

JANINA KOTLIŃSKA
BEATA PEEK

LUKA PODATKOWA W PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG W POLSCE

WSTĘP

Na kształt systemu podatkowego w danym kraju ma wpływ rodzaj prowadzonej polityki gospodarczej państwa i jego potrzeby budżetowe. W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej kładzie się nacisk na opodatkowanie przede wszystkim stanów prawnych, a zwłaszcza prawnofinansowych, gdyż dochody z nich są nieproporcjonalnie większe od dochodów z tytułu opodatkowania stanów faktycznych, niefinansowych, stosowanych w systemach mniej zaawansowanych. Nie może więc dziwić, że jedną z najważniejszych instytucji systemu podatkowego w większości państw jest podatek obciążający obrót towarami i usługami, przerzucany na ostatecznego ich nabywcę. W Polsce podatkiem takim jest podatek od towarów i usług (VAT).

Podatek VAT jest najbardziej wydajnym ze wszystkich źródeł dochodów publicznych zasilających budżet państwa w Polsce. Wpływy z tytułu tego podatku mogłyby być jednak jeszcze większe, gdyby nie fakt, że część z nich nigdy do budżetu nie trafia.

Celem niniejszego opracowania jest: 1) przedstawienie wielkości luki podatkowej, w tym w podatku od towarów i usług w Polsce, 2) identyfikacja najważniej-

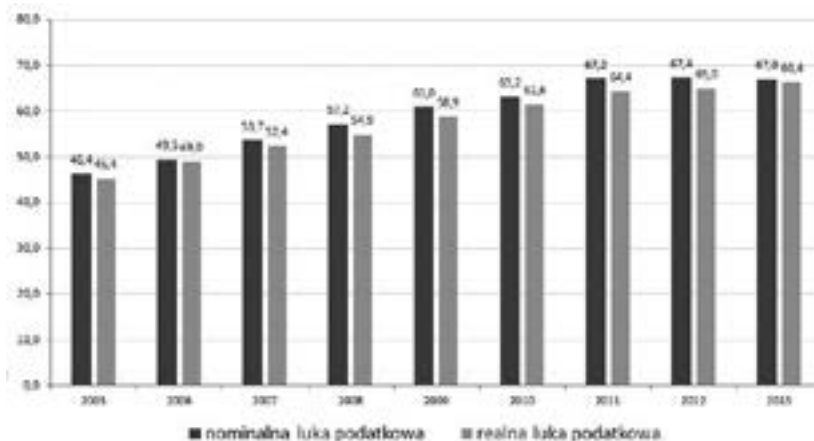
Dr hab. JANINA KOTLIŃSKA – Katedra Finansów Publicznych, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; adres do korespondencji: al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: jankakotlinska@tlen.pl

Mgr BEATA PEEK – absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy.

szych przyczyn jej powstawania, 3) zaprezentowanie rozmiarów „szarej strefy” w Polsce oraz najczęstszych mechanizmów oszustw podatkowych, prowadzących do powstania luki w VAT, a także 4) wskazanie już funkcjonujących i zapowiadanych sposobów ograniczania powstawania luki w VAT w Polsce. Okres objęty badaniem został wyznaczony dostępnością do danych empirycznych i choć zasadniczo dotyczy lat 2005-2013, znaleźć w nim można dla niektórych zagadnień dane jedynie z wybranych lat tego okresu, dane z roku 2004 oraz – tam, gdzie było to możliwe – dane z ostatnich lat.

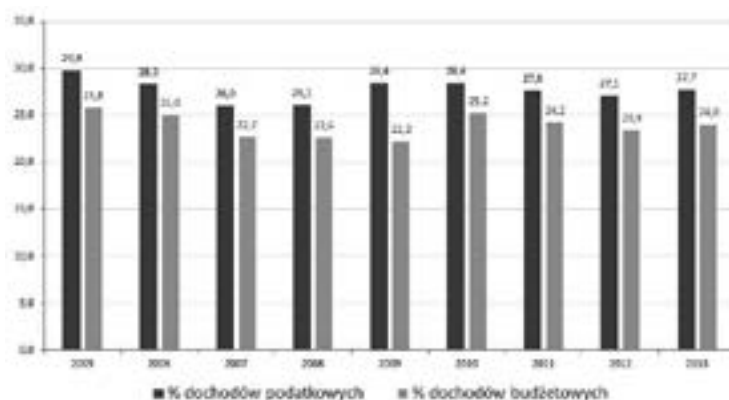
1. ROZMIARY LUKI PODATKOWEJ W POLSCE

Luka podatkowa stanowi różnicę pomiędzy podatkiem rzeczywiście zapłaconym a podatkiem, który powinien być zapłacony, gdyby wszystkie osoby fizyczne i prawne podatek zapłaciły, a wcześniej zadeklarowały wszystkie czynności i transakcje podlegające opodatkowaniu zgodnie z prawem. Jest więc sumą podatku niezapłaconego i niedeklarowanego. W Polsce wielkość ta w latach 2005-2013 nieustannie rosła (w ujęciu nominalnym spadek nastąpił jedynie w 2013 roku), a wzrost ten wyniósł blisko 21 mld zł (Wykres 1). Średnio rozmiary luki podatkowej w tym okresie kształtowały się na poziomie około 23,9% łącznych dochodów budżetowych państwa i 27,7% jego dochodów podatkowych (Wykres 2).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Luka podatkowa w VAT w Polsce w latach 2010-2013*, <http://www.spsrp.org.pl/2016/03/07/luka-podatkowa-w-vat-w-polsce-w-latach-2010-2013/> [dostęp 07.04.2017]; *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 r.*, www.stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne [dostęp 04.04.2017].

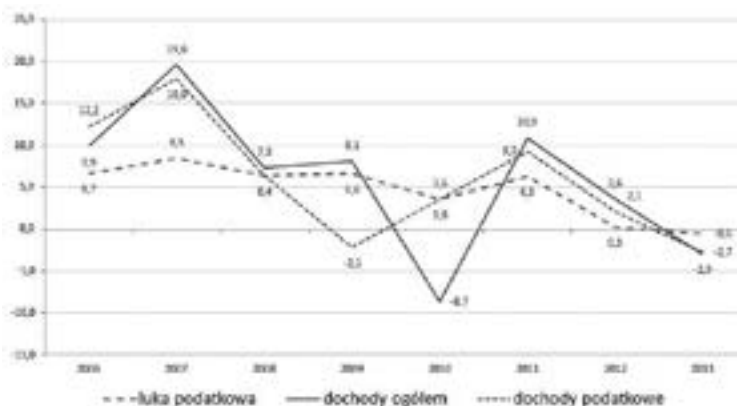
Wykres 1. Rozmiary nominalnej i realnej luki podatkowej w Polsce w latach 2005-2013 (w mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Luka podatkowa w VAT w Polsce w latach 2010-2013*, <http://www.spsrp.org.pl/2016/03/07/luka-podatkowa-w-vat-w-polsce-w-latach-2010-2013/> [dostęp 07.04.2017]; www.stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne [dostęp 07.04.2017].

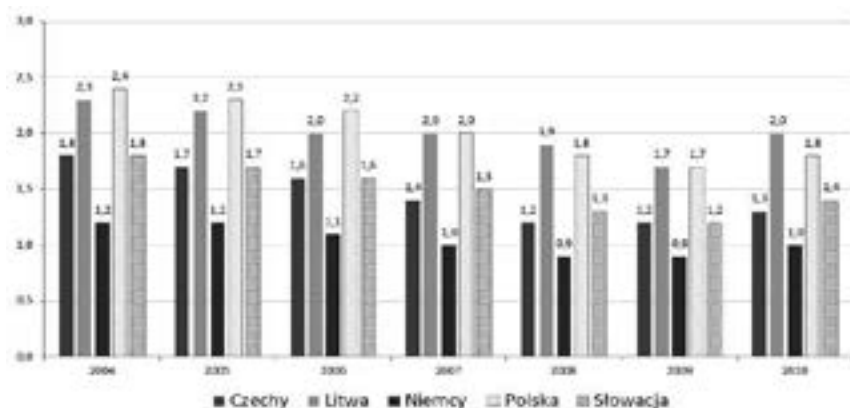
Wykres 2. Rozmiary luki podatkowej w Polsce w latach 2005-2013 na tle dochodów podatkowych oraz łącznych dochodów budżetowych państwa (w %)

W analizowanym okresie zadowalające było jednak to, że średnio wielkość luki podatkowej rosła w Polsce wolniej (4,7%) niż wartość łącznych dochodów budżetowych państwa (średnio około 5,65% rocznie) czy też jego dochodów podatkowych (przeciętnie około 5,63% rocznie) (Wykres 3). Na przykład w latach 2010-2014 w stosunku do PKB wielkość luki podatkowej w Polsce spadała i była najniższa niż w krajach sąsiednich (Wykres 4).



Źródło: Zob. Wykres 2.

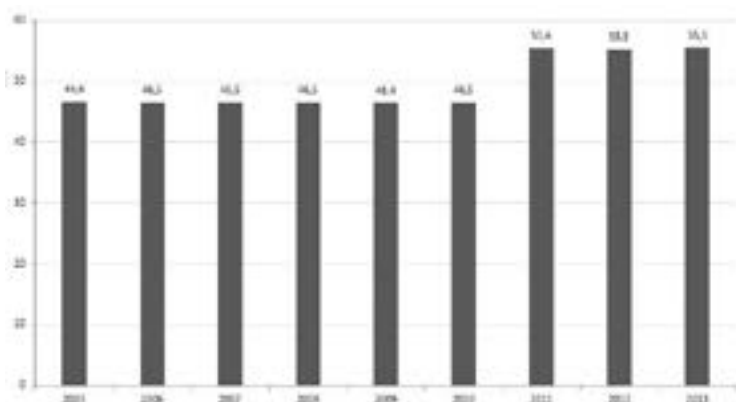
Wykres 3. Dynamika luki podatkowej w Polsce w latach 2005-2013 na tle dochodów budżetu państwa ogółem oraz dochodów podatkowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: F. SCHNEIDER, K. RACZKOWSKI, *Sfera nieoficjalna w gospodarce*, „Infos” nr 21 (158) z 21.11.2013 r., Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013, s. 4.

Wykres 4. Rozmiary luki podatkowej w Polsce i czterech krajach sąsiednich w latach 2004-2010 (w % PKB)

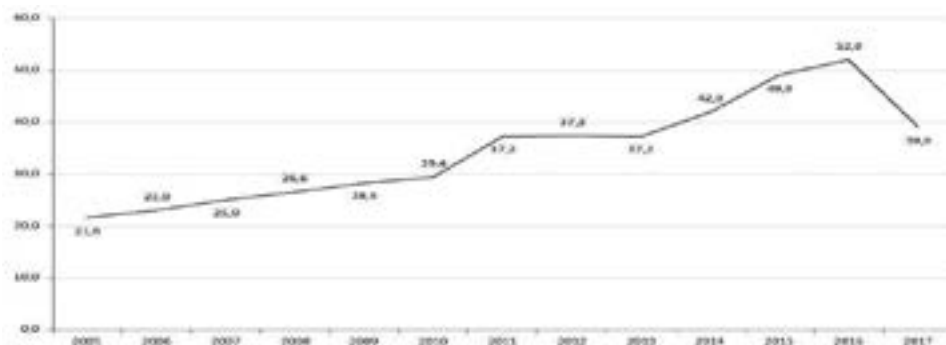
Luka w podatku od towarów i usług jest wskaźnikiem efektywności egzekwowania VAT i przestrzegania przez podatników wypełniania obowiązków z nim związanych. Dostarcza ona tylko przybliżonych danych w zakresie wysokości strat budżetu państwa, wynikających z oszustw, unikania i uchylania się od podatku, bankructw, niewypłacalności czy też błędów w kalkulacji wysokości podatku podlegającego wpłacie. W Polsce luka ta stanowi istotną część luki podatkowej ogółem (Wykres 5). Na przykład w latach 2005-2013 było to średnio około 49,5%.



Źródło: Zob. Wykres 2.

Wykres 5. Rozmiary luki w VAT na tle łącznej luki podatkowej w Polsce w latach 2005-2013 (w %)

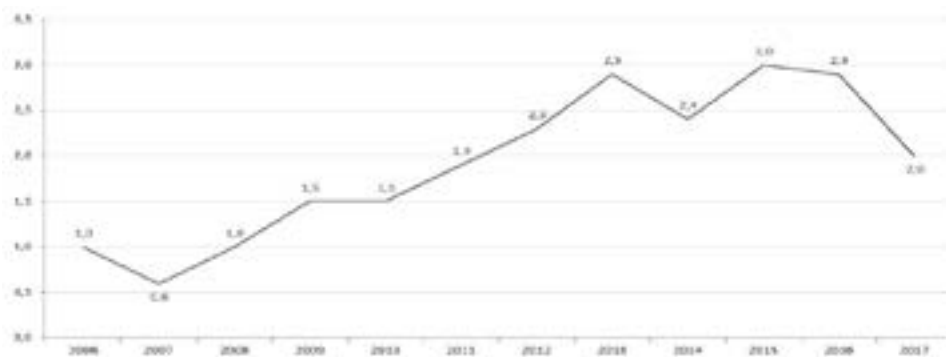
Do 2016 roku wartość luki podatkowej w podatku od towarów i usług w Polsce w zasadzie cały czas rosła (od około 22 do 52 mld zł – Wykres 6). Stosunkowo dobrze na tym tle jawi się jednak prognoza w tym zakresie na rok 2017. Skalę omawianego zjawiska i wskazaną tendencję oddaje udział szacowanej wartości luki w podatku VAT w stosunku do PKB (Wykres 7).



Dla roku 2017 – prognoza

Źródło: Opracowanie własne na podstawie szacunków firmy doradczej *PricewaterhouseCoopers* (PwC).

Wykres 6. Luka w podatku od towarów i usług w Polsce w latach 2005-2017 (w mld zł)

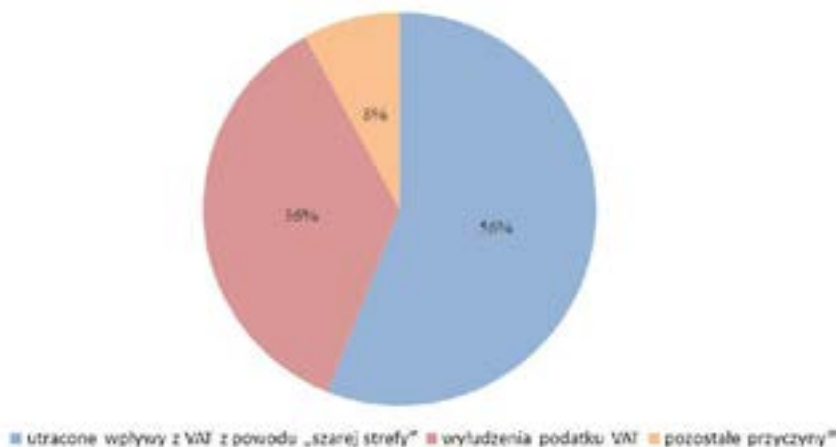


Źródło: Zob. Wykres 6.

Wykres 7. Wartość luki w podatku od towarów i usług w Polsce w stosunku do PKB w latach 2006-2017 (w %)

Interesująca wydaje się też struktura luki podatkowej w podatku VAT. Największą jej część stanowi niedeklarowany i niezapłacony podatek wynikający z prowadzenia działalności gospodarczej w „szarej strefie”. Przykładowo, w 2013 roku kwoty z tego tytułu wynosiły około 56,5% wartości całej luki w podatku VAT (Wykres 8). Znaczną część luki w VAT stanowiły też wyłudzenia tego podatku,

czyli nieprzysługujące zwroty, zaistniałe na skutek przeprowadzania fałszywych transakcji gospodarczych (około 36%). Tylko niewielki odsetek luki w VAT (ponad 7,5%) wynikał z błędów rozliczeń lub innych pomyłek podatników, niemożności odzyskania podatku na skutek bankructwa podatnika, likwidacji firmy czy sporów z zakresu interpretacji przepisów podatkowych.



* W tym: spory interpretacyjne, bankructwa płatnika, błędy rozliczeń płatnika.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, <http://ungc.org.pl/strefa-wiedzy/pierwszy-raport-przeciwdzialanie-szarej-strefie-polsce/> [dostęp: 13.04.2017].

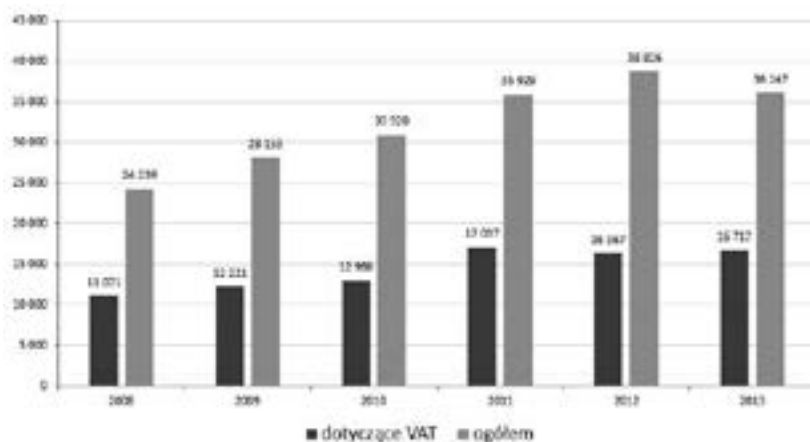
Wykres 8. Struktura luki podatkowej w VAT w Polsce w 2013 roku (w %)

2. PRZYCZYNY POWSTAWANIA LUKI PODATKOWEJ

Przyczyn powstawania luki podatkowej jest wiele. Ze względu na ograniczenie objętościowe niniejszego artykułu uwaga zostanie w nim skupiona na wybranych przyczynach, tj. komplikacji przepisów prawnych i niewydajnym systemie poboru tego podatku, nadmiernym fiskalizmie powodującym ucieczkę podmiotów gospodarczych do „szarej strefy”, obniżaniu się i tak niskiej moralności podatkowej wśród Polaków, a także oszustwach podatkowych.

Polski system prawny w zakresie podatku VAT zawiera zbyt dużą liczbę przepisów, niejednokrotnie sprzecznych ze sobą, które dodatkowo są zawile i mało przejrzyste. Przepisy te w ostatnich latach były przy tym wielokrotnie zmieniane w drodze rozporządzeń Ministra Finansów, jak i zmian wprowadzanych przez organ ustawodawczy. Ich mnogość i dla większości podatników nieczytelność powodują, że są one postrzegane jako skomplikowane. Potwierdza to zachowanie podatników,

którzy chcą ograniczyć ryzyko podatkowe, korzystają z instytucji interpretacji przepisów przez Ministerstwo Finansów¹ (Wykres 9).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. FAMULSKA, *Reakcje przedsiębiorstw na obciążenia podatkowe (na przykładzie podatku od towarów i usług)*, s. 143.

Wykres 9. Liczba wydanych indywidualnych interpretacji podatkowych w biurach Krajowej Informacji Podatkowej w latach 2008-2013

W latach 2008-2012 liczba interpretacji prawnych wydanych przez MF w odniesieniu do przepisów podatkowych stale rosła. Wliczając rok 2013, wydano ich w tym okresie ponad 192 tys. Interpretacje te w zdecydowanej większości dotyczyły podatku od towarów i usług (średnio około 45% wszystkich), co wskazywać może na faktyczną zawłość regulacji prawnych dotyczących tego podatku.

Przyczyn istnienia luki podatkowej należy upatrywać w Polsce też w nadmiernym fiskalizmie wynikającym ze zmian w konstrukcji poszczególnych podatków, jak i zbytniego obciążenia podmiotów gospodarczych świadczeniami o charakterze paropodatkowym. Mowa tu o wysokości składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, których wysokość nie zależy od dochodów czy obrotów podatników. Dodatkowo w Polsce systematycznie w ostatnich latach obniżała się moralność podatkowa. Niepłacenie podatków stało się modne, a co więcej – postawa taka wśród podatników popierana jest przez otoczenie i ma w zasadzie społeczne przyzwolenie.

Reakcje podatników na obciążenia podatkowe mogą być trojakiemu rodzaju: zapłacenie podatków, zastosowanie strategii podatkowej lub ucieczka od podat-

¹ T. FAMULSKA, *Reakcje przedsiębiorstw na obciążenia podatkowe (na przykładzie podatku od towarów i usług)*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 1 (73), s. 137-151.

ków. Najbardziej pożądaną przez państwo reakcją jest oczywiście przystosowanie się do obowiązków fiskalnych i zapłacenie podatku. Innym wyjściem z sytuacji jest zastosowanie strategii podatkowej, czyli sięgnięcie do rozwiązań prawnych, dzięki którym można w ogóle podatku nie zapłacić lub uiścić go w mniejszej wysokości (system ulg i zwolnień podatkowych). Taka postawa wymaga jednak dobrej znajomości obowiązującego prawa, a także powiązań między poszczególnymi obciążeniami, czyli znajomości systemu gospodarczego, bankowego itp. Z punktu widzenia podmiotu nakładającego podatki najgorszym scenariuszem jest wybranie przez podatników trzeciej możliwości, czyli ucieczka od opodatkowania.

Formą ucieczki od płacenia podatków może być ich unikanie lub uchylanie się od ich zapłacenia (Schemat 1). W odróżnieniu od unikania opodatkowania uchylanie się od podatku jest działaniem nielegalnym, czyli przestępstwem, za które grozi odpowiedzialność karna². Najbardziej popularną formą uchylania się od podatku jest zatajenie przedmiotu opodatkowania. Polega na ukryciu majątku lub jego części, co pozwala na opodatkowanie mniejszej podstawy lub niewykazywanie jej w ogóle³. Równie nagminnym procederem jest nieujawnianie przychodów organom podatkowym. Praktykują go osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, w tym uzyskujące przychody z najmu, wykonywania wolnego zawodu, kapitałów pieniężnych czy praw majątkowych. Posiadanie nieujawnionych źródeł dochodów jest przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym⁴, które można popełnić świadomie i celowo bądź też nieświadomie. W każdym przypadku jednak jest to czyn zabroniony, związany w chwili ujawnienia z koniecznością poniesienia odpowiedzialności karno-skarbowej⁵.

² J. GŁUCHOWSKI, *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 158.

³ K. SCHNEIDER, *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*, PWE, Warszawa 2007, s. 189.

⁴ J. GŁUCHOWSKI, J. PATYK, *Zarys polskiego prawa podatkowego*, LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 49-50.

⁵ J. GŁUCHOWSKI, *Polskie prawo podatkowe*, s. 185.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. SCHNEIDER, *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*, s. 182; J. GLUCHOWSKI, J. PATYK, *Zarys polskiego prawa podatkowego*, s. 57-58.

Schemat 1. Formy ucieczki od podatków

Uchylenie się od podatków często przyjmuje również formę podwójnej rachunkowości, prowadzonej osobno dla celów handlowych i dla celów podatkowych. Polega to na dokonywaniu sprzedaży niewykazywanej jako podstawa opodatkowania oraz na wykazywaniu kosztów, które faktycznie nie zostały poniesione. Zatajenia rachunkowe wiążą się z kolei z fałszywym kwalifikowaniem kosztów i przychodów przedsiębiorstwa, zaliczaniu ich do innych pozycji rodzajowych lub zysków czy strat nadzwyczajnych. W tej grupie można wymienić kwalifikowanie sprzedanych towarów i usług do grup opodatkowanych niższą stawką.

W podatku VAT oszustwa polegają zazwyczaj na wykorzystywaniu zasadniczych cech jego konstrukcji. Prawidłowo rozliczany VAT opiera się na właściwej dokumentacji i ewidencji obrotu oraz deklaracjach terminowo składanych do urzędów skarbowych. Wynikająca z mechanizmu VAT możliwość otrzymania zwrotu podatku powoduje jednak, że niektórzy podatnicy pozorują pewne czynności i fałszują dokumenty (Schemat 2)⁶.

⁶ K. SCHNEIDER, *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*, s. 205.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. SCHNEIDER, *Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych*, s. 205-207.

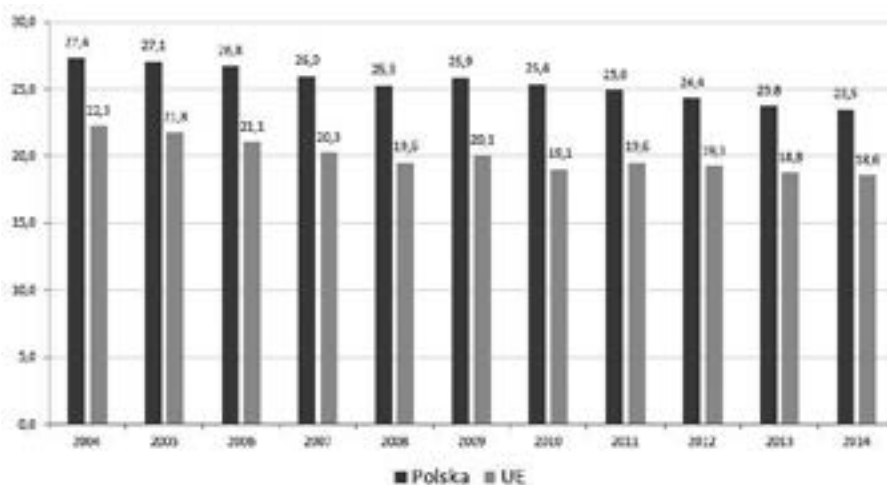
Schemat 2. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości w podatku VAT

Najpopularniejszymi oszustwami podatkowymi w Polsce w przypadku podatku VAT są wyłudzenia zwrotu podatku należnego i tzw. karuzele podatkowe. Wysokość zwrotów zależy przede wszystkim od: zakresu i struktury stosowania stawki 0% z tytułu eksportu i wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, wielkości usług świadczonych na rzecz podatników zagranicznych (tzw. eksport usług), rozmiarów inwestycji w środki trwałe, struktury sprzedaży krajowej i udziału w niej sprzedaży objętej stawkami obniżonymi (0%, 5%, 8%), zakresu stosowania zabiegów typu „odwrotne obciążenie”. Największe nadużycia w VAT w Polsce w ostatnich latach stwierdzono przy tym przede wszystkim w handlu złodem i metalami nieżelaznymi, prętami zbrojeniowymi, paliwem czy zaawansowaną elektroniką (telefony, podzespoły, komputery). Innymi sektorami gospodarki, w których również możliwe jest występowanie nieprawidłowości, są m.in.: handel produktami spożywczymi (np. oleje, cukry) i drewnem oraz usługi budowlane, transportowe i spedycyjne, w szczególności w transporcie międzynarodowym⁷.

⁷ https://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/assets/pwc_straty_skarbu_panstwa_w_vat.pdf [dostęp: 15.02.2017].

Wśród oszustw podatkowych dokonywanych w „szarej strefie” i stanowiących największy odsetek luki podatkowej powszechna jest tzw. karuzela podatkowa. Jej trzon stanowią tzw. znikający podatnicy, inaczej nazywani słupami karuzelowymi, czyli podmioty gospodarcze zarejestrowane jako podatnicy VAT czynni, świadomie dokonujący oszustw w zakresie podatku VAT, a następnie likwidujący działalność gospodarczą, uniemożliwiając tym samym organom podatkowym wyegzekwowanie należnego podatku. Do wyłudzeń i oszustw podatkowych dochodzi jednak nie tylko w Polsce. Komisja Europejska wskazuje, że straty spowodowane uchylaniem się od opodatkowania mogą sięgać w całej UE nawet 1 biliona euro rocznie⁸. Im większe bowiem potrzeby finansowania państwa, tym wyższe świadczenia pieniężne i powszechniejsze zjawisko ucieczki od podatków⁹.

Na Wykresie 10 zaprezentowano wielkości „szarej strefy” w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2004-2014, liczonej jako procent PKB. Wynika z nich, że średnie jej rozmiary, choć w obu przypadkach – z wyjątkiem roku 2009 – ulegały zmniejszeniu, były w Polsce wyższe (25,5%) niż w UE (około 20%). Rozmiary „szarej strefy” w UE są jednak zróżnicowane (Wykres 11).

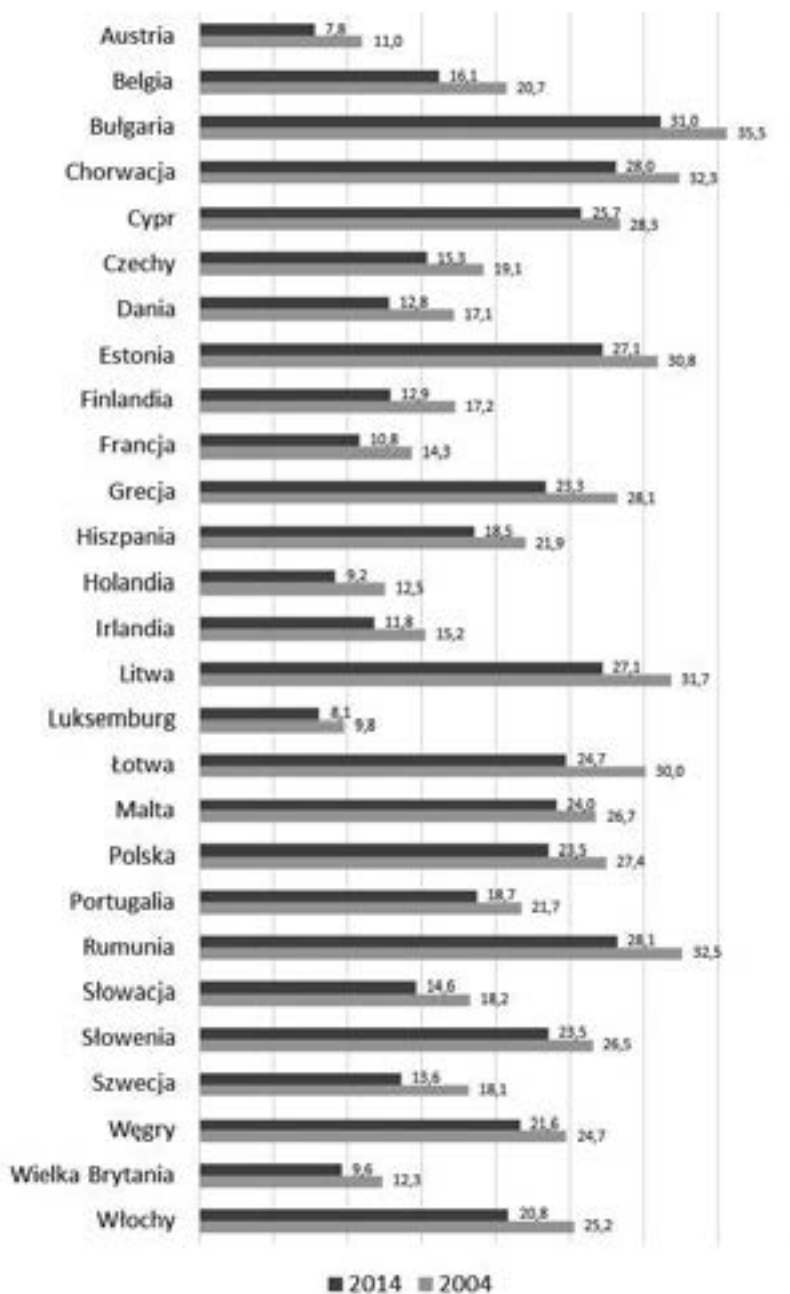


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> [dostęp 21.02.2017].

Wykres 10. Wielkość „szarej strefy” w Polsce i UE w latach 2004-2014 (w % PKB)

⁸ R. SOWIŃSKI, *Skutki zjawiska uchylania się od opodatkowania – przegląd problematyki*, w: *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 4.

⁹ S. DOLATA, *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 46.

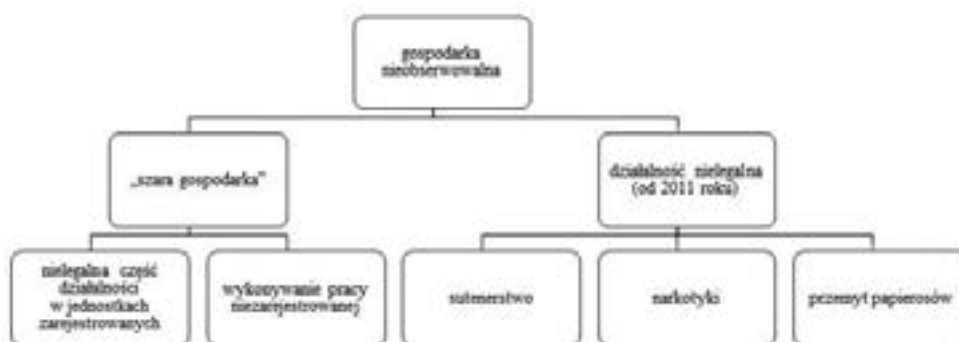


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> [dostęp 21.02.2017].

Wykres 11. Wielkość „szarej strefy” w krajach UE w 2004 i 2014 roku (w % PKB)

Prawidłowością w UE jest to, że im dalej na wschód, tym większy jest udział „szarej strefy” w gospodarce (wyjątek od tej reguły dotyczy Słowacji). Co ciekawe, we wszystkich krajach poziom „szarej strefy” w gospodarce w roku 2004 i 2014 zmniejszył się (w Polsce spadł o 3,9 p.p., a w UE o 3,7 p.p.). We wskazanych latach najniższy poziom tego zjawiska odnotowano kolejno w: Luksemburgu (9,8% i 8,1%), Austrii, Holandii i Wielkiej Brytanii, a najwyższy osiągnęły takie kraje, jak Bułgaria (35,3% i 31,0%), Rumunia, Chorwacja, Litwa, Estonia i Łotwa. W Polsce rozmiary „szarej strefy” w gospodarce były w obu wskazanych latach gorsze od średniej unijnej (w 2004 – 22,3% PKB, a w 2014 – 18,6% PKB).

W Polsce Główny Urząd Statystyczny od 1995 roku prowadzi szacunki rozmiarów „szarej strefy” w gospodarce. Pierwotnie wskazywano ją jedynie jako odsetek PKB wypracowywany w ramach legalnie prowadzonej gospodarki. Dopiero od 2011 roku do szacunków rozmiarów „szarej strefy” dołączone zostały dane dotyczące działalności nielegalnej¹⁰. Według GUS „szara strefa” jest przy tym jedynie częścią gospodarki nieobserwowanej (Schemat 3).

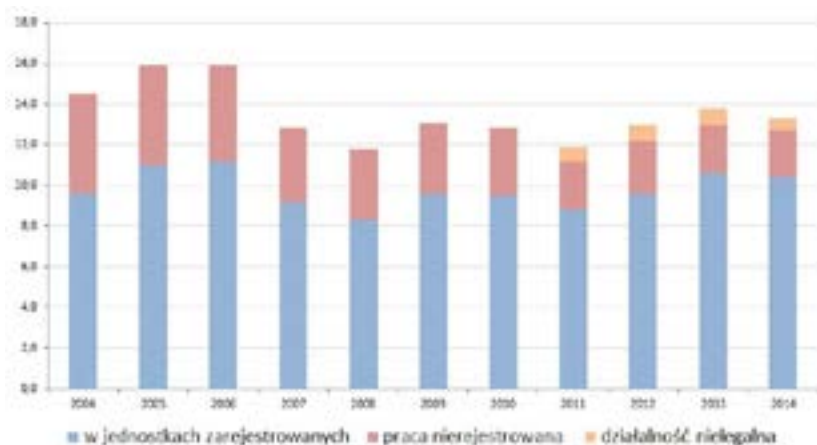


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 267.

Schemat 3. Podział gospodarki nieobserwowanej według GUS

Zgodnie z danymi GUS największy odsetek gospodarki nieobserwowanej stanowi „szara strefa” związana z nielegalną częścią działalności zarejestrowanej, a dalej z wykonywaniem pracy niezarejestrowanej (Wykres 12). W latach 2004-2014 ich udział w tworzeniu PKB w Polsce kształtował się na średnim poziomie odpowiednio około 9,8% i 3,5%. Z „szarą strefą” mieliśmy przy tym do czynienia przede wszystkim w handlu (Wykres 13).

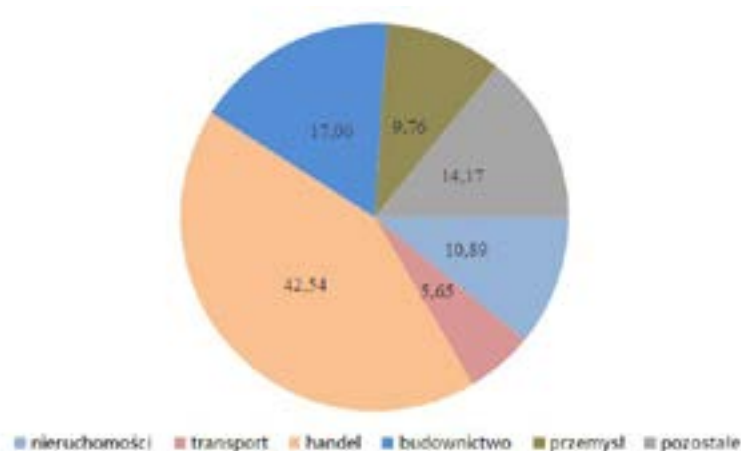
¹⁰ *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 263.



* Mierzona przez GUS od 2011 r. (sutenerstwo, narkotyki, przemysł papierosów).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2000-2006*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 611; *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2007-2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 393; *Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, s. 267.

Wykres 12. Struktura gospodarki nieobserwowanej w Polsce według GUS w latach 2004-2014 (w % PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności CBŚP za lata 2006-2014*, <http://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html> [dostęp: 25.07.2017].

Wykres 13. Struktura „szarej strefy” w Polsce w latach 2004-2014 (według rodzaju działalności, w %)

3. PRÓBY ZAPOBIEŻENIA POWSTAWANIU LUKI PODATKOWEJ

Zapobiegać powstawaniu luki podatkowej można w różny sposób, bazując na diagnozie tego, co jest jej przyczyną. W związku z tym jednak, że rozmiary luki podatkowej są następstwem jednocześnie wielu przyczyn, należy założyć, że podjęte powinny być wszystkie możliwe działania, które będą w stanie maksymalnie zmniejszyć jej rozmiary (całkowita jej eliminacja nie jest bowiem możliwa).

Ograniczeniu luki podatkowej służą przepisy prawne o zapobieganiu prania brudnych pieniędzy¹¹, regulacje zawarte w prawie bankowym¹², dewizowym¹³ oraz podatkowym, w zakresie podatków dochodowych¹⁴. Niewątpliwie przyczynić się do tego może uproszczenie systemu podatkowego w celu poszerzenia tzw. bazy podatkowej¹⁵ i konstrukcji przepisów podatkowych, co wyeliminowałyby konieczność występowania o dodatkowe ich wykładnie. Ponadto niezbędne wydaje się zweryfikowanie systemu obciążeń paropodatkowych przedsiębiorców, tj. ustalenie ich wysokości na poziomie, który zmniejszyłby motywację przedsiębiorców do przenoszenia całości lub części działalności w „szarą strefę”. Skutecznie zmniejsza zjawisko uchylania się od podatków, a przez to obniża rozmiary luki podatkowej także sprawnie działający aparat skarbowy, w tym aparat kontroli skarbowej.

Zgodnie z ustawą o kontroli skarbowej¹⁶ zakresem kontroli skarbowej obejmuje się m.in. rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania, niezgłoszoną do opodatkowania działalność, źródła pochodzenia majątku oraz oświadczenia o stanie majątkowym, celowość gospodarowania środkami publicznymi i środkami z UE a także zgodność z prawem przywozu i wywozu towarów poza polski obszar celny¹⁷. W Polsce kontrole te są prowadzone na szeroką skalę i dają rezultaty w postaci wykrytych nieprawidłowości.

¹¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, (Dz.U. z 2016 r., poz. 299, z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2016 r., poz. 1988, z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 679).

¹⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2032, z późn. zm.); Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1888, z późn. zm.); J. GŁUCHOWSKI, *Polskie prawo podatkowe*, s. 175.

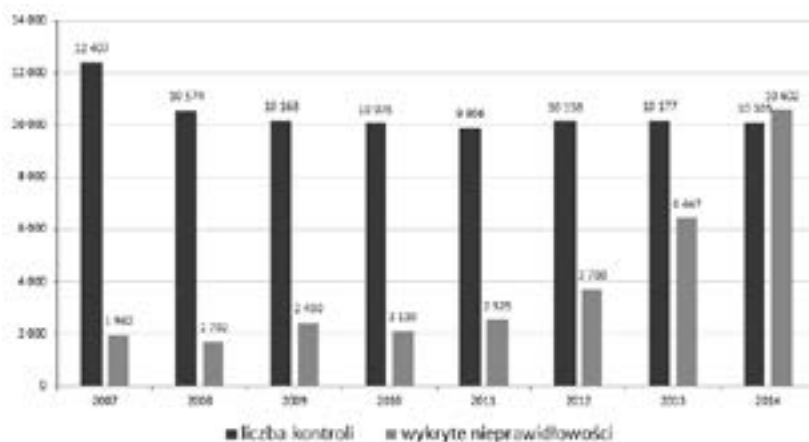
¹⁵ R.I. DZIEMIANOWICZ, *Nadmierny fiskalizm: bariera czy stymulator funkcjonowania sektora publicznego?*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4 (40), s. 148.

¹⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 720, z późn. zm.).

¹⁷ C. KOSIKOWSKI, *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 172-174.

Efektywna kontrola podatkowa jest najskuteczniejszym rodzajem działania prewencyjnego. Przekonanie podatnika o dużym prawdopodobieństwie wykrycia jego oszustw w dużej mierze powoduje rezygnację z nieuczciwego działania¹⁸. Niestety nader często kontrolowani i sprawdzani są uczciwi podatnicy, którym kontrole utrudniają prowadzenie działalności, a podmioty nieuczciwe nie ponoszą kosztów fiskalnych, a także kar i sankcji przewidzianych przepisami prawa¹⁹.

Roczna liczba kontroli skarbowych w Polsce w latach 2007-2014 była stosunkowo duża (Wykres 14), przy czym po drastycznym spadku w 2008 roku utrzymuje się mniej więcej na tym samym poziomie (nieco ponad 10 tys.). Wartości, na jakie opiewały wykryte nieprawidłowości, systematycznie rosną (zwłaszcza od roku 2014), co może świadczyć o skuteczności działania administracji skarbowej, ale też o rosnącym poziomie działań niezgodnych z przepisami.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania Roczne Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów*, <http://www.mf.gov.pl/kontrola-skarbowa/dzialalnosc/dzialalnosc-kontrolna> [dostęp 28.01.2017].

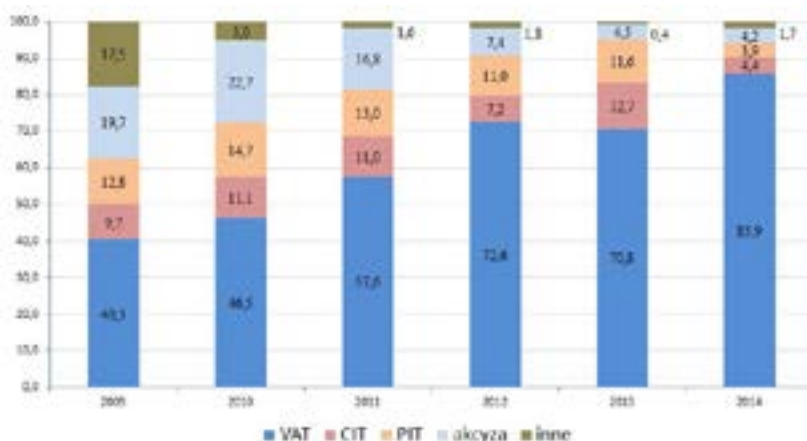
Wykres 14. Liczba kontroli skarbowych oraz wartość wykrytych nieprawidłowości w Polsce w latach 2007-2014 (odpowiednio w szt. i mln zł)

W wyniku przeprowadzanych kontroli najczęściej nieprawidłowości (Wykres 15) jest wykrywanych w zakresie uiszczania przez podatników podatku od towarów i usług (w 2014 roku blisko 86% wykrytych nieprawidłowości dotyczyła właśnie

¹⁸ S. DOLATA, *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, s. 56.

¹⁹ D. Ćwikowski, *Gospodarka nieoficjalna a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 107.

tego podatku). Dane te z jednej strony mogą cieszyć, gdyż zwiększa się skuteczność i efektywność kontroli skarbowych. Z drugiej jednak strony pokazują skalę uciekania się podatników, w tym w podatku od towarów i usług, do działań niezgodnych z prawem na skutek świadomego działania lub nieświadomości obciążeń podatkowych podatników w związku ze skomplikowaną i niejednoznaczną konstrukcją przepisów podatkowych. To ostatnie nie może jednak dziwić. Tylko pobieżna analiza tych przepisów pozwala bowiem stwierdzić, jak dalece niektóre z nich sformułowane zostały niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej²⁰.



Źródło: Zob. Wykres 14.

Wykres 15. Struktura wykrytych nieprawidłowości pokontrolnych dotyczących podatków w Polsce w latach 2009-2014 (w %)

Ministerstwo Finansów nieustannie próbuje szukać rozwiązań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego i walkę z oszustwami podatkowymi. Jednym z nich, z którego jednak ostatecznie zrezygnowano, był pomysł składania fiskusowi dobowych wyciągów z rachunków bankowych w formie elektronicznej²¹. Celem tego zabiegu miało być ograniczenie oszustw podatkowych, jakimi są tzw. karuzele VAT. Dzięki wyciągom następowałaby bowiem szybka identyfikacja podejrzanych transakcji, weryfikacja spójności deklarowanych przychodów oraz kosztów z obrotami na rachunku.

²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908, w szczególności § 5 i 6).

²¹ Miano nim objąć około 80 tys. firm, <http://www.skg.gofin.pl/10,213224,projektowane-zmiany-w-vat-i-w-oplacaniu-podatkow.html> [dostęp: 29.05.2017].

Metodą na obniżanie wielkości luki w podatku VAT jest jednak niewątpliwie nałożony na podatników – na mocy znowelizowanej ustawy Ordynacja podatkowa – obowiązek sporządzania tzw. jednolitych plików kontrolnych (JPK). JPK jest zestawem informacji o operacjach gospodarczych przedsiębiorcy za dany okres, który przesyłany jest do właściwego urzędu skarbowego wyłącznie w wersji elektronicznej. Dane w ramach niego przesyłane są pobierane bezpośrednio z systemów finansowo-księgowych przedsiębiorstwa. JPK ma określony układ i format (schemat xml), który ułatwia jego przetwarzanie.

JPK_VAT, czyli ewidencję zakupu i sprzedaży VAT, od stycznia 2018 roku składać będą już wszyscy podatnicy VAT. Wcześniej, bo od lipca 2016 roku, obowiązkiem tym objęte zostały duże przedsiębiorstwa, a od stycznia 2017 roku przedsiębiorstwa średnie i małe. Wskazane regulacje niewątpliwie usprawnią kontrolę u podatników, ale nie ograniczą zdaniem ekspertów znacząco problemu faktur „pозorowanych” w oszustwach karuzelowych i zjawiska „pustych” faktur. Konieczne więc wydaje się podjęcie dalszych kroków w celu uszczelnienia systemu tego podatku. Jednym z nich, które przynieść może pożądane w tym zakresie rezultaty, jest centralizacja i automatyzacja kontroli, możliwa dzięki wprowadzeniu centralnego rejestru faktur.

Centralny rejestr faktur, a także – jak się wydaje – system kas fiskalnych działających on-line pozwoliłyby na przekonstruowanie funkcjonującego dziś modelu kontroli rozproszonej na rzecz modelu scentralizowanego i zautomatyzowanego²². Aby te działania się powiodły, niezbędne jest jednak wyposażenie organów kontrolnych w stosowne narzędzia informatyczne, ułatwiające zautomatyzowanie kontroli oraz prowadzenie odpowiednich szkoleń. Niezbędne jest też podjęcie prac nad określeniem poszczególnych elementów luki w VAT. Tego rodzaju analizy pozwoliłyby nie tylko wytyczyć kierunki działań efektywnie ograniczających największe elementy luki, ale też skorelować moment wystawienia faktury z jej przesyłem na serwer administracji podatkowej, z jednoczesnym jej udostępnieniem na konto podatkowe nabywcy towaru lub usługi. Wystawienie i przesył danych mógłby następować jedynie przez stosowne uwierzytelnienie operacji, co wykluczyłoby „podszywanie” się przestępców pod legalnie działające podmioty. Warunkiem odliczenia podatku przez nabywcę byłoby bowiem „posiadanie” faktury na swoim koncie podatkowym. Należy zauważyć, że skrócenie terminu na wystawienie faktury (na moment ewentualnie dzień dokonania transakcji) pozwoliłoby też w praktyce na prowadzenie analityki „na bieżąco”, nie czekając na wynik okresowego rozliczenia podatnika.

²² T. TRATKIEWICZ, *Luka w VAT – sposoby przeciwdziałania w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 294, s. 194.

Innym pomysłem, który prawdopodobnie wejdzie w Polsce w życie 1 kwietnia 2018 roku (rząd we wrześniu bieżącego roku przyjął projekt nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług), jest mechanizm tzw. podzielonej płatności w VAT, czyli tzw. *split payment*. Mechanizm ten polega na tym, że zobowiązania za faktury VAT będą przekazywane dostawcom w kwocie netto, natomiast kwota podatku VAT będzie trafiać bezpośrednio na odrębne konto bankowe pozostające pod nadzorem organu podatkowego²³. Następstwem nowelizacji ustawy ma być większa stabilność wpływów z podatku VAT oraz zapobiegnie unikaniu płacenia tego podatku.

Mechanizm podzielonej płatności uważany jest za jedno z rozwiązań przeciwdziałających nadużyciom i oszustwom podatkowym, eliminującym ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów i nieodprowadzonym podatkiem VAT. Mechanizm ten z założenia bardzo mocno utrudnia powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji. Jednocześnie zapewnia lepszą transparentność rozliczeń VAT-owskich i przeciwdziała wyprowadzaniu pieniędzy za granicę.

PODSUMOWANIE

System fiskalny w Polsce jest nadmiernie skomplikowany, uciążliwy dla drobnych przedsiębiorstw i wymaga od podatników znacznej wiedzy. Potwierdzeniem tego faktu jest rosnąca liczba wydanych indywidualnych interpretacji podatkowych w biurach Krajowej Informacji Podatkowej. Ponadto system fiskalny w Polsce często bywa przed podatników odbierany jako niesprawiedliwy. Obciążenia fiskalne – poprzez fakt, że zmniejszają zasoby pieniężne pozostające w dyspozycji podatników – wywołują z ich strony swoisty mechanizm obronny. Możliwą reakcją wpisującą się w mechanizm tego systemu jest unikanie opodatkowania lub uchylanie się od podatków. Konsekwencją drugiego zachowania jest powstawanie „szarej strefy”, a jej następstwem jest z kolei luka podatkowa.

Rozmiary luki podatkowej w Polsce w okresie 2005-2013, a także w latach późniejszych stanowiły znaczny odsetek dochodów podatkowych oraz dochodów ogółem. Ponadto wykazywały wyraźną tendencję rosnącą zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. Widoczne szybkie tempo wzrostu rozmiarów luki podatkowej świadczy o coraz powszechniejszym występowaniu nieprawidłowości i coraz mniejszej efektywności polskiego systemu podatkowego. Podobnie rozmiary luki podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług w badanym okresie stanowiły znaczny odsetek luki podatkowej ogółem i podobnie wykazywały tendencję rosnącą

²³ <http://www.sgk.gofin.pl/10,213224,projektowane-zmiany-w-vat-i-w-oplacaniu-podatkow.html> [dostęp: 29.05.2017].

cą. Wielkość luki podatkowej w VAT stanowiła przy tym znaczący odsetek dochodów państwa z tytułu podatku VAT.

Dynamika luki w podatku VAT w Polsce wskazuje, że pewne zmiany w przepisach podatkowych dokonane w analizowanych latach mogły mieć znaczący wpływ na wielkość luki podatkowej w tym podatku. Największy przyrost tej luki odnotowano w roku 2011, czyli wówczas, gdy: 1) podniesiono stawki podatku VAT dla określonych grup towarów i usług, 2) nastąpiły zmiany w opodatkowaniu kosztów eksploatacji samochodów osobowych, 3) objęto obowiązkiem stosowania kas fiskalnych nowych grup podatników (m.in. lekarzy, prawników i tłumaczy), 4) wprowadzono obowiązek odwrotnego obciążenia dla wybranych transakcji krajowych. Zmiany, które z założenia miały uszczelnić system podatkowy, doprowadziły do wzrostu luki podatkowej w wyniku ucieczki podatników do „szarej strefy”.

Niewątpliwie niezbędne jest uszczelnienie systemu podatkowego, w tym w szczególności w zakresie podatku VAT. Podejmowane działania, oprócz promowania uczciwego wypełniania obowiązków podatkowych, powinny zmierzać do usprawnienia systemu interpretacji podatkowych (tych formalnych – pisemnych, ale też mniej formalnych, udzielanych telefonicznie czy mailowo), rozwinięcia działalności informacyjno-edukacyjnej z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi informatycznych, łącznie z pomysłem adresowania kampanii edukacyjnych do uczniów – przyszłych podatników. Równie ważna dla uszczelnienia luki podatkowej w VAT wydaje się informatyzacja urzędów skarbowych i wykorzystywanie narzędzi tworzonych na podstawie tych zastosowanych systemów, jak również współpraca międzynarodowa w tej dziedzinie, a także – być może – nawet dyskutowane od kilku lat zmiany w konstrukcji VAT wprowadzające odwrotne obciążenie dla wszystkich transakcji. Sukces w tym zakresie możliwy będzie do osiągnięcia jednak jedynie wówczas, gdy wszystkie państwa członkowskie UE podejmą walkę z oszustwami podatkowymi, a podatnicy obciążeni kosztami wprowadzenia niektórych rozwiązań nie odejdą do „szarej strefy”.

BIBLIOGRAFIA

- ĆWIKOWSKI D., *Gospodarka nieoficjalna a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, CeDeWu, Warszawa 2016.
- DOLATA S., *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- DZIEMIANOWICZ R.I., Nadmierny fiskalizm: bariera czy stymulator funkcjonowania sektora publicznego?, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4 (40).
- FAMULSKA T., Reakcje przedsiębiorstw na obciążenia podatkowe (na przykładzie podatku od towarów i usług), „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 1 (73).
- GLUCHOWSKI J., *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2006.

- GLUCHOWSKI J., PATYK J., Zarys polskiego prawa podatkowego, LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- KOSIKOWSKI C., Podatki. Problem władzy publicznej i podatników, LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2007.
- NOWAK K., Wybrane zagadnienia dotyczące działalności tzw. słupów w ramach zorganizowanych grup przestępczych dopuszczających się oszustw podatkowych w związku z obrotem wyrobami stalowymi, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 10.
- Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2000-2006, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.
- Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2007-2010, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
- Rachunki narodowe GUS według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908).
- SCHNEIDER F., RACZKOWSKI K., Sfera nieoficjalna w gospodarce, „Infos” nr 21 (158) z 21.11.2013 r., Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013.
- SCHNEIDER K., Błędy i oszustwa w dokumentach finansowo-księgowych, PWE, Warszawa 2007.
- SOWIŃSKI R., Skutki zjawiska uchylania się od opodatkowania – przegląd problematyki, w: Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- TRATKIEWICZ T., Luka w VAT – sposoby przeciwdziałania w Polsce i Unii Europejskiej, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 294.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2032, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 720, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1888, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2016 r., poz. 1988, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (Dz.U. z 2016 r. poz. 299, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 679).

<http://cbsp.policja.pl>

www.econ.jku.at

www.egospodarka.pl

www.mf.gov.pl

www.pwc.pl

www.sgk.gofin.pl

www.spsrp.org.pl

www.stat.gov.pl

LUKA PODATKOWA W PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG W POLSCE

Streszczenie

Jedną z najważniejszych instytucji systemu podatkowego w danym kraju jest podatek obciążający obrót towarów i usług. W Polsce takim podatkiem jest podatek od towarów i usług (VAT), najbardziej wydajna ze wszystkich danina publiczna, zasilająca budżet państwa. Wpływy z tytułu tego podatku mogłyby być jednak jeszcze większe, gdyby nie fakt, że część z nich, określanych jako luka podatkowa, nigdy do tego budżetu nie trafia. Celem artykułu jest: 1) identyfikacja przyczyn powstawania luki podatkowej, w tym w szczególności w VAT, 2) wskazanie rozmiarów „szarej strefy” w Polsce na tle innych krajów UE, 3) zaprezentowanie najczęstszych mechanizmów oszustw podatkowych, prowadzących do powstania luki w VAT, 4) przedstawienie wielkości luki podatkowej w VAT w wybranych latach. Okres objęty badaniem obejmuje lata 2004-2014.

Słowa kluczowe: szara strefa; luka podatkowa; VAT.

TAX GAP IN GOODS AND SERVICES TAX IN POLAND

Summary

One of the most important institutions of a tax system in the country is tax impact on the marketing of goods and services. In Poland, this tax is the tax on goods and services (VAT), the most powerful of all tribute of the public feed the state budget. The proceeds of this tax could be even greater if not for the fact that some of them, known as tax gap, never hit to this budget. The aims of the work are: 1) identification causes of the tax gap, including VAT, 2) an indication of the size of the informal economy in Poland in relation to other EU countries, 3) presentation of the most common mechanisms for tax fraud, leading to the emergence of gaps in the VAT, 4) presentation of the size of the tax gap in the VAT in selected years. The period covered by the study covers the period 2004-2014.

Key words: the informal economy; tax gap; VAT.