

Wpływy z podatku od towarów i usług w kontekście ustawy o VAT

Maria Urban

Uczelnia Łazarskiego, Wydział Ekonomii i Zarządzania

e-mail: maria.aleksandra.urban@gmail.com

Streszczenie

Wpływy z podatku od towarów i usług stanowią ponad 40% wpływów budżetowych Polski. Środowisko specjalistów, ekonomistów i prawników jest podzielone. Jedni bronią skutecznych rozwiązań, które zapewniają wysokie wpływy do budżetu państwa, drudzy zaś zarzucają nadmierny fiskalizm, niespójność, brak logiki oraz luki w przepisach. Przez skomplikowane i często zmieniające się polskie przepisy oraz mechanizm opodatkowania, jaki stosuje się w transakcjach wewnątrzspółnotowych, VAT stał się świetnym sposobem do wyłudzeń olbrzymich kwot na terenie całej Unii Europejskiej. Niniejsza praca ukazuje zależność jaka występuje między prawem podatkowym, z naciskiem na przepisy o podatku od towarów i usług, a wielkością luki VAT oraz wzrostem gospodarczym krajów tworzących Unię Europejską.

Słowa kluczowe

przychody z VAT, luka VAT, ustawa o podatku od towarów i usług

Wstęp

Silne państwo to silne instytucje państwowe, które ustanawiają sprawiedliwe i proste przepisy prawa. W całym systemie prawnym, prawo podatkowe stanowi trzon, na którym opiera się funkcjonowanie państwa. Podatki, jako główne źródło przychodów państwa umożliwiają między innymi zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa ekonomicznego, bezpośrednio wpływając na infrastrukturę oraz realizację szeregu celów społecznych.

U podstaw silnej gospodarki stoi przejrzysty i nieskomplikowany system podatkowy. Przedsiębiorcy wiedzą, na jakich zasadach i warunkach są zobowiązani do odprowadzania obciążeń publicznoprawnych, ufają systemowi, rozwijają swoje

firmy, i przyczyniają się do tworzenia produktu krajowego. Sprawny i jasny dla przedsiębiorców system podatkowy w tym skuteczność w ściągalności podatkowej jest bardzo ważnym elementem ładu gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że ład gospodarczy ma zasadniczy wpływ na wyższy poziom dobrobytu i rozwój danego kraju [Brdulak, Florczak i Gardziński, 2019, s. 80].

Gdy prawo jest niezrozumiałe, nadmiernie restrykcyjne i opresyjne, hamuje rozwój przedsiębiorczości, skutecznie zniechęcając ludzi z pomysłami do zakładania własnych działalności gospodarczych, czasem popychając ich w stronę szarej strefy.

W Polsce stawia się na ilość, nie na jakość. Polskie prawo podatkowe zawiera się na 5 789 stronach, z czego ustawy i rozporządzenia dotyczące VAT zawierają 890 stron, co sytuuje ten podatek na trzecim miejscu pod względem obszerności przepisów [Raport Grant Thornton, *Podatki w Polsce*].

Kolejną zasadniczą kwestią jest przejrzystość przepisów podatkowych, która niestety w Polsce jest dość słaba choćby przez częstotliwość ich zmian. Analiza sektora MŚP w Polsce i UE w kontekście założeń społecznej gospodarki rynkowej wykazała, że stabilność przepisów prawa wydaje się nawet bardziej istotna niż sama wysokość podatków [Florczak i Gardziński, 2019, s. 133] Średnio w roku, w życie wchodzi około 1 784 strony nowych przepisów, co oznacza, że 30% przepisów podatkowych jest co roku wymieniana na nowe. W okresie 23 lat obowiązywania ustawy o VAT, była ona zmieniana 47 razy, a więc średnio 2 razy w roku [Raport Grant Thornton *Podatki w Polsce*].

System pozbawiony przejrzystych, spójnych przepisów może być w łatwy sposób wykorzystany przez wysokiej klasy specjalistów, do celowego nadużywania nieprecyzyjnych przepisów i tworzenia struktur „biznesowych” służących wyłudzeniu podatku. Po drugiej stronie barykady mamy słabo przeszkolonych pracowników aparatu skarbowego, których uprawnienia są nieproporcjonalnie wysokie w porównaniu do kompetencji.

Poziom ściągalności podatku VAT pozostaje w ścisłej korelacji z jakością systemu podatkowego - przejrzyste regulacje są czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy, a w konsekwencji zapewniają wyższe wpływy z VAT. Tworząc system podatkowy, w którym gubią się sami pracownicy fiskusa, narracja o skutecznej walce z oszustami podatkowymi jest dużym nadużyciem. Przedstawione poniżej dane, mają potwierdzić tezę o istotnej zależności jaka występuje między wysokością dochodów z VAT, a jakością systemu podatkowego co przekłada się na sytuację ekonomiczną w danym kraju.

W latach 2013 -2015 dochody Unii z tytułu VAT wyniosły średnio 11,37% całkowitych dochodów UE, w 2013 roku 14 019 mld euro, rok później 17 667 mld euro, a w 2015 18 087 mld euro [Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Bruksela, dnia 18.12.2017r. COM(2017)].

2. VAT w Polsce

Podatek od towarów i usług obowiązuje w Polsce od 1993 roku [Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, Dz. U. z 1993 r. Nr 11, poz. 5]. Jest podatkiem pośrednim, którego nie płaci się bezpośrednio do urzędu skarbowego, lecz doliczany jest do cen towarów i usług, które płacą wszyscy nabywcy. Podstawowa stawka VAT wynosi 23%, co oznacza, że z wydanych 1 230 zł na konsultację z doradcą podatkowym, 230 zł doradca podatkowy wpłaci do kasy urzędu skarbowego. Poza stawką podstawową istnieją stawki obniżone 8% i 5% oraz 0%, a także całkowite zwolnienie z bycia czynnym podatnikiem VAT.

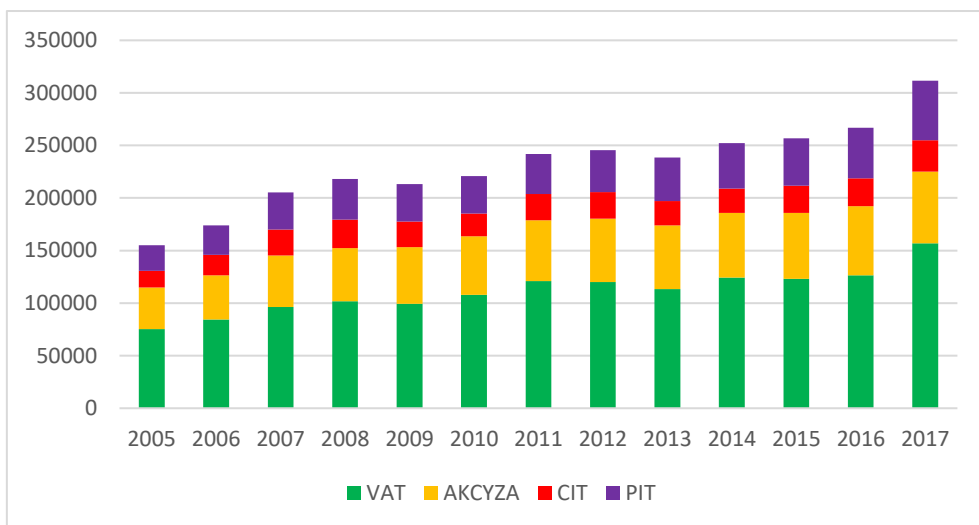
Stawkę VAT 8% stosuje się do niektórych towarów spożywczych, takich jak: cukier, mąka, żelatyna, a także do usług potocznie nazywanych „dla ludności” np. hotelowych, gastronomicznych, fryzjerskich, zbierania odpadów, dostarczania wody, transportu kolejowego, morskiego, taxi oraz do usług remontowych, budowlanych, modernizacyjnych, o ile dotyczą mieszkań nie większych niż 150 m² lub domów o maksymalnej powierzchni 300 m². 5% podatku zapłacimy kupując owoce, mięso, jajka i książki.

Powyższe przepisy niedawno się zmieniły. 1 lipca 2020 roku nastąpiła mała rewolucja w stawkach VAT, której celem było wyeliminowanie braku konsekwencji w ustalaniu dotychczas obowiązujących stawek VAT. Przykładowo: wszystkie owoce, bez podziału na cytrusy i inne, zostały obłożone 5% podatkiem, pieczywo i wyroby ciastkarskie, które do niedawna widniały w kategorii 23%, 8% i 5% na stałe trafiły do stawki 5%. Kolejna ważna zmiana to wprowadzenie Wiążącej Informacji Stawkowej. Decyzja o tym, jaką stawkę VAT zastosować podjęta przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej będzie ostateczna. To bardzo dobra wiadomość. Wielu podatników znajdowało się w sytuacji podobnej do tej, jaka kilka lat temu spotkała sprzedawców fast foodów: mimo wielu interpretacji indywidualnych wydanych przez naczelników urzędów skarbowych, które potwierdzały słuszność stosowania obniżonej 5% stawki na gotowe posiłki i dania, Minister Finansów wydał interpretację ogólną w której usługi świadczone przez fast foody zidentyfikował jako gastronomiczne, do których należy stosować 8%. NSA zgodził się z ministrem [Szulc, Pokojńska, 20.06.2020].

Stawkę 0% stosuje się w transakcjach z podmiotami zagranicznymi przy wewnątrzspółnotowej dostawie towarów oraz przy eksporcie towarów.

Istnieją zwolnienia z „bycia VATowcem”: podmiotowe i przedmiotowe. Zwolnienia podmiotowe mogą skorzystać podatnicy, których roczna sprzedaż nie przekroczyła 200 000 zł. Zwolnienie przedmiotowe dotyczy konkretnych towarów i usług, np.: działalności lekarzy, położnych, dostawy ludzkich organów i dostawy złota dla NBP, czy powszechnych usług pocztowych.

Podatek VAT jest ważnym elementem wpływów do budżetu państwa. Dochody podatkowe Polski dzielą się na podatek VAT, podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) oraz podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), co zobrazowano na rysunku 2.



Rys. 2. Struktura dochodów podatkowych budżetu Polski w latach 2005-2017 (mln zł)

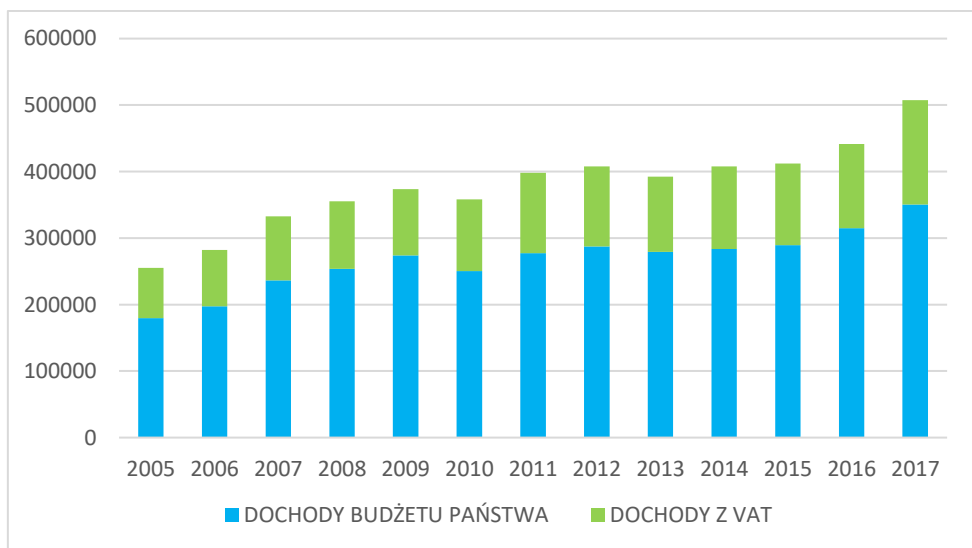
Źródło: opracowanie własne na podstawie (dane GUS).

W tabeli 1 przedstawiono udział procentowy poszczególnych wpływów podatkowych w Polsce. W latach 2005–2017 średnia roczna kwota wpływów VAT wyniosła 111 563,1 mln zł, co statystycznie stanowiło ponad 48% wszystkich wpływów podatkowych. Z rysunku 3 wynika, iż wpływy z podatku VAT w Polsce stanowią lwią część dochodów budżetu państwa. Porównując poniższe dane, dochody podatkowe z podatku od towarów i usług wynosiły średnio ponad 41% całości wpływów wskazując tendencje wzrostowe.

Tab. 1. Procentowy podział dochodów podatkowych budżetu Polski w latach 2005-2017.

Rok	VAT	AKCYZA	CIT	PIT
2005	48,63%	25,46%	10,16%	15,75%
2006	48,53%	24,19%	11,11%	16,17%
2007	46,94%	23,88%	11,95%	17,23%
2008	46,67%	23,15%	12,45%	17,73%
2009	46,63%	25,28%	11,33%	16,77%
2010	48,83%	25,20%	9,85%	16,11%
2011	49,99%	23,98%	10,28%	15,75%
2012	48,90%	24,63%	10,25%	16,22%
2013	47,57%	25,44%	9,68%	17,32%
2014	49,29%	24,42%	9,23%	17,06%
2015	47,95%	24,46%	10,05%	17,54%
2016	47,42%	24,63%	9,88%	18,07%
2017	50,34%	21,91%	9,55%	18,19%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (dane GUS).



Rys. 3. Dochody budżetu państwa a dochody z VAT (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (dane GUS).

3. VAT GAP w UE

Luka podatkowa VAT, potocznie VAT GAP, to różnica między wartością, jaka faktycznie zasiliła budżet państwa, a wartością teoretyczną, założoną przez rząd. Wielkość luki pozwala ocenić skuteczność służb skarbowych w walce z oszustwami podatkowymi.

Wszystkie kraje Wspólnoty borykają się z problemem wyłudzeń VAT. Szacuje się, że w 2017 Unia Europejska straciła 137,5 miliardów euro [Raport CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019]. Analizując dane za poprzednie lata można uznać, że UE walczy z tym zjawiskiem całkiem skutecznie: w 2011 luka wyniosła 146,9 mld, w 2012 roku 159,5 mld, w następnym roku aż 161,9 mld, w 2014 o 1,7 mld euro mniej, w 2015 roku wartość luki znacząco spadła osiągając wartość 151,5 mld euro a w roku 2016 „tylko” 145,4 mld euro [Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Bruksela, dnia 18.12.2017].

W 2017 roku największą luką VAT, jako procentu z potencjalnych wpływów z podatku VAT mogła pochwalić się Rumunia – 36%, drugie miejsce zajęła Grecja gubiąc 34% dochodów z VAT, na trzecim miejscu znalazła się Litwa z 25%. Tuż za podium uplasowały się Włochy z wynikiem o jeden punkt procentowy niższym od litewskiego, na piątym miejscu znalazła się Słowacja, która walczy o odzyskanie 23% dochodów z VAT [Raport CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, TAXUD/2015/CC/131].

4. VAT GAP w Polsce

W tabeli 2 przedstawiono szacunkową wielkość VAT GAP w Polsce. W latach 2005-2016 najniższa wartość przypada na 2007 rok i wynosi 9,6 mld złotych, najwyższa w 2013 roku – 40,4 mld złotych, średnia dla podanego okresu wynosi 29 mld złotych. Przyrównując VAT GAP do rocznych wpływów budżetu państwa z tytułu VAT luka średnio wynosi ponad 23,5%. Kiedy policzymy jaki procent PKB stanowi VAT GAP najwyższa wartość została osiągnięta w 2012 i wynosi 2,46%. Średnia zależność między PKB a VAT GAP wynosi 1,74%.

Jakie jest źródło luki VAT? W pewnej części jest następstwem szarej strefy, a w pewnej jest następstwem celowych działań wyspecjalizowanych grup przestępczych. Schemat karuzeli VAT, bo o niej tutaj mowa, jest bardzo prosty i wykorzystuje bezwzględnie inercję działania aparatu skarbowego. Dla przykładu: polska firma sp. z o.o. została zarejestrowana poprzez eKRS na „znajomego, znajomego”,

który zgodził się pełnić rolę prezesa spółki za drobną opłatą. Jako adres, spółka podała prestiżową warszawską ulicę Chmielną, z którego może korzystać za jedyne 49 zł netto miesięcznie. Dokonała zgłoszenia do VAT, pod adres firmy przyszedł urzędnik skarbowy, sprawdził czy jest biurko i komputer, tym samym potwierdzając autentyczność firmy i zgodził się wpisać ją jako czynnego podatnika VAT. Spółka później kupiła od niemieckiej firmy okna, transakcja, jako wewnątrzspółnotowa jest objęta stawką VAT 0%. Zakupione okna sprzedała innej polskiej firmie naliczając podstawową stawkę polskiego VAT 23%. W normalnej sytuacji rozliczenie tej operacji z fiskusem w zakresie VAT byłoby proste: pierwsza firma powinna wpłacić właściwą kwotę do US, druga powinna odliczyć tę samą kwotę od swoich potencjalnych wpłat podatku VAT. Neutralność VAT w najczystszej postaci. Firma, która kupiła okna sprzedała je dalej czeskiej firmie. Zastosowała stawkę VAT 0%, bo była to transakcja wewnątrzspółnotowa.

Tab. 2. VAT GAP w Polsce w latach 2005-2017 (mld zł).

Rok	VAT GAP	wpływy VAT	VAT GAP jako procent wpływów VAT	PKB	VAT GAP jako procent PKB
2005	13,4	75,401	17,77%	990,463	1,35%
2006	10,8	84,4395	12,79%	1 069,815	1,01%
2007	9,6	96,3498	9,96%	1 187,599	0,81%
2008	18,8	101,7827	18,47%	1 286,063	1,46%
2009	25,3	99,4547	25,44%	1 372,201	1,84%
2010	25,2	107,8803	23,36%	1 445,298	1,74%
2011	30	120,8319	24,83%	1 566,824	1,91%
2012	40,1	120,0007	33,42%	1 629,425	2,46%
2013	40,4	113,4115	35,62%	1 656,895	2,44%
2014	38,8	124,2622	31,22%	1 720,43	2,26%
2015	39,6	123,1208	32,16%	1 800,243	2,20%
2016	33,7	126,5841	26,62%	1 861,148	1,81%
2017	25,2	156,8012	16,07%	1 989,35	1,27%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (dane GUS i raport MF Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017).

Wystarczy, że pierwsza polska spółka nie zapłaci podatku VAT od transakcji sprzedaży krajowej i zaraz zakończy działalność, a druga polska firma wystąpi do US o zwrot tego samego VAT od transakcji zakupu krajowego, i mamy do czynienia z karuzelą. Oczywiście, za zobowiązania spółki odpowiada zarząd, dlatego na te pozycje wybiera się osoby, które nic nie mają i niewiele wiedzą.

Takim działaniom nieuczciwych „przedsiębiorców” sprzyjał system podatkowy, chociażby przez ustawowo obowiązujące terminy - możliwość kwartalnego rozliczania VAT przez przedsiębiorców (w naszym przykładzie pierwsza polska firma miała co najmniej 90 dni na wykazanie VAT-u podlegającemu wpłacie do US) oraz 60 dni na zwrot VAT na rachunek bankowy przedsiębiorcy, na jego wniosek. Z zestawienia tych dat wynika, że zamieszane w proceder wyłudzenia VAT firmy, miały stworzone przyjazne ku temu warunki - jedna z firm mogła od 30 dni cieszyć się otrzymanym zwrotem VAT, podczas gdy druga firma nawet nie musiała jeszcze deklorować wpłaty VAT.

Stąd, Polska kilka lat temu wydała wojnę wyłudzaczom [podatku VAT zmieniając przepisy, nie tylko podatkowe, ale i karne. I tak, za „podrobienie” faktury na kwotę 10 mln złotych można trafić do więzienia na 25 lat [Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks Karny, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553]. Niestety, zmiany są nieprzemysłane, chaotyczne i generujące wiele problemów. Celem wprowadzonych zmian było rozwiązanie bieżącego problemu, a nie stworzenie jednolitego systemu. W 2017 roku „skarbowka” została poddana rewolucyjnej reformie: poprzez połączenie administracji skarbowej i służby celnej powstała Krajowa Administracja Skarbowa. Nie tylko byli celnicy, ale również funkcjonariusze skarbowi zostali wyposażeni w broń palną oraz uprawnienia operacyjne. W tym samym roku wszedł w życie pakiet zmian: rozszerzone zostały możliwości wykreślenia podatników z rejestru VAT i odmowy rejestracji, podwyższono limit zwolnienia podmiotowego, wprowadzono mechanizm odwrotnego obciążenia w branży budowlanej tylko po to, żeby w 2019 się z niego wycofać. Rok 2018 Ministerstwo Finansów rozpoczęło wielką cyfryzację, wprowadzając Jednolity Plik Kontrolny [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 1997 r nr 137 poz. 926]. JPK w zależności od typu, zawiera najważniejsze oraz najwrażliwsze informacje dotyczące firmy. Czynny podatnik podatku od towarów i usług jest zobowiązany do przesyłania co miesiąc urzędowi skarbowym pliku JPK_VAT, który zawiera szczegółowe dane o wystawionych i przyjętych fakturach oraz dane kontrahentów. Fakultatywnie, na wezwanie urzędu, każdy podmiot działający na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu trzech dni będzie musiał dostarczyć inny plik JPK, np.: JPK_MAG – informacje o stanie magazynu. W październiku tego roku JPK_VAT oraz deklaracja

VAT-7/VAT-7K zostały połączone i zrodziły JPK_VDEK (7M lub V7K). Wytypowano najbardziej podejrzane branże i kodami GTU wprowadzono obowiązek informowania o każdej fakturze dotyczącej sprzedaży np.: folii stretch. Sprzedaż folii stretch należy oznaczyć kodem GTU 06 – dostawa urządzeń elektronicznych oraz części i materiałów do nich. Urzędnikom nigdy mało i przy okazji wprowadzili obowiązek oznaczania rodzaju transakcji sprzedaży, np.: SW – sprzedaż wysyłkowa, EE jak świadczenie usług telekomunikacyjnych, nadawczych i elektronicznych czy MR_T – usługi turystyczne opodatkowane na zasadach marży.

Gdyby zmian było mało, Minister Finansów w lipcu zapowiedział uproszczenie i unowocześnienie rozliczeń VAT – SLIM VAT.

Zakres przekazywanych fiskusowi informacji stale się powiększa. Już nie tylko informacja o kontrahencie, dacie i kwocie faktury, ale i o typie towaru trafia na serwery ministerstwa. Rodzi się pytanie o bezpieczeństwo przechowywania zbieranych danych.

Firmy czekają coraz dłużej na zarejestrowanie do VAT, a urzędy skarbowe, pod pozorem czynności sprawdzających prowadzą ukryte kontrole. Pod koniec 2019 roku uruchomione zostały odrębne konta bankowe VAT, co wpłynęło na obniżenie płynności finansowej przedsiębiorstw, podatników zapoznano z pojęciem split payment (mechanizm podzielonej płatności), którego zakres obowiązku stosowania został już rozszerzony. Stworzono bazę, w której widnieją firmy, które są albo były czynnymi podatnikami podatku od towaru i usług. Od 2020 roku sukcesywnie kolejne branże zobowiązane są do wymiany starej kasy fiskalnej z rolką, na kasy online, mimo, iż ponad 13% polskich gospodarstw domowych nie posiada dostępu do internetu [GUS, Informacje sygnałne *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku*]. Dane z kas online automatycznie trafiać będą do, prowadzonego przez Ministerstwo Finansów, Centralnego Repozytorium Kas, co stworzy fiskusowi pełny dostęp do zapisanych transakcji o każdej porze.

Prawo podatkowe w zakresie VAT, jak mało które, rozwinęło zasadę odpowiedzialności zbiorowej, gdzie w jednakowy sposób są karani nieuczciwi przedsiębiorcy, jak i ci, którzy w dobrej wierze podejmowali działania na rzecz swoich firm, stając się z ofiar współwinnymi popełnianych przez innych przestępstw skarbowych.

5. Skuteczność kar

Kodeks karny skarbowy reguluje zasady postępowania w przypadku nieprzestrzegania, uchylania się lub świadomego łamania przepisów podatkowych. Definiuje czym są przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz ustala zasady

odpowiedzialności za ich popełnienie. Jednak do walki z przestępczością gospodarczą zostały wytoczone dużo większe działa. Na początku stycznia 2017 roku Sejm przyjął zmiany kodeksu karnego, polegające na wprowadzeniu kary do 25 lat pozbawienia wolności za wystawienie fikcyjnej faktury o wartości powyżej 10 mln zł. Tym samym przestępstwo „przeciwko wiarygodności dokumentów” zostało zrównane z np. popełnieniem zabójstwa, a bardziej surową karą pozostaje tylko dożywotnie pozbawienie wolności [Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553)].

Oczywiście, każdy przestępca powinien ponieść nieuchronną karę za swoje czyny, ale czy nie znajdujemy się jednak w sytuacji pewnej nieadekwatności zbrodni i kary? Zwłaszcza, że zagadnienia ściągłości i luki VAT są bardzo upolitycznionymi tematami, stwarzając pokusę do podejmowania populistycznych decyzji

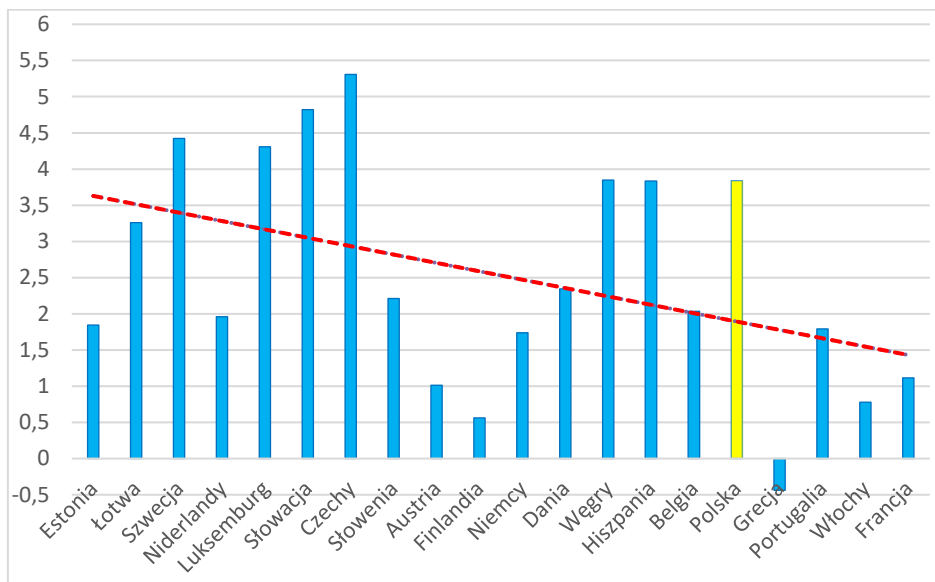
Czy skuteczniejszym narzędziem w walce z przestępcami podatkowymi nie byłoby wprowadzanie zmian systemowych w zakresie VAT? Takich jak: zmiana przepisów podatkowych, współpraca między urzędami, reforma służby skarbowej w tym przede wszystkim, to co obnażył czas pandemii, stworzenie narzędzi i rozwiązań informatycznych pozwalających na szybką wymianę informacji na linii urząd - podatnik. Miesięczny czas oczekiwania na decyzję czy odpowiedź z urzędu, może wielu podatników stawiać w trudnej sytuacji - chcieliby działać, ale mają związane ręce, co może prowadzić do niecelowych pomyłek, za które będą surowo karani.

6. Gospodarka a prawo podatkowe

Środowisko księgowych, podatkowców, przedsiębiorców negatywnie ocenia zmiany, a przede wszystkim ich tempo. Potwierdzają to badania wykonywane przez międzynarodowe organizacje. W rankingu systemów podatkowych państw OECD w 2019 roku Polska zajęła przedostatnie, 35 miejsce. Trend mówi sam za siebie, rok wcześniej Polska była na 33 miejscu, w 2017 na 31, a w 2016 na 29 [Raport, *International Tax Competitiveness Index*, 2016, 2017, 2018 i 2019]. OECD, czyli Organisation for Economic Co-operation and Development, a po polsku Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zrzesza rozwinięte i demokratyczne kraje, po niedawnym dołączeniu Kolumbii państw członkowskich jest 37. Tax Foundation to organizacja non profit, która od 1937 roku zajmuje się badaniami i analizami systemów podatkowych. Celem fundacji jest poprawa jakości życia, którą ma zapewnić rozwój gospodarczy. Zdaniem fundacji system podatkowy powinien być prosty, neutralny, transparentny i stabilny [<https://taxfoundation.org/about-us/>, dostęp 17.06.2020]. Podczas oceny systemów podatkowych badane są przepisy dotyczące podatków dochodowych firm (CIT), przepisy dotyczące podatku od towarów

i usług, przepisy dotyczące podatku od osób fizycznych (PIT), przepisy dotyczące opodatkowania transakcji międzynarodowych, przepisy podatkowe dotyczące nieruchomości. Na podstawie wyników w tych kategoriach ustala się ogólny wynik dla całego systemu danego kraju.

Na rysunkach 4-6 przedstawiono wzrost gospodarczy wybranych krajów Unii Europejskiej uszeregowanych w kolejności od najlepszego do najgorszego miejsca w rocznym rankingu systemu podatkowego, odpowiednio w latach 2016, 2017 i 2018. Na żółto została zaznaczona Polska. Czerwona linia wyznacza trend: im system podatkowy prostszy, tym większy wzrost gospodarczy.

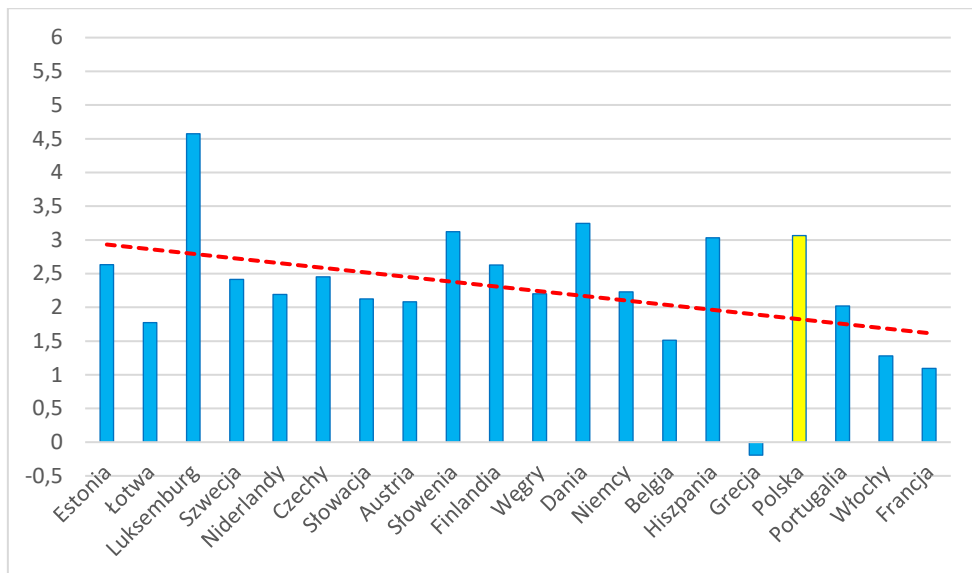


Rys. 4. Wzrost gospodarczy a pozycja w raporcie Tax Foundation w 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie (raport Tax Foundation oraz danych World Bank).

Występująca w raporcie na pierwszym miejscu Estonia, stawiana za wzór cyfryzacji [Czubkowska, dostęp 24.06.2020], stara się przyciągnąć inwestorów z całego świata od lat otwierając ranking konkurencyjności systemu podatkowego, który poprzez proste zasady i odejście od nadmiernego fiskalizmu stał się wzorem do naśladowania. Zdaje się, że obrana strategia działa. Ten bałtycki kraj z roku na rok notuje coraz większy wzrost gospodarczy: w 2016 roku 1,84%, w 2017 roku 2,63%, w 2018 roku 5,75%.

Śladem Estonii podąża jej sąsiad Łotwa. W rankingu Tax Foundation w 2016 roku zajęła 3 miejsce, ze wzrostem na poziomie 3,26%, rok później uplasowała się na 4 miejscu i 1,77% wzrostem, w 2018 roku zajęła miejsce zaraz za Estonią osiągając 3,79% wzrostu PKB.

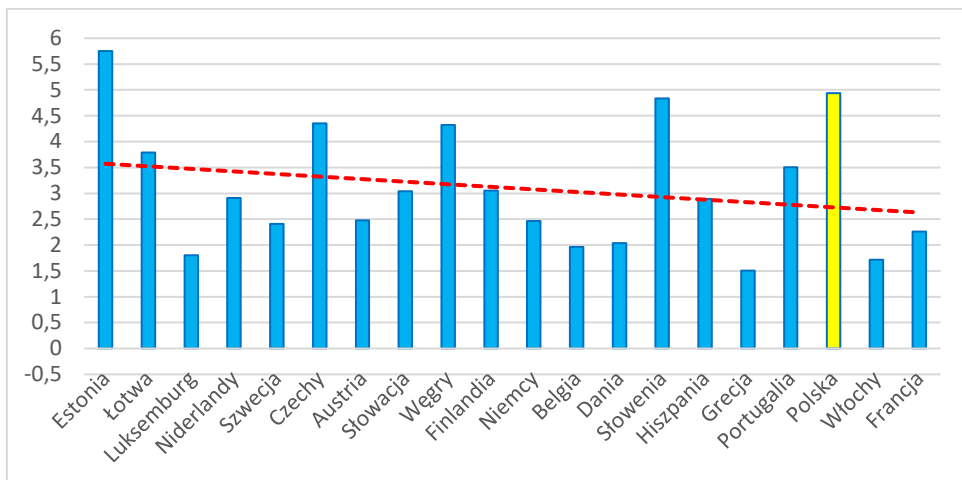


Rys. 5. Wzrost gospodarczy a pozycja w raporcie Tax Foundation w 2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie (raport Tax Foundation oraz dane World Bank).

Grecka gospodarka powoli podnosi się po kryzysie z 2009 roku. W 2016 roku zajęła 32 miejsce w rankingu z ujemnym wzrostem gospodarczym, rok później wciąż na minusie była na 29 miejscu. W końcu rok 2018 przyniósł dodatni wynik wzrostu gospodarczego na poziomie 1,505 z niezmienną pozycją w rankingu. Nasz południowy sąsiad postawił na uproszczenie przepisów podatkowych. W 2016 roku Czechy znalazły się na 13 miejscu, by w następnych latach zająć pozycje o cztery punkty wyższą.

Jasnym i przejrzystym systemem podatkowym mogą pochwalić się Niderlandy. Od początku tworzenia rankingu zajmują pozycje w pierwszej dziesiątce: w 2014 roku 7, w następnym roku 5, w 2016 roku 6, w 2017 roku 8, rok później 5, a w najnowszym zestawieniu za rok 2019 – 9 .



Rys. 6. Wzrost gospodarczy a pozycja w raporcie Tax Foundation w 2018

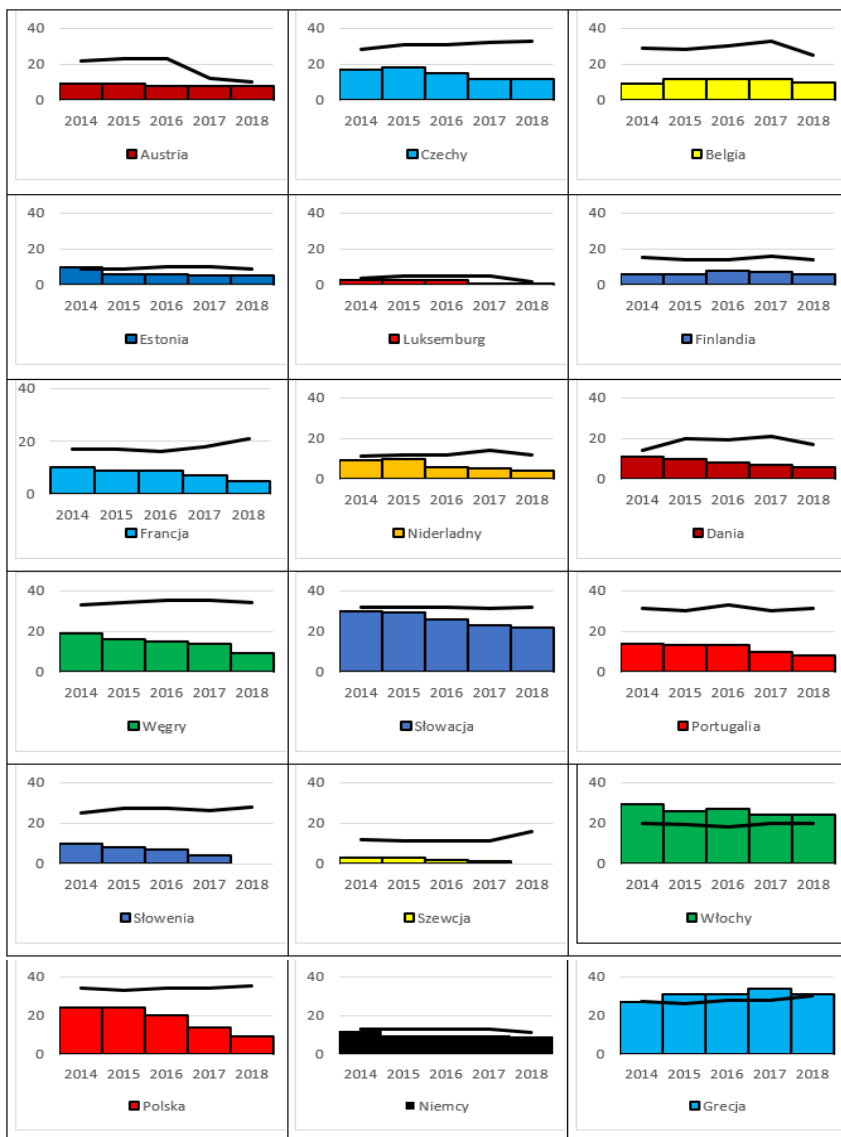
Źródło: opracowanie własne na podstawie (raport Tax Foundation oraz danych World Bank).

Obserwując natomiast naszego zachodniego sąsiada - Niemcy trudno nie odnieść wrażenia, że prawo podatkowe nie musi być najlepsze, a wystarczy, że jest stabilne (w 2016 roku Niemcy były na 20 pozycji, rok później 23, a w roku 2018 – 16). W wybranym okresie wzrost gospodarczy oscylował wokół 2%.

Na rysunku 7 przedstawiono zależność jaka występuje między miejscem w rankingu systemów VAT a prognozowaną wielkością VAT GAP w wybranych krajach. Wykres słupkowy pokazuje ile procent VAT w latach 2014 – 2018 dany kraj stracił, mniejszy słupek oznacza mniejszą stratę. Wykres liniowy pokazuje, które miejsce w rankingu systemu VAT zajął dany kraj, im linia przebiega niżej tym lepsze miejsce.

Rząd Austrii, mimo niedużego VAT GAP rządu 8-9%, bardzo postarał się ulepszyć prawo VAT i tak z pozycji 23 w 2016 roku rok później znalazł się na 12 miejscu. W Belgii ocena systemu podatku VAT znacząco się poprawiła z 33 miejsca na 25 miejsce. Wielkość luki VAT zmniejszyła się z 12% na 10%. Czechy, pomimo negatywnej oceny przepisów podatkowych (w 2016 roku 31 miejsce, w 2017 roku 32 miejsce, a w 2018 roku 33 miejsce) notują powolny spadek luki VAT z 15% w 2016 do 12% rok później.

Estonia i Luksemburg to kraje które zajmują wysokie miejsca w rankingu przejrzystości przepisów VAT i świetnie sobie radzą w walce z wyłudzcami podatku. W latach 2017-2018 luksemburski VAT GAP wyniósł tylko 1%, a estoński 5%.



Rys. 7. VAT GAP a pozycja w rankingu Tax Foundation w latach 2014 - 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie (dane Tax Foundation i raport CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States).

Przykład Finlandii dowodzi wagi stabilnych przepisów. W rankingu oceny systemu VAT w wybranych latach kraj ten plasował się na pozycjach między 14 a 16, co przełożyło się na średnią wartość procentową luki VAT rzędu 6,6%. Eksperti oceniają system podatkowy Francji jako zły, co nie wpłynęło na egzekwowania przepisów. Luka VAT zmniejszyła się z 10% w 2014, do 5% w 2018. Niderlandy z przepisami plasującymi się zazwyczaj na 12 miejscu skutecznie walczą z VAT GAP: w 2015 roku było to 10%, w 2016 6%, rok później 5%, a w 2018 tylko 4%. Duńskie przepisy o podatku od towarów i usług w 2014 roku zajęły 14 pozycję, rok później spadły na 20 miejsce, w 2016 roku znalazły się na 19 miejscu, w roku 2017 znów spadły na 21 miejsce, a rok później uplasowały się na 17 miejscu. Nie przeszkodziło to w pomniejszaniu wartości procentowej luki VAT z 11% w 2014 do 6% w 2018.

Słowacja, Włochy i Grecja poszczycić się mogą największymi dziurami VATowskimi w całej Wspólnocie. Choć Słowacja nigdy nie zajęła wyższego miejsca w rankingu niż 31 w 2017 roku, to wielkość luki powoli się zmniejsza: z 30% w 2014 do 22% w 2018. Włoska luka również maleje (z 29% w 2014 do 24% w 2018).

Grecy, jako jedyny kraj UE, odnotowują wzrost luki VAT z 27% w 2014 roku do 31% w 2018. Ich przepisy z roku na rok wypadają coraz gorzej: w roku 2014 kraj ten zajął 27 miejsce, w roku 2016 – 28, a w roku 2018 - 30 w rankingu Tax Foundation.

Węgry i Portugalia, z jakościowo podobnymi przepisami do słowackich, skutecznie walczą z wyłudzeniami. W 2014 roku VAT GAP na Węgrzech wyniósł 19% i powoli się zmniejszał, by w 2018 roku osiągnąć 9%. W Portugalii również stała się spadek: z 14% w 2014 do 8% w 2018.

Zgodnie z estymacjami w 2018 roku luka VAT na Słowenii wyniesie równo zero. Tylko rok wcześniej lukę wyliczono na 4%, a w 2014 roku wyniosła 10%.

Szwecja w 2018 roku również stała się krajem bez VAT GAP, mimo, iż w rankingu z tego samego roku spadła o 5 miejsc zajmując dopiero 16. VAT GAP w Szwecji nigdy nie był dużą wartością: w 2014, 2015 wyniósł 3%, w 2016 2%, a w 2017 1%.

W pierwszym rankingu z 2014 roku polskie prawo podatkowe dotyczące VAT zajęło 34 miejsce na 34. Rok później 33 na 34, tuż przed Węgrami. W kolejnych latach sytuacja była identyczna. Część zmian w prawie podatkowym znacznie zwiększyła kary co przełożyło się na duży spadek luki VAT. W 2014 oraz 2015 wynosiła 24%, w 2016 spadła do 20%, w 2017 aż do 14%, a w 2018 roku wyliczono ją na 9%.

Niemiecki system VAT co roku oceniany jest jako dobry, zajmuje 13 miejsce, w 2018 udało się wskoczyć na 11 pozycję. Przekłada się to na mało zmienną wartość luk VAT: w 2014 oszacowano ją na 12%, w latach 2015-2017 na 10%, w 2018 zmniejszyła się o jeden punkt procentowy.

7. VAT w czasach pandemii

Eochody podatkowe budżetu państwa były niższe w stosunku do okresu styczeń – maj 2019 o ok. 14,2 mld zł, z czego dochody z podatku VAT były niższe o 8,6% (tj. ok. 6,3 mld zł) w porównaniu do analogicznego okresu roku bieżącego. Porównując dochody przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2020 do wyników za 5 miesięcy zauważamy, że planowane dochody z tytułu podatków pośrednich zapisano na poziomie 274,2 mld zł, podczas gdy szacunkowe wykonanie na poziomie 93,9 mld zł. Oznacza to stopień realizacji budżetu w 34,2%, co jest najniższym stopniem wykonania budżetu wśród innych kategorii dochodów podatkowych. Porównując te wielkości do analogicznej informacji za 4 miesiące tego roku, można zauważyć spowolnienie w tempie realizacji podatkowych dochodów budżetowych (274,2 mld zł vs 78,6 mld zł za 4 miesiące, co daje 28,6% realizacji) [www.gov.pl, dostęp 23.06.2020].

Oczywiście, trudno się temu dziwić. Szok pandemiczny jaki przeżyły światowe gospodarki jest na niespotykaną dotąd skalę, a jesteśmy dopiero na początku tego procesu. Załamanie w sektorze produkcyjnym, spadek zainteresowania dobrami konsumpcyjnymi wpłynie bardzo negatywnie na wpływy budżetowe z tytułu VAT. Skali tego zjawiska nie jesteśmy w stanie przewidzieć, a brak oficjalnego stanowiska rządu w tej sprawie podsyca spekulacje na temat wysokości uszczerbku.

Jednak czym innym jest kształtowanie się bieżących wpływów podatkowych, a czym innym luka w VAT. Chaos jaki panuje w zakresie funkcjonowania aparatu skarbowego (zdalna praca rotacyjna bez dostępu do dokumentów), powoduje, że dalsza walka z uszczelnianiem systemu może spowolnić. W czasach kryzysu pojawia się skłonność do unikania płacenia podatków, przenoszenia działalności do szarej strefy, szczególnie w branżach walczących o przetrwanie. Tropienie takich zjawisk będzie kolejnym wyzwaniem dla fiskusa.

Warto jeszcze dodać, że choć rząd proponuje różne rozwiązania, mające stanowić wsparcie dla przedsiębiorców, żadna z przedstawianych propozycji nie dotyczy VAT. Nie wspomina się ogóle o możliwości odblokowania subkont VAT i przeznaczenia zgromadzonych tam środków na bieżące wydatki przedsiębiorców, co podniosłoby ich płynność finansową.

Podsumowanie

Problematyka ściągalności VAT nierozzerwalnie łączy się ze zjawiskiem GAP VAT. W ostatnich latach wprowadzono wiele przepisów, które miały za zadanie uszczelnić system podatkowy. Zmiany wprowadzane w trakcie roku podatkowego, zwłaszcza takie, które pogarszały prawną i ekonomiczną sytuację podatników, odbywały się często.

Koniunktura na rynkach światowych oraz wysoki poziom popytu wewnętrznego powodowały, że polska gospodarka odnotowywała stały wzrost. Z tego powodu, wyższe wpływy podatkowe do budżetu nie powinny być jednoznacznie przypisane skuteczniejszej egzekucji podatkowej. Nie da się odizolować wielkości wpływów podatkowych pochodzących z przyśpieszonego tempa wzrostu obrotów gospodarczych od tych, które są wynikiem przeciwdziałania uszczupleniom i usprawnienia systemu poboru VAT.

Problematyka ściągalności VAT stała się przedmiotem walki politycznej, co nie przyczynia się do prowadzenia merytorycznej dyskusji nad jakością polskiego systemu podatkowego. Zdaje się, że ustawodawcom nie po drodze z troską o stworzenie warunków do rozwoju polskiego biznesu oraz skutecznych narzędzi do walki ze zorganizowaną przestępczością gospodarczą.

Literatura

1. Brdulak J., Florczak E., Gardziński T. (2019), *Uspołecznienie kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej*, Myśl Ekonomiczna i Polityczna, 1(64), s. 80
2. Czubkowska S., *Państwo jednorozec. Estonia chce być pierwszym cyfrowym krajem*, <https://wyborcza.pl/7,156282,24884773,panstwo-jednorozec-estonia-chce-byc-pierwszym-cyfrowym-krajem.html> [24.05.2020]
3. Dyrektywa Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. L 347 z 11.12.2006 r.)
4. Florczak E., Gardziński T., (2019), *Social enterprise in the order of social market economy*, International Journal of New Economics and Social Sciences, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka–Edukacja–Rozwój w Warszawie, s. 133
5. GUS (2019), *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku*, Główny Urząd Statystyczny
6. MF (2020), *Szacunek 2020*, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020> [22.06.2020]
7. Podatki w Polsce (2017), Grant Thornton

8. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, TAXUD/2015/CC/131 (2019), Institute for Advanced Studies
9. Szulc M., Pokojaska A., *Stawki VAT na fast foody*, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/stawki-vat/771381,2,Stawki-VAT-na-fast-foody.html> [20.06.2020]
10. Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/about-us/> [22.06.2020]
11. TF (2017), *International Tax Competitiveness Index 2016*, Tax Foundation
12. TF (2018), *International Tax Competitiveness Index 2017*, Tax Foundation
13. TF (2019), *International Tax Competitiveness Index 2018*, Tax Foundation
14. TF (2020), *International Tax Competitiveness Index 2019*, Tax Foundation
15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., nr 137, poz. 926, z późn. zm.)
16. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks Karny (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, z późn. zm.)
17. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r., nr 11, poz. 50, z późn. zm.)

Income from value added tax in the light of the VAT Act

Abstract

Revenues from goods and services tax constitute over 40% of Poland's budget revenues. The environment of specialists, economists and lawyers is divided. Some defend effective solutions that ensure high revenues to the state budget, others accuse excessive fiscalism, inconsistency, lack of logic and loopholes. Due to the complicated and often changing Polish regulations and the taxation mechanism used in intra-European Union transactions, VAT has become a great way to extort enormous amount of money throughout the European Union. This study shows the relationship that exists between tax law, with an emphasis on provisions on value added tax, and the size of the VAT GAP and the economic growth of the countries that are members of the European Union.

Keywords

VAT revenues, VAT GAP, VAT Act