

Rozdział 1

LUKA VAT I JEJ KONSEKWENCJE DLA FINANSÓW PUBLICZNYCH – PERSPEKTYWA UE I POLSKI

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-182-8/1>

 **Edyta Małecka-Ziemińska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

VAT gap and its consequences for public finances – EU and Poland perspective

Abstract

Purpose: The purpose of the chapter is to examine the fiscal significance of VAT in Poland and other European Union (EU) countries and to demonstrate its role in balancing public finances of these countries. Then, estimates of the tax gap in 2019 and 2020 (for the EU) and additionally in 2021 and 2022 (for Poland) were presented, while an attempt was made to identify the impact of the COVID-19 pandemic on its level.

Design/methodology/approach: The chapter consists of three points. The first section presents the fiscal significance and role of VAT in EU countries. The subject of the second point is the characteristics of the VAT gap in EU countries and an attempt to demonstrate the impact of the COVID-19 pandemic on its amount, while the third point presents estimates of the VAT gap for Poland in 2021 and indicates the implemented initiatives that contributed to its significant reduction.

Findings: The National Revenue Administration (KAS) successfully uses the opportunities created by the development of the digital economy in order to improve its functioning. The period of a very strong decrease in the VAT gap in Poland occurred in 2016 and 2017. Poland approached the EU average in terms of this size. During this period, the Ministry of Finance introduced many legislative, systemic and organizational measures aimed at increasing the degree of fulfillment of VAT obligations. The sealing and streamlining solutions implemented at that time and in the following years proved to be resistant to the epidemic crisis, because even then – under the conditions of restrictions in the functioning of KAS – they allowed to maintain the downward trend of the VAT gap.

Keywords: Value Added Tax, VAT gap, carousel fraud, COVID-19 pandemic.

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2023). Luka VAT i jej konsekwencje dla finansów publicznych – perspektywa UE i Polski. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki* (s. 15–30). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-182-8/1>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

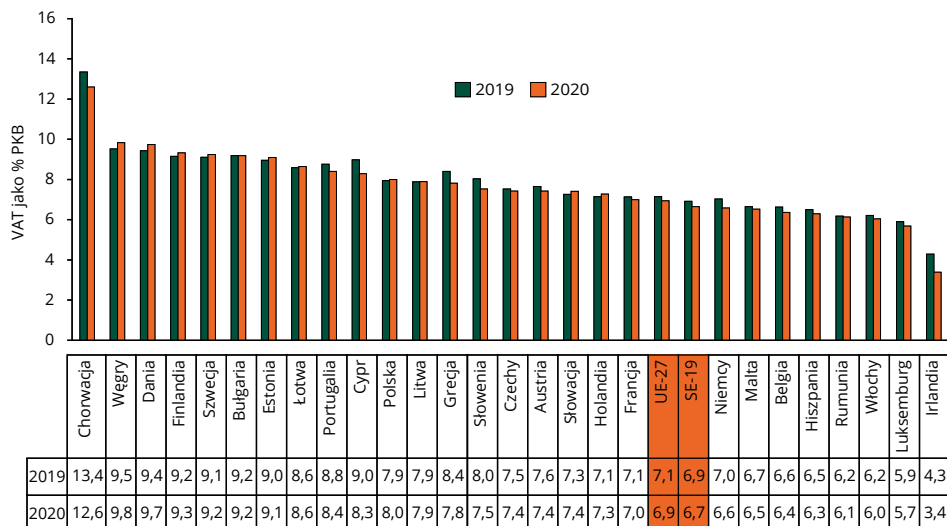
Podatek od wartości dodanej (od nazwy angielskiej *value added tax*, VAT), w Polsce nazwany podatkiem od towarów i usług, z jednej strony stanowi wydajne źródło dochodów publicznych, a z drugiej – rozpowszechnione są oszustwa podatkowe z nim związane, często wyrażane miarą luki VAT. Państwa poprzez swoje administracje skarbowe podejmują wzmożone wysiłki, aby uszczelnić i usprawnić pobór tego podatku. Celem rozdziału jest zbadanie znaczenia fiskalnego VAT w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej (UE) oraz wykazanie jego roli w równoważeniu finansów publicznych tych państw. Zaprezentowano w nim również szacunki luki w tym podatku w latach 2019 i 2020 (dla UE) i dodatkowo w 2021 i 2022 r. (dla Polski), jednocześnie podejmując próbę określenia wpływu na jej poziom pandemii COVID-19.

Rozdział składa się z trzech punktów. W pierwszym przedstawiono znaczenie fiskalne i rolę VAT w państwach UE. Przedmiotem punktu drugiego jest charakterystyka luki VAT w państwach UE i próba wykazania wpływu na jej wysokość pandemii COVID-19, natomiast w punkcie trzecim przedstawiono szacunki luki VAT dla Polski w 2021 i 2022 r. i wskazano wdrożone inicjatywy, które przyczyniły się do jej znacznego obniżenia.

1. Znaczenie fiskalne VAT w UE

Na rysunku 1 przedstawiono udział dochodów z VAT w PKB i dochodach podatkowych w państwach UE w latach 2019 i 2020.

Udział VAT w PKB w 2020 r. w państwach UE kształtował się od 12,6% w Chorwacji do 3,4% w Irlandii, średnio wynosząc dla całej UE 6,9%, a dla państw strefy euro 6,7%. W 16 państwach udział ten w stosunku do jego wielkości z 2019 r. obniżył się, w największym stopniu w Irlandii – o 0,9 punktu procentowego (p.p.). Spadek ten średnio dla państw UE wyniósł 0,2 p.p., a dla państw strefy euro był wyższy i wyniósł 0,3 p.p. Z kolei udział VAT w dochodach podatkowych w 2020 r. kształtował się od 34% w Chorwacji do 14% we Włoszech, średnio wynosząc dla całej UE 17%, a dla państw strefy euro 16%. W 20 państwach udział ten w stosunku do jego wielkości z 2019 r. obniżył się, w największym stopniu również w Irlandii – o 2,6 p.p. Odpowiednio spadek ten średnio dla państw UE wyniósł 0,6 p.p., a dla państw strefy euro także był wyższy i wyniósł 0,7 p.p. Dane te potwierdzają negatywny wpływ pandemii COVID-19 na dochody z rozpatrywanego podatku, jednocześnie dowodząc jego dużego znaczenia fiskalnego, szczególnie w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i państwach skandynawskich (rysunek 1).



SE-19 – państwa strefy euro

Państwa uporządkowano według najwyższego udziału VAT w PKB w 2020 r.

Rysunek 1. VAT jako % PKB i dochodów podatkowych (razem ze składkami ubezpieczenia społecznego) w państwach UE w latach 2019 i 2020

Źródło: na podstawie (European Commission, 2022b).

Dane tabeli 1 również świadczą o tym, że podatek ten jest wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych i do zmian systemowych w zakresie dochodów publicznych. W latach 2002–2022 na 46 zmian stawki podstawowej VAT w państwach UE

Tabela 1. Stawka podstawowa VAT w państwach członkowskich UE w latach 2002–2022 (w %)

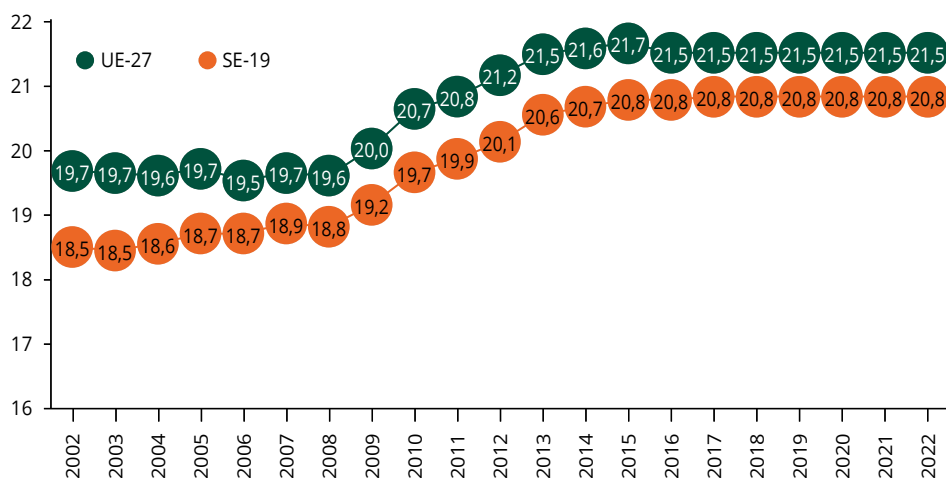
Państwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Liczba zmian	Liczba podwyżek
Belgia	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	0	0
Bulgaria	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	0
Czechy	22	22	19	19	19	19	19	19	20	20	20	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	3	2
Dania	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	0	0
Niemcy	16	16	16	16	16	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	1	1
Estonia	18	18	18	18	18	18	18	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	1	1
Irlandia	21	21	21	21	21	21	21	22	21	21	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	3	2
Grecja	18	18	18	19	19	19	19	19	23	23	23	23	23	23	23	24	24	24	24	24	24	3	3
Hiszpania	16	16	16	16	16	16	16	16	18	18	18	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	2	2
Francja	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	0
Chorwacja	22	22	22	22	22	22	22	22	23	23	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	2	2
Włochy	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	21	21	22	22	22	22	22	22	22	22	22	2	2
Cypr	13	15	15	15	15	15	15	15	15	15	17	18	19	19	19	19	19	19	19	19	19	4	4
Łotwa	18	18	18	18	18	18	18	21	21	22	22	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	3	2
Litwa	18	18	18	18	18	18	18	19	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	2	2
Luksemburg	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	17	17	17	17	17	17	17	1	1
Węgry	25	25	25	25	20	20	20	25	25	25	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	3	2
Malta	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	1	1
Holandia	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	1	1
Austria	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	0
Polska	22	22	22	22	22	22	22	22	22	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	1	1
Portugalia	19	19	19	21	21	21	20	20	21	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	4	3
Rumunia	19	19	19	19	19	19	19	19	24	24	24	24	24	24	24	20	19	19	19	19	19	3	1
Słowenia	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	1	1
Słowacja	23	20	19	19	19	19	19	19	19	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	3	1
Finlandia	22	22	22	22	22	22	22	22	23	23	23	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	2	2
Szwecja	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	0	0

Ponieważ stawki VAT mogą być zmieniane w trakcie roku, w tabeli 1 uwzględniono stawki obowiązujące powyżej 6 miesięcy w danym roku lub w dniu 1 lipca danego roku.

Każdą kolejną zmianę zaznaczono ciemniejszym kolorem.

Źródło: na podstawie (European Commission, 2022b).

aż 37 to jej podwyżki, a zaledwie 9 – jej obniżki. W rezultacie tych zmian średnia stawka tego podatku w państwach UE wzrosła o blisko 2 p.p. – z 19,7% w 2002 r. do 21,5% w 2022 r. W grupie państw strefy euro wzrost ten był jeszcze silniejszy i wyniósł 2,3 p.p., jednak średnia wysokość tego podatku w tych państwach w 2022 r. (podobnie jak w 2002 r.) ukształtowała się poniżej średniej dla całej UE i wyniosła 20,8%. Skokowy wzrost stawek VAT nastąpił po kryzysie finansowym w latach 2007–2009 (tabela 1 i rysunek 2). Podatek ten powszechnie wykorzystano wówczas do zwiększenia dochodów budżetowych oraz ograniczenia deficytu budżetowego i całego sektora finansów publicznych.



SE-19 – państwa strefy euro

Rysunek 2. Średnia stawka podstawowa VAT w państwach UE i strefy euro w latach 2002–2022 (w %)

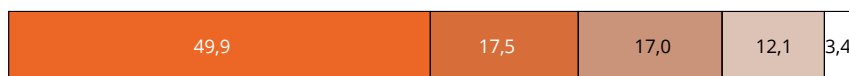
Źródło: na podstawie danych tabeli 1.

W Polsce VAT jest najbardziej wydajnym dochodem budżetu państwa, stanowiąc 43,6% jego dochodów ogółem oraz połowę jego dochodów podatkowych (rysunek 3). Jego znaczenia fiskalnego dowodzi także to, że w ramach procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, uruchamianych w przypadku, gdy państwowy dług publiczny przekroczy 55% PKB, jego oddziaływanie na dochody budżetowe uznano za najistotniejsze (Ustawa, 2009, art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. e).

Z jednej strony na realizację dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w 2021 r. miała wpływ w dalszym ciągu sytuacja makroekonomiczna związana z pandemią COVID-19, a z drugiej – pozytywny wpływ na dochody budżetu państwa miały wdrożone w latach poprzednich i kontynuowane w 2021 r. działania w zakresie uszczelniania poboru tego podatku (Rada Ministrów, 2022, s. 72). Na wysoką realizację dochodów z podatku od towarów i usług

Dochody ogółem budżetu państwa w 2021 r. (494,8 mld zł)

■ dochody podatkowe (432,2 mld zł) ■ pozostałe dochody (62,7 mld zł)

Dochody podatkowe budżetu państwa w 2021 r. (432,2 mld zł)

■ PTU (215,7 mld zł) ■ akcyza (75,8 mld zł) ■ PDOF (73,6 mld zł)
 ■ PDOP (52,4 mld zł) □ pozostałe podatki (14,7 mld zł)

PTU – podatek od towarów i usług

PDOF – podatek dochodowy od osób fizycznych

PDOP – podatek dochodowy od osób prawnych

Rysunek 3. Dochody ogółem i dochody podatkowe budżetu państwa w Polsce w 2021 roku (w %)

Źródło: na podstawie (Rada Ministrów, 2022, s. 69).

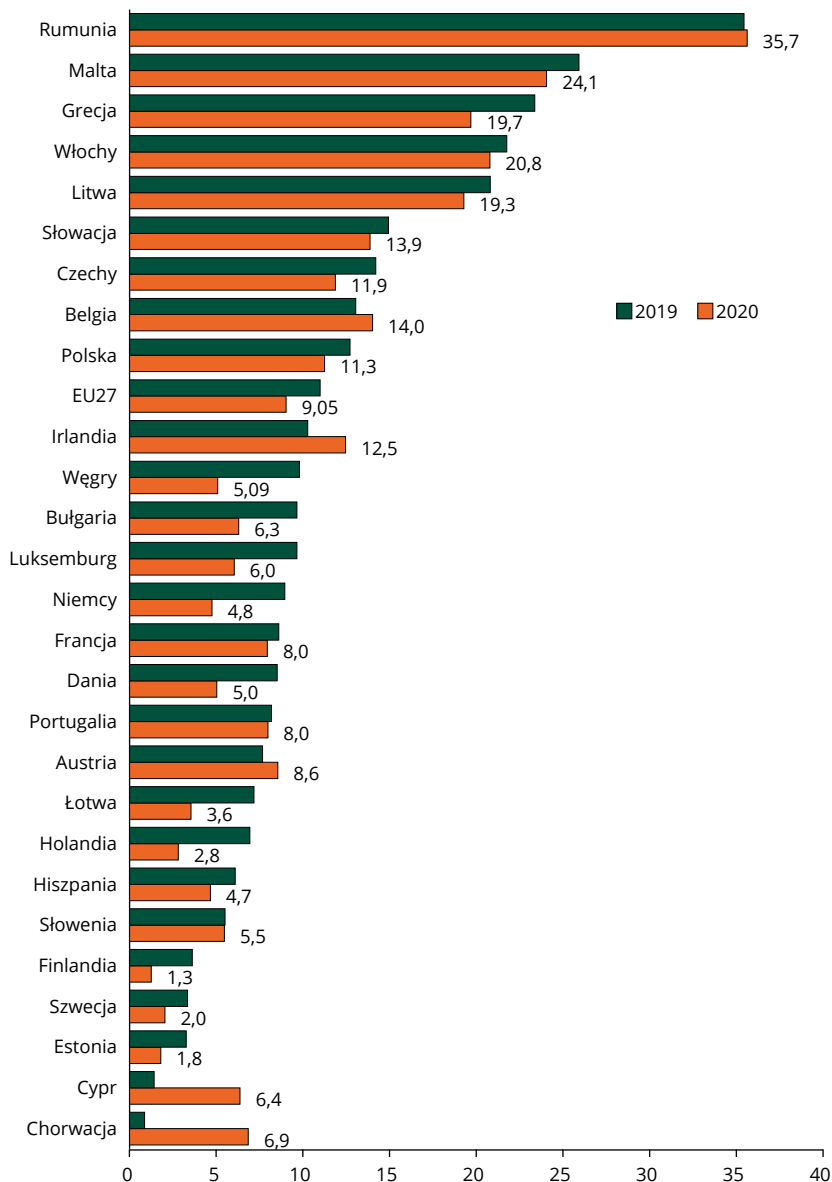
oddziaływała także najwyższa od 2001 r. inflacja, która w całym 2021 r. wyniosła 5,1% (NIK, 2022b, s. 137).

Biorąc pod uwagę tak istotne znaczenie fiskalne VAT w Polsce i w niektórych państwach UE, warto podkreślić redystrybucyjne oddziaływanie tego podatku, charakteryzujące się regresją w stosunku do wyższych dochodów, co powinno być uwzględniane w polityce podatkowej państwa. Dalsza część rozdziału będzie dotyczyła stopnia niewywiązywania się z obowiązków w tym podatku, czego miarą może być luka VAT. Fenomenem tego podatku jest bowiem to, że jako wydajne źródło dochodów publicznych stanowi on jednocześnie wyzwanie w zakresie skutecznego poboru przez administrację skarbową.

2. Luka VAT w UE

Luka VAT może być rozumiana „jako różnica pomiędzy teoretycznymi, wynikającymi z obowiązujących przepisów a faktycznymi wpływami z podatku od towarów i usług, w tym wynikająca z wyłączeń i oszustw, bankructw podatników podatku od towarów i usług czy pomyłek (wyrażona jako procent teoretycznych wpływów)” (NIK, 2022a, s. 4). Istotną rolę w determinowaniu jej wysokości odgrywają zarówno czynniki o charakterze koniunkturalnym, jak i strukturalnym (Konopczak, 2022, s. 63).

Na rysunku 4 przedstawiono szacunki luki VAT w państwach UE w latach 2019 i 2020, a więc już po wybuchu pandemii COVID-19. Luka VAT średnio w UE w 2020 r. wyniosła 93 mld euro, czyli około 9,1% dochodów potencjalnych,



Rysunek 4. Luka VAT w państwach UE w latach 2019 i 2020 (jako % dochodów teoretycznych)

Źródło: na podstawie (European Commission, 2022a, s. 41).

co oznacza spadek w stosunku do 2019 r. o ponad 31 mld euro (European Commission, 2022a, s. 40). W 21 państwach UE luka się obniżyła w stosunku do 2019 r., w największym stopniu na Węgrzech – o 4,74 p.p., natomiast w 6 państwach wzrosła – najwięcej w Chorwacji i na Cyprze – odpowiednio o 6 i 5 p.p. (rysunek 4).

Poprawę ściągальności VAT w 2020 r., mierzoną malejącą luką w tym podatku w 2020 r. w stosunku do roku 2019, można uznać za nieco zaskakującą wobec pesymistycznych prognoz formułowanych jeszcze w trakcie 2020 r. Spodziewano się wówczas, że pandemia COVID-19 nie tylko znacząco obniży wzrost gospodarczy państw UE, lecz również negatywnie wpłynie na ściągальność VAT i całkowite dochody z tego podatku (European Commission, 2020).

Można wskazać kilka przyczyn pozytywnej tendencji obniżania luki VAT. Jedną ze zmian zaobserwowanych w 2020 r. był wzrost liczby transakcji elektronicznych, co mogło utrudniać nieprzestrzeganie przepisów. Wartość transakcji elektronicznych wzrosła w UE o około 8% pomimo spadku ogólnej wartości transakcji. Wzrost zgodności rozliczeń z przepisami prawa mógł również wynikać ze zmiany struktury wydatków, przejawiającej się relatywnie wyższymi zakupami towarów, a mniejszymi zakupami usług w sektorach, w których niezgodność rozliczeń z przepisami prawa jest zazwyczaj wyższa, np. związanych z turystyką. Przestrzeganie w większym stopniu przepisów dotyczących VAT może również wynikać z uwarunkowań aplikowania o środki wsparcia, często uzależnionych od płacenia podatków (European Commission, 2022a, s. 33). Środki wsparcia w postaci transferów rządowych lub odroczonej bądź zmniejszonej obciążenia podatkowych osiągnęły bezprecedensowe wartości. Tylko do końca 2020 r. rządy na świecie zmobilizowały blisko 14 bln dolarów w ramach różnych form wsparcia fiskalnego. Obejmowało ono dodatkowe środki wydatkowania, programy ulg podatkowych (7,8 bln dolarów) oraz pożyczki i gwarancje kredytowe (6 bln dolarów) (Małecka-Ziemińska, 2021a, s. 36).

Oddziaływanie tych czynników na zmiany luki VAT jest jednak zróżnicowane w przekroju państw UE i nie znajduje potwierdzenia w analizie z wykorzystaniem współczynników korelacji (European Commission, 2022a, s. 37). Wynika to ze złożoności procesów gospodarczych, ich zróżnicowanych uwarunkowań oraz wielopłaszczyznowego, w części nieobserwowalnego oddziaływania zmian podatkowych.

Według najnowszych szacunków Europolu oszustwa karuzelowe VAT lub wewnątrzspółnotowe oszustwa typu „znikający przedsiębiorca” (*missing trader intra-community*, MTIC) to najbardziej dochodowe przestępstwa w UE, przynoszące państwom członkowskim straty podatkowe w wysokości około 50–60 mld euro rocznie. Transgraniczne z definicji, gdy osiągną poziom złożoności obejmujący wysoko wyspecjalizowane zorganizowane grupy przestępcze działające w kilkunastu, a nawet w kilkudziesięciu państwach, są wówczas w zasadzie niemożliwe do

wykrycia wyłącznie z krajowej perspektywy¹. Ponieważ do popełniania tej formy oszustwa VAT wykorzystywane są usługi i dobra niematerialne, jest ona również coraz trudniejsza do zwalczania. Oszuści są wówczas elastyczni i mogą przenosić się z jednego państwa członkowskiego do drugiego, w którym kontrole są słabsze, a ponadto w niektórych krajach łatwiej jest zarejestrować nowe przedsiębiorstwa, a trudniej wyrejestrować numery VAT (European Parliament, 2022, s. 23).

Oszustwa typu MTIC wykorzystują przejściową konstrukcję podatku od wartości dodanej, która obowiązuje w UE od 1993 r. i wiąże się z wdrożeniem Jednolitego Aktu Europejskiego, który zniósł wszelkie kontrole towarów, a także zapłatę VAT, gdy towary przekraczają fizyczne granice w ramach jednolitego rynku wewnętrznego (Single European Act, 1987). Bazują one na zerowej stawce tego podatku dla transakcji transgranicznych. Dzięki temu przedsiębiorcy nabywają towary lub usługi z innego państwa członkowskiego z zerową stawką VAT, a następnie sprzedają towary lub usługi we własnym państwie z naliczonym VAT. Przedsiębiorca znika wówczas bez zapłaty VAT należnego organom podatkowym. Oszustwo karuzelowe polega na ostatecznej sprzedaży towarów lub usług z powrotem do początkowego państwa członkowskiego, w którym rozpoczął się łańcuch.

Często częścią łańcuchów MTIC i karuzel stają się oszustwa związane z procedurą celną 42. Procedura ta polega na dopuszczeniu do obrotu z jednoczesnym wprowadzeniem na rynek krajowy towarów, które podlegają zwolnieniu z VAT w przypadku dostawy do innego państwa członkowskiego (import z kraju trzeciego z bezpośrednio następującą po nim dostawą wewnątrzspółnotową) (Dyrektywa, 2006, art. 143 lit. D). Gdy łańcuch lub karuzela rozciąga się na państwa trzecie, procedura celna 42 może dodatkowo utrudniać wykrywanie tych oszustw (European Parliament, 2022, s. 18).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zobowiązuje UE i jej państwa członkowskie do zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii (Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2012, art. 325 ust. 1). Natomiast dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii zobowiązuje państwa członkowskie do ścigania i skutecznego karania oszustw związanych z VAT, gdy są one związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich Unii i całkowitą szkodą w wysokości co najmniej 10 mln euro (Dyrektywa, 2017, art. 2 ust. 2). Do czasu utworzenia Prokuratury

¹ Przykładem współpracy wielu podmiotów w zwalczaniu tego typu oszustw jest zapoczątkowana w czerwcu 2021 r. operacja *Admirał* (EPPO, 2022). Prokuratura Europejska (EPPO) wraz z organami ścigania 14 państw członkowskich UE podjęła wówczas działania w związku ze złożonym oszustwem VAT, polegającym na sprzedaży popularnych towarów elektronicznych. Akcja została przeprowadzona w Belgii, na Cyprze, we Francji, w Niemczech, Grecji, na Węgrzech, we Włoszech, na Litwie, w Luksemburgu, Holandii, Portugalii, Rumunii, Słowacji i Hiszpanii. Szerzej o tej operacji w rozdziale 2.

Europejskiej (European Public Prosecutor's Office, EPPO) wykrywanie i ściganie takich oszustw leżało w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Od 1 czerwca 2021 r., kiedy rozpoczął działalność urząd tej Prokuratury, państwa członkowskie mają wsparcie, gdyż jest ona właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, które to przestępstwa przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371. Zatem jej zadaniem jest prowadzenie dochodzeń w przestępstwach przeciwko budżetowi UE i oszustw związanych z VAT (Rozporządzenie, 2017).

EPPO jest postrzegana jako pomocna w poprawie współpracy na szczeblu UE w zakresie zwalczania oszustw. Aby jednak instytucja ta była skuteczna, powinna posiadać uprawnienia w całej UE, we wszystkich państwach członkowskich (w obowiązującym prawodawstwie uprawnienia te są ograniczone do uczestniczących państw członkowskich). Członkami UE nieuczestniczącymi w Prokuraturze Europejskiej są obecnie Dania, Irlandia, Polska, Szwecja i Węgry. Skuteczność EPPO jest także uzależniona od powszechnej i zharmonizowanej transpozycji przepisów dotyczących oszustw związanych z VAT (European Parliament, 2019, s. 91 i 92).

Wyzwaniem dla sprawnej wymiany danych i informacji podatkowych między państwami członkowskimi oraz między tymi państwami a organami UE są zróżnicowane struktury administracji podatkowej, skarbowej i celnej (niekiedy działające jako odrębne pionierzy administracyjne o niewielkim zakresie współpracy, jak to było w Polsce do końca lutego 2017 r., czyli do wejścia w życie od 1 marca 2017 r. reformy Krajowej Administracji Skarbowej). Czasem też przepisy dotyczące tajemnicy są interpretowane w sposób zbyt rygorystyczny, uniemożliwiający wymianę informacji.

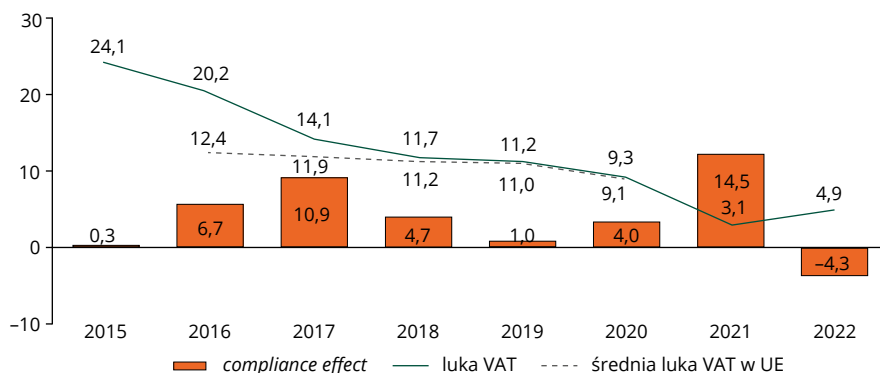
Mimo pozytywnej, spadkowej tendencji luki VAT w państwach UE potrzebne są dalsze działania uszczelniające pobór tego podatku, w tym nowe, dotychczas niepraktykowane. Przykładowo jednym z proponowanych rozwiązań zapobiegających oszustwom MTIC jest oparta na technologii blockchain VATCoin – kryptowaluta, która byłaby używana zamiast waluty fiducjarnej wyłącznie do zapłaty zobowiązań z tytułu VAT. Waluta mogłaby być wymieniana z kryptowaluty na fiducyjną jedynie przez rządy krajowe (Ainsworth i in., 2018). Propozycja ta nie została dotychczas przetestowana i wywołuje niechęć związaną z wysokimi kosztami ewentualnego wdrożenia.

Potrzeba i pilność takich działań wynika ze słabej kondycji finansów publicznych w państwach UE. W efekcie działań związanych z pandemią COVID-19 w państwach tych nastąpił realny wzrost wydatków (w relacji do PKB), pogłębienie deficytu i wzrost długu publicznego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Generalnie pogłębianie się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych było porównywalne ze wzrostem jego wydatków, natomiast wzrost zadłużenia był wyraźnie większy. Kryzys zadłużeniowy, będący już następstwem kryzysu finansowego z lat 2007–2009, uległ dalszemu pogłębieniu na skutek skali interwencji

potrzebnej do zmierzenia się z wyzwaniami służby zdrowia i ekonomicznymi konsekwencjami pandemii COVID-19. Choć wzrost długu publicznego był uzasadniony potrzebą reagowania na covidowe konsekwencje gospodarcze, społeczne i finansowe, to jednak konieczna jest jego redukcja, co będzie jednym z najważniejszych wyzwań w przyszłości. Wydajne źródła dochodów publicznych i skuteczne ograniczenie luki podatkowej, w tym zwłaszcza vatowskiej – z uwagi na znaczenie fiskalne tego podatku, będą w tych działaniach silnym sprzymierzeńcem (szerzej na temat kondycji finansów publicznych państw UE w: Małecka-Ziemińska, 2021a, 2021b).

3. Luka VAT w Polsce

Według szacunków Ministerstwa Finansów w 2021 r. luka VAT w Polsce uległa dalszemu ograniczeniu (o 6,2 p.p.) i wyniosła około 3,1% potencjalnych wpływów, natomiast według wstępnych szacunków w 2022 r. wzrosła do 4,9% (rysunek 5). Stosując podejście Komisji Europejskiej, dotyczące analizy *compliance effect*, oszacowano, że w 2021 r. poprawa dochodów z VAT dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji wyniosła 14,3 mld zł i osiągnęła najwyższą wartość w porównywanych latach. Niestety w 2022 r. nastąpiło pogorszenie ściągalności dochodów z VAT, a *compliance effect* przybrał wartość ujemną (–4,3 mld zł).



Rygunek 5. Luka VAT (w %) oraz *compliance effect* (w mld zł) w Polsce w latach 2015–2022

Źródło: na podstawie (MF, 2023, s. 22).

Dla oszacowania luki VAT w 2021 i 2022 r. zastosowano metodę odgórną (*top down*), która wykorzystuje dane makroekonomiczne na temat bazy VAT (konsumpcję prywatną, zużycie pośrednie, inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych) (MF, 2022, s. 15 i 16; MF, 2023, s. 21).

Konstrukcja *compliance effect* opiera się na założeniu, że procentowy udział luki VAT w VTTL (dochodach teoretycznych z VAT) jest miarą przestrzegania przepisów podatkowych. W celu oszacowania efektu poprawy w obszarze luki VAT należy sytuację w danym roku porównać z sytuacją, jaka wystąpiłaby, gdyby stopień w zakresie przestrzegania przepisów się nie zmienił. Należy zatem wyznaczyć, jaka byłaby luka VAT wyrażona w mld zł w danym roku, jeśli procentowa luka byłaby taka sama jak w roku poprzednim. Otrzymaną wielkość należy odjąć od wartości luki w roku bieżącym, aby otrzymać miarę poprawy w zakresie szeroko pojętej ściągalsności podatkowej. Stąd wzór na *compliance effect* przyjmuje następującą postać (Mazur i in., 2019, s. 27):

$$\text{compliance effect}_t = VTTL_t \times (GAP_{t-1} - GAP_t),$$

gdzie:

GAP_{t-1} – luka VAT w % w roku $t - 1$,

GAP_t – luka VAT w % w roku t ,

$VTTL_t$ – VAT teoretyczny w roku t .

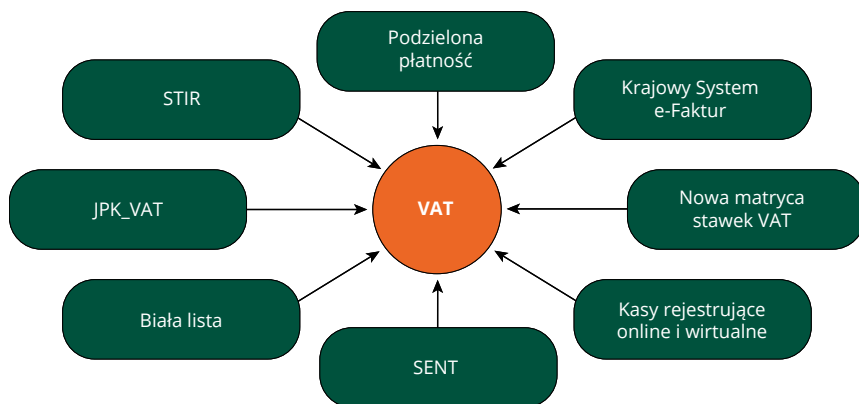
Pozytywnie na realizację dochodów podatkowych (dalsze skuteczne ograniczenie luki) wpływały działania uszczelniające system podatkowy, wdrożone już w latach poprzednich, takie jak: mechanizm podzielonej płatności, system teleinformatyczny izby rozliczeniowej służący do przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, a także obowiązek comiesięcznego przesyłania, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, danych z ewidencji zakupów i sprzedaży w postaci jednolitego pliku kontrolnego (JPK_VAT), a następnie (od października 2020 r.) przesyłania jednego dokumentu JPK_VAT7M/K, zawierającego odpowiednio dane z deklaracji oraz ewidencji VAT (NIK, 2022b, s. 137).

W 2021 r. wdrażane były dalsze rozwiązania mające na celu poprawę skuteczności poboru podatku od towarów i usług, m.in. kolejne grupy podmiotów objęto obowiązkiem ewidencjonowania sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej przy zastosowaniu kas online:

- od 1 stycznia 2021 r. przedsiębiorców z branży gastronomicznej świadczących usługi w zakresie krótkotrwałego zakwaterowania, a także prowadzących sprzedaż paliw stałych przeznaczonych do celów opałowych,
- od 1 lipca 2021 r. przedsiębiorców świadczących usługi prawnicze, fryzjerskie, kosmetyczne, budowlane oraz w zakresie opieki medycznej świadczonej przez lekarzy i dentystów.

Od 1 lipca 2021 r. zaczęły także obowiązywać regulacje dotyczące tzw. pakietu e-commerce, których celem jest uszczelnienie VAT w sektorze handlu elektronicznego (Rada Ministrów, 2022, s. 72).

Z przedstawionych na rysunku 6 rozwiązań uszczelniających pobór podatku od towarów i usług jedynie Krajowy System e-Faktur jest jeszcze na etapie wdrażania



STIR – system teleinformatyczny izby rozliczeniowej
 SENT – system elektronicznego nadzoru transportu

Rysunek 6. Zmiany uszczelniające i usprawniające pobór podatku od towarów i usług

Źródło: na podstawie (NIK, 2022a, s. 9).

i nie można ocenić jego skutków uszczelniających. Od 1 stycznia 2022 r. jest on oferowany jako rozwiązanie dobrowolne, natomiast Rada Unii Europejskiej zgodziła się, aby od 1 stycznia 2024 r. fakturowanie elektroniczne w Polsce było obowiązkowe (Decyzja, 2022). Na skutek konsultacji publicznych przesunięto jednak obowiązywanie Krajowego Systemu e-Faktur z 1 stycznia 2024 r. na 1 lipca 2024 r. oraz wydłużono o dodatkowe pół roku termin na jego wdrożenie przez podatników zwolnionych podmiotowo oraz przedmiotowo z VAT – Krajowy System e-Faktur ma być dla nich obowiązkowy od 1 stycznia 2025 r.

Rozwiązaniem systemowym, które efektywnie wpłynęło na ograniczenie oszustw karuzelowych i wyłudzeń z budżetu państwa zwrotów VAT, było wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności. Od 1 listopada 2019 r. jego stosowanie – przy spełnieniu określonych warunków – jest obowiązkowe. Z kolei najbardziej przydatnymi i najczęściej wykorzystywanymi narzędziami w identyfikowaniu nierzetelnych rozliczeń VAT, również w warunkach epidemii COVID-19, były aplikacje umożliwiające dostęp do danych z ewidencji zakupów i sprzedaży VAT podatników oraz gromadzonych w ramach systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej – STIR (NIK, 2022a, s. 12 i 16).

W Ministerstwie Finansów wykorzystywano także zaawansowane narzędzia analityczne, których celem było zwiększenie efektywności działań Krajowej Administracji Skarbowej. Zbudowano środowisko analityczne – Silnik Analiz, przeznaczone dla analityków KAS, wspomagające procesy wykrywania nadużyć podatkowych. W ramach Silnika Analiz wykorzystywano model analityczny służący do wykrywania oszustw karuzelowych VAT (NIK, 2022a, s. 28) (szerzej na temat działań uszczelniających pobór VAT w rozdziałach 4, 5 i 6).

Wnioski

Zaprezentowane w rozdziale dane dotyczące luki VAT stanowią przybliżenie wielkości nieobserwowalnej. Konieczna jest więc ostrożność w interpretacji wyników. Znacznie bezpieczniejsze interpretacyjnie jest analizowanie trendów i zmian luki w czasie, które mogą wskazywać, czy implementowane działania mające na celu poprawę skuteczności i efektywności poboru podatków przynoszą pożądane efekty.

Krajowa Administracja Skarbowa z powodzeniem wykorzystuje możliwości, jakie daje rozwój gospodarki cyfrowej, w celu usprawnienia swojego funkcjonowania. Okres silnego zmniejszenia się luki VAT w Polsce przypadł już na lata 2016 i 2017. Obniżyła się ona wówczas o 10 p.p., a Polska zbliżyła się pod względem tej wielkości do średniej dla UE. W okresie tym Ministerstwo Finansów wprowadziło wiele działań legislacyjnych, systemowych i organizacyjnych, mających na celu zwiększenie stopnia wywiązywania się z zobowiązań podatkowych w zakresie VAT (Mazur i in., 2019, s. 28–29). Zaimplementowane wówczas, a także w latach następnych, rozwiązania uszczelniające i usprawniające pobór VAT okazały się odporne na kryzys epidemiczny, gdyż nawet wówczas – w warunkach obostrzeń w funkcjonowaniu KAS – pozwoliły utrzymać trend spadkowy luki VAT.

UE podjęła ostatnio szereg działań w celu zmniejszenia strat związanych z VAT, w szczególności zwalczając oszustwa związane z VAT. Państwa członkowskie uzgodniły już i zaczęły wdrażać ambitne przepisy w celu zacieśnienia współpracy i wymiany informacji między sobą i organami ścigania. Konieczne są dalsze działania zmierzające do złagodzenia strat dochodów podatkowych wynikających z istnienia luki VAT, zwłaszcza że szacunki wskazują, że około 1/4 jej wielkości można bezpośrednio przypisać działaniom przestępczym, szczególnie o charakterze transgranicznym i karuzelowym. Dla skutecznego ograniczenia tych szkodliwych i nielegalnych praktyk kluczowe znaczenie ma i będzie miała efektywna współpraca między państwami członkowskimi oraz między nimi a organami UE powołanymi do zwalczania tego typu przestępstw.

Bibliografia

- Ainsworth, R. T., Alwohaibi, M., Cheetham, M. i Tirand, C. (2018). A VATCoin Solution to MTIC Fraud: Past Efforts, Present Technology, and the EU's 2017 Proposal. *Boston Univ. School of Law, Law and Economics Research Paper, 18-08*, 1–35. <https://ssrn.com/abstract=3151394>
- Decyzja. (2022). Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego

- odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 168, 27.6.2022, s. 81–83). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32022D1003>
- Dyrektywa. (2006). Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347, 11.12.2006, s. 1–118). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32006L0112>
- Dyrektywa. (2017). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. L 198, 28.7.2017, s. 29–41). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>
- EPP0 (European Public Prosecutor’s Office). (2022, 29 listopada). *Operation Admiral: EPP0 uncovers organised crime groups responsible for VAT fraud estimated at €2.2 billion*. <https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-admiral-eppo-uncovers-organised-crime-groups-responsible-vat-fraud-estimated-eu22>
- European Commission. (2020, 20 września). *VAT Gap: EU countries lost €140 billion in VAT revenues in 2018, with a potential increase in 2020 due to coronavirus*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1579
- European Commission. (2022a). *VAT gap in the EU – Report 2022*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030df522-7452-11ed-9887-01aa75ed71a1>
- European Commission. (2022b, 8 grudnia). *DG Taxation and Customs Union*. Taxes in Europe database and IBFD data (based on Eurostat data). https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation_en
- European Parliament. (2019). *Protection of EU financial interest on customs and VAT: Cooperation of national tax and customs authorities to prevent fraud. Budgetary affairs*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/636470/IPOL_STU\(2019\)636470_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/636470/IPOL_STU(2019)636470_EN.pdf)
- European Parliament. (2022). *Possible solutions for missing trader intra-community fraud policy*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/731902/IPOL_STU\(2022\)731902_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/731902/IPOL_STU(2022)731902_EN.pdf)
- Konopczak, K. (2022). Zmiany luki VAT w Polsce. Rola czynników koniunkturalnych i strukturalnych. *Gospodarka Narodowa*, 1(309), s. 44–65. <https://doi.org/10.33119/GN/145539>
- Małecka-Ziembińska, E. (2021a). Fiscal transparency in recovery from the COVID-19 pandemic crisis. *Research Papers in Economics and Finance*, 5(1), 36–46. <https://doi.org/10.18559/ref.2021.1.3>
- Małecka-Ziembińska, E. (2021b). Jawność i przejrzystość finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19. W: M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne* (s. 49–62). Polska Akademia Nauk.
- Mazur, T., Bach, D., Jużwik, A., Czechowicz, I. i Bieńkowska, J. (2019). *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017*. Ministerstwo Finansów. <https://www.gov.pl/web/finanse/no-3-2019>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2022). *Program konwergencji. Aktualizacja 2022*. <https://www.gov.pl/web/finanse/aktualizacja-programu-konwergencji>
- MF. (2023). *Program konwergencji. Aktualizacja 2023*. <https://www.gov.pl/web/finanse/aktualizacja-programu-konwergencji>

- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2022a). *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność działań w zakresie usprawniania poboru podatku VAT*. Nr ewid. 190/2021/P/21/013/KBF. Departament Budżetu i Finansów. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,22369.html>
- NIK. (2022b). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*. Nr ewid. 54/2022/P/22/001/KBF, nr ewid. 55/2022/P/22/002/KBF. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>
- Rada Ministrów. (2022). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Omówienie*. <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>
- Rozporządzenie. (2017). Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. Urz. L 283, 31.10.2017, s. 1–71). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32017R1939>
- Single European Act (Dz. Urz. L 169, 29.6.1987, s. 1–28). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>
- Ustawa. (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 326, 26.10.2012, s. 47–390). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>