie odwrotnego obciążenia przesuwa ryzyko wyłudzeń na inny etap obrotu, w tym etap sprzedaży detalicznej (Opinia nr 8/2015, s. 3).

2. Instytucja odpowiedzialności solidarnej

W związku z koniecznością reakcji na nadużycia w obrocie pozostałymi towarami, których objęcie mechanizmem odwrotnego opodatkowania nie było możliwe bez wprowadzenia szczegółowych procedur na gruncie prawa unijnego, od 1 października 2013 roku wprowadzono w Polsce instytucję odpowiedzialności podatkowej nabywcy za zobowiązania podatkowe w podatku od wartości dodanej sprzedawcy w zakresie dostaw towarów wymienionych w załączniku nr 13 ustawy o podatku VAT. Wprowadzenie powyższego rozwiązania miało na celu, po pierwsze, zniechęcenie potencjalnych nabywców do nabywania towarów w przypadkach zwiększonego ryzyka uwikłania się w transakcję stanowiącą oszustwo podatkowe (popelniane przez zbywcę). Po drugie, służy do zrekompensowania Skarbowi Państwa strat spowodowanych przez oszustów (nabywcy, którzy nie wykazali się należyłą starannością w celu uniknięcia uwikłania w transakcje wykorzystywaną do oszustwa podatkowego lub działający w złej wierze, ponoszą finansową odpowiedzialność za działania podmiotów dopuszczających się oszustw VAT) (Opinia nr 8/2015, s. 4).

Do końca grudnia 2016 roku przepisy ustawy o VAT wskazywały, że nabywcy tak zwanych towarów wrażliwych mogą być solidarnie odpowiedzialni za zaległości podatkowe dostawców tych towarów. Dotychczas żeby zwolnić nabywcę z tej odpowiedzialności, podmiot dokonujący dostawy powinien być wymieniony w wykazie podmiotów, które złożyły w odpowiedniej kwocie kaucję gwarancyjną.

Od 1 stycznia 2017 roku warunkiem zwolnienia z solidarnej odpowiedzialności jest dokonanie płatności na rachunek bankowy, który został wskazany przez sprzedawcę w zgłoszeniu identyfikacyjnym na potrzeby podatku VAT. Dodatkowo w przypadku transakcji, których przedmiotem są paliwa, warunkiem zwolnienia z solidarnej odpowiedzialności będzie to, że podmiot dokonujący dostawy posiadał na dzień poprzedzający dzień dokonania dostawy koncesje wymagane w wykonywaniu działalności gospodarczej w przypadku dostaw tych towarów.

Przykłady towarów objętych trybem odpowiedzialności solidarnej (Załącznik nr 13 do Ustawy, 2014) to:

- paliwa, olej opałowy, oleje smarowe (bez tankowania do pojazdów),

² Należy mieć na uwadze, że są to przykładowe towary i usługi – pełna lista towarów i usług podlegających odwrotnemu obciążeniu znajduje się w Ustawie (2004, załączniki nr 11 i 14).

- surowce i półwyroby jubilerskie (srebro, platyna),
- toner i tusz do drukarek,
- dyski twarde (HD), dyski półprzewodnikowe (SSD),
- programy, nagrania audio i wideo na dyskach SSD,
- olej rzepakowy,
- rury stalowe, siatki i ogrodzenia stalowe³.

Odpowiedzialność podatkowa nabywcy ma zastosowanie w odniesieniu do transakcji o dużej wartości, to jest w przypadku, gdy wartość nabywanych towarów wrażliwych od jednego dostawcy bez kwoty podatku przekroczyła w danym miesiącu 50 000 zł. Przesłanka do zastosowania tej instytucji wystąpi również, gdy w momencie dokonania dostawy towarów wrażliwych nabywca wiedział lub miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że cała kwota podatku przypadająca na dokonaną na jego rzecz dostawę tych towarów lub jej część nie zostanie wpłacona na rachunek urzędu skarbowego (Ustawa, 2004, art. 105a, ust. 1). Uzasadnione podstawy do tego, że cała kwota podatku przypadająca na dokonaną na jego rzecz dostawę tych towarów lub jej części nie zostanie wpłacona na rachunek urzędu skarbowego, wystąpią, jeżeli okoliczności towarzyszące tej dostawie towarów lub warunki, na jakich została ona dokonana, odbiegały od okoliczności lub warunków zwykle występujących w obrocie tymi towarami, w szczególności jeżeli cena za dostarczone podatnikowi towary była bez uzasadnienia ekonomicznego niższa od ich wartości rynkowej (Ustawa 2004, art. 105a, ust. 1).

W związku z wprowadzeniem instytucji odpowiedzialności solidarnej konieczne były zmiany w Ordynacji podatkowej w kwestii dochodzenia roszczeń w zakresie odpowiedzialności podatkowej nabywcy. Wskazano, że nabywca odpowiada całym swoim majątkiem za zaległości podatkowe podmiotu dokonującego dostawy towarów w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o podatku od towarów i usług. Zgodnie z art. 117 b Ordynacji podatkowej nabywca będzie odpowiadał wyłącznie za zaległość podatkową dostawcy. W zakres odpowiedzialności nie będą wchodziły odsetki za zwłokę od tych zaległości oraz koszty egzekucji związane z ich egzekwowaniem.

3. Monitoring przewozu towarów wrażliwych

18 kwietnia 2017 roku weszły w życie przepisy dotyczące systemu monitorowania drogowego towarów wrażliwych. Towary wrażliwe to towary podatne na wykorzystywanie w procederze wyłudzeń VAT (Ustawa, 2004, załącznik nr 13). Ustawa (2004) ma za zadanie chronić legalny handel towarami uznanymi przez ustawodawcę za wrażliwe oraz ograniczyć poziom uszczupień w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów.

³ Należy mieć na uwadze, że są to przykładowe towary i usługi – pełna lista towarów i usług podlegających odwrotnemu obciążeniu znajduje się w Ustawie (2004, załącznik nr 13).

Przeprowadzenie monitorowania przewozu towarów wrażliwych umożliwi utworzony rejestr zgłoszeń, który jest prowadzony w systemie teleinformatycznym przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Przewóz towarów wrażliwych objęty jest obowiązkiem zgłoszenia do tego rejestru. Poszczególnych zgłoszeń do rejestru dokonują: podmiot wysyłający towary, podmiot odbierający towary, przewoźnik, a także kierujący środkiem transportu. Zgłoszenia dokonuje się za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Przewóz towarów może nastąpić po otrzymaniu numeru referencyjnego. Trasę przejazdu takiej ciężarówki służby podatkowe, celne i Policja mogą śledzić za pomocą lokalizatorów korzystających z nawigacji satelitarnej GPS i telefonii komórkowej.

W Ustawie (2017) podmiot wysyłający zdefiniowano jako osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą działalność gospodarczą, dokonującą:

- a) dostawy towarów w rozumieniu Ustawy (2004):
 - ostatniej przed rozpoczęciem przewozu towarów – w przypadku, gdy jest dostawcą towaru, a po wydaniu towaru jest on przewożony na rzecz podmiotu odbierającego,
 - uprawnioną do rozporządzania towarami jak właściciel w momencie rozpoczęcia przewozu – w przypadku, gdy dostarcza towary na rzecz podmiotu odbierającego w celu dokonania dostawy towarów po zakończeniu przewozu towarów;
- b) wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (WDT) w rozumieniu ustawy o VAT;
- c) eksportu towarów w rozumieniu ustawy o VAT.

Natomiast podmiot odbierający rozumiany jest jako osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, dokonująca wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów (WNT), importu towarów lub nabycia towarów w przypadku dostawy towarów w rozumieniu ustawy o VAT. Jako przewoźnika wskazano osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzącą działalność gospodarczą, wykonującą przewóz towarów.

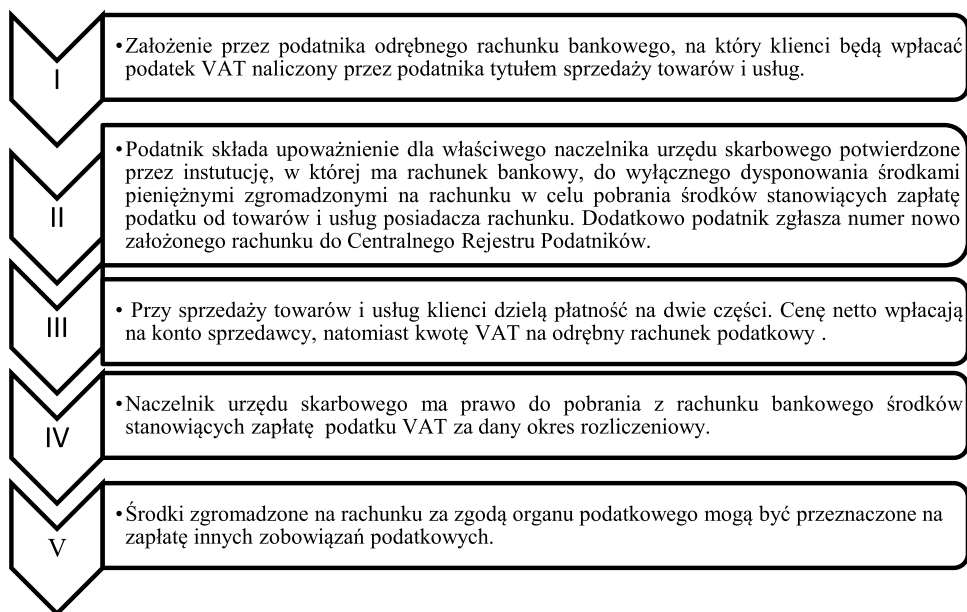
Za towary wrażliwe wskazane w Ustawie (2017) uważa się między innymi:

- a) paliwa silnikowe i ich pochodne;
- b) paliwa opałowe;
- c) oleje smarowe i preparaty smarowe, które mogą być wykorzystane jako dodatki do paliw silnikowych;
- d) wyroby zawierające alkohol etylowy (odmrażacze na bazie alkoholu etylowego, rozcieńczalniki i rozpuszczalniki), alkohol etylowy całkowicie skażony;
- e) susz tytoniowy.

Systemem monitorowania drogowego nie są objęte przesyłki towarów wrażliwych poniżej 500 kg wagi lub 500 litrów objętości, a także przesyłki wybranych materiałów w niewielkich opakowaniach jednostkowych, nawet jeżeli łączna masa lub objętość przesyłki przekroczy wyżej wskazane limity.

4. Podzielona płatność – *split payment*

Kolejny instrument administracji państwowej do zwalczania zjawiska nadużyć podatkowych w podatku VAT to model podzielonej płatności (*split payment*). Znajduje on zastosowanie w przypadku transakcji, w ramach których płatność dokonywana jest za pomocą elektronicznego systemu płatności. W ramach procedury nabywca płaci należność w dwóch częściach: kwotę netto na konto sprzedawcy, zaś kwotę VAT na konto, do którego upoważnienie ma aparat skarbowy. Mechanizm podzielonej płatności to w ocenie fiskusa jeden z najskuteczniejszych instrumentów do zasypywania luki w podatku VAT. *Split payment* powoduje, że VAT należny nabywca towaru lub usługi wpłaca nie dostawcy, lecz bezpośrednio fiskusowi lub na specjalny rachunek bankowy, którym kontrahent nie może swobodnie dysponować. Sprzedający otrzymuje tylko kwotę netto, więc nie ma pola do wyłudzeń podatku. Dzięki temu administracja podatkowa na bieżąco może monitorować płatności i w razie konieczności je blokować (Godusławski, 2017, s. 4–5).



Rysunek 1. Procedura podzielonej płatności (*split payment*)

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowym skutkiem zastosowania mechanizmu podzielonej płatności jest wyłączenie kwoty podatku spod kontroli podatnika. W ten sposób organy podatkowe mają gwarancję otrzymania całej kwoty podatku VAT, która powinna zostać odprowadzona na rzecz Skarbu Państwa. Daje to również możliwość monitorowania przebiegu płatności między podatnikami.

Główną zaletą i przewagą modelu *split payment* nad pozostałymi mechanizmami stosowanymi w celu zapobiegania oszustwom podatkowym (np. modelem odwróconej płatności) jest fakt, że model podzielonej płatności uniemożliwia powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji (*Split payment*, 2015, s. 5).

Oprócz podzielonej płatności Ministerstwo Finansów rekomenduje wprowadzenie kolejnych instrumentów ograniczania luki podatkowej w podatku od wartości dodanej. W tym aspekcie można wymienić: centralną ewidencję faktur, system online dla rejestracji sprzedaży detalicznej, a także System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR). Zadaniem STIR będzie ocena ryzyka wykorzystania przez dane przedsiębiorstwo infrastruktury bankowej do oszustw podatkowych. Projekt zobowiązuje banki do przekazania Krajowej Izbie Rozliczeniowej wszystkich danych pozwalających na identyfikację przedsiębiorcy: adresu, regonu i numerów rachunków oraz powiadomienia nie później niż w ciągu 24 godzin o wszelkich zmianach, otwartych lub zamkniętych kontach. Fiskus liczy, że nowe narzędzie uzyska pełną operacyjność w czerwcu 2017 roku i pozwoli podciągnąć tegoroczne wpływy z VAT o około 600 mln zł. W ciągu dekady STIR ma dać fiskusowi ponad 32 mld zł dodatkowych dochodów (Godusławski, 2017, s. 4–5).

Uwagi końcowe

Jak wskazują wyniki raportu NIK, zastosowane rozwiązania systemowe, takie jak: mechanizm odwrotnego obciążenia oraz instytucja odpowiedzialności solidarnej nabywcy, okazały się niewystarczające dla poprawy skuteczności zwalczania oszustw między innymi w zakresie wystawiania fikcyjnych faktur oraz ograniczenia dochodów budżetu państwa. Zastosowanie danego instrumentu w odniesieniu do konkretnej działalności gospodarczej powoduje przesunięcie nielegalnych działań do innych sektorów gospodarki. Wprowadzane zmiany legislacyjne utrudniają działania oszustom, ale również przysparzają dodatkowych obowiązków uczciwym podatnikom.

Tabela 1

Dochody z podatku VAT w I półroczu 2016 i 2017 r. (mln zł)

Miesiąc	2016	2017	Różnica	
			Kwota	%
I	17 492	21 913	4421	125
II	6430	11 608	5178	181
III	6227	8877	2650	143
IV	12 426	14 432	2006	116
V	10 309	11 927	1 618	116
VI	9558	11 259	1 701	118
Razem	62 442	80 016	17 574	128%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Biorąc pod uwagę pierwsze półrocza 2016 i 2017 roku, widoczny jest wzrost dochodów z VAT związany z uszczelnieniem systemu podatkowego. W pierwszym półroczu 2017 roku Ministerstwo Finansów zanotowało wzrost dochodów z tytułu podatku VAT o 17 574 mln zł.

Na podstawie powyższych danych można zauważyć, że wprowadzone rozwiązania w pierwszym półroczu 2017 roku ograniczyły skalę nadużyć oraz skutecznie wpłynęły na poprawę ściągальności podatku VAT. Jednak na podstawie posiadanych danych nie można wyciągać daleko idących wniosków. Dopiero najbliższe lata zweryfikują, czy wprowadzone instrumenty przyczyniły się do uszczelnienia systemu podatkowego.

Dyskusja na temat rozwiązań mających na celu ograniczenie przestępczych procedur wyłudzenia VAT trwa już wiele lat i jest trudna, bo dotyczy zmiany całego systemu VAT. Dlatego ważne jest, aby wprowadzane rozwiązania miały charakter systemowy, prewencyjny i długofalowy.

Literatura

- Godusławski, B. (2017). Fiskus woli zapobiegać, niż ściągać. *Puls Biznesu*, 61 (4824), 4–5.
- Opinia nr 8/2015 Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego z 20.08.2015 w sprawie Propozycji Zespołu ds. podatków pośrednich Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego dotyczących rozwiązań ograniczających możliwość popełniania oszustw VAT.
- Split payment* (2015). Warszawa: PWC.
- Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report* (2016). Warsaw: European Commission.
- Ustawa z 11.03.2004 o podatku od towarów i usług. Dz.U. nr 54, poz. 535, z późn. zm.
- Ustawa z 9.03.2017 o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Dz.U. poz. 708.
- Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z 12.02.2013 w sprawie przyjęcia Strategii „Sprawne Państwo 2020”.
- Załącznik nr 11 i 14 do ustawy z 11.03.2004 o podatku od towarów i usług. Dz.U. nr 54, poz. 535.
- Załącznik nr 13 do ustawy z 11.03.2004 o podatku od towarów i usług. Dz.U. nr 54, poz. 535.

SELECTED INSTRUMENTS OF REDUCTION FRAUD TAX IN VALUE ADDED TAX

Abstract: *Purpose* – the purpose of the discussion is an indication of the instruments for reduction the tax gap in VAT tax.

Design/methodology/approach – the basis of analysis is literature of the subject, legal acts and documents of the Ministry of Finance, as well as statistical data.

Findings – comparison of the four mechanisms for reducing VAT fraud in Poland.

Originality/value – the value of the article is the presentation of current instruments to curb VAT fraud.

Keywords: taxes, fraud tax, VAT

Cytowanie

Pauch, D. (2017). Wybrane instrumenty ograniczania oszustw podatkowych w podatku VAT. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4 (88/2), s. 219–226. DOI: 10.18276/frfu.2017.88/2-18.