

# Analiza i ocena regulacji uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług wdrożonych na przestrzeni ostatnich lat

## Analysis and evaluation of sealing regulations in the field of tax on goods and services implemented in recent years

dr Przemysław Szymczyk

Doradca podatkowy, adwokat, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Rady ds. Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania, członek Państwowej Komisji Egzaminacyjnej ds. Doradztwa Podatkowego, ORCID: 0000-0003-0755-1879

dr Waldemar Szymański

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt Wydziału Zarządzania i Logistyki, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej, ORCID: 0000-0002-6480-7116

### Streszczenie:

W artykule dokonano analizy efektywności fiskalnej podatku od towarów i usług na tle rozwiązań uszczelniających wprowadzonych w ostatnich latach. Podatek ten nie tylko stanowi najistotniejsze źródło dochodów budżetu państwa, ale jest też daniną najbardziej narażoną na działania związane z unikaniem lub uchylaniem się od opodatkowania. Po zidentyfikowaniu czynników determinujących wydajność fiskalną, w tym właściwości podatku VAT, omówiono zmiany uszczelniające w zakresie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, takie jak: klauzula ogólna nadużycia prawa, pakiet paliwowy, zmiany dotyczące mechanizmu odwróconego obciążenia, ograniczenie uprawnień do szybszego zwrotu podatku, wprowadzenie systemu STIR, ustanowienia mechanizmu podzielonej płatności, kasy online czy centralna baza podatników VAT. W części analitycznej artykułu została przeprowadzona ocena wpływu wprowadzonych rozwiązań na wzrost dochodów państwowych z tytułu tego podatku. Analizy dokonano z uwzględnieniem: budżetowej roli podatku od towarów i usług, zmienności wpływów podatkowych w zależności od fluktuacji PKB, zmian w luce podatkowej z tytułu VAT, fluktuacji luki podatkowej w zależności od PKB, zmienności bazy podatkowej w podatku VAT jako jej udziału w PKB, znaczenia wprowadzonych zmian legislacyjnych dla efektywności organów administracji skarbowej w zakresie egzekucji zaległości fiskalnych, wpływu zastosowanych rozwiązań na koszty podatkowe organów fiskalnych, korelacji działań uszczelniających i wpływów podatkowych z tytułu VAT, jak również znaczenia informatyzacji rozliczeń podatkowych dla kosztów obliczenia i poboru podatku. Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że działania uszczelniające wdrożone w ostatnich latach nie stanowiły wyłącznej przyczyny zwiększonych wpływów budżetowych w zakresie podatku VAT. Jako pozostałe, istotne przyczyny należy wskazać w szczególności zmiany w strukturze bazy podatkowej oraz ogólną poprawę koniunktury gospodarczej.

Słowa kluczowe: efektywność podatkowa, działania uszczelniające, podatek od towarów i usług, luka podatkowa, właściwości podatku VAT

### Abstract:

The article analyzes the fiscal efficiency of the value added tax in the context of sealing solutions implemented in recent years. This tax is not only the most important source of state budget revenues, but it is also the levy most exposed to activities related to tax avoidance or evasion. After identifying the factors determining fiscal efficiency, including the properties of VAT, sealing changes in the provisions of the Value Added Tax Act were discussed, such as: general abuse clause, fuel package, changes to the reverse charge mechanism, limitation of rights to faster tax refund, introducing the STIR system, establishing a split payment mechanism, online cash registers or a central base of VAT taxpayers. In the analytical part of the article, an assessment of the impact of the introduced solutions on the increase in state revenues from this tax was carried out. The analysis was made taking into ac-

count: the budgetary role of value added tax, variability of tax revenues depending on GDP fluctuations, changes in the VAT gap, fluctuation of the tax gap depending on GDP, volatility of the tax base in VAT as its share in GDP, the significance of the introduced legislative changes for the efficiency of tax administration authorities in the field of enforcement of fiscal arrears, the impact of the solutions applied on the tax costs of fiscal authorities, the correlation of sealing measures and tax revenues from VAT, as well as the importance of computerization of tax settlements for the costs of tax calculation and collection. The analysis carried out led to the conclusion that the sealing measures implemented in recent years were not the only reason for the increased budget revenues in the field of VAT. Other important reasons include, in particular, changes in the structure of the tax base and GDP growth.

**Keywords:** tax efficiency, sealing measures, value added tax, tax gap, VAT properties

## 1. WSTĘP

Zasadniczym celem artykułu jest analiza i ocena efektywności fiskalnej regulacji uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług, wdrożonych na przestrzeni ostatnich lat. Przeanalizowany zostanie wpływ wprowadzonych przepisów przeciwdziałających unikaniu opodatkowania na stopień realizacji zasad podatkowych (w szczególności równości, taniości i dogodności), jak również podjęta będzie próba oceny jakości przebiegu procesu legislacyjnego w kontekście wdrażania zasady pewności prawa. Autorzy zwrócą ponadto uwagę na znaczenie instrumentów prawnych, za pomocą których organy administracji podatkowej wyjaśniają podatnikom treść obowiązującego prawa podatkowego lub prezentują sposób stosowania przez te organy przepisów w indywidualnych sprawach.

Artykuł obejmuje trzy części. Na wstępie przedstawione zostaną czynniki determinujące efektywność budżetową (podatkową), która wiąże się z realizacją funkcji fiskalnej danin, rozumianej jako różnica między wpływami z podatków a kosztami ich wymiaru i poboru. Konieczne jest zatem respektowanie zarówno zasady wydajności, jak i taniości podatku. Ocena efektywności podatku od towarów i usług wymaga więc uwzględnienia nie tylko skali wpływów fiskalnych, lecz także zagadnienia kwantyfikacji kosztów wymiaru i jego poboru (tzw. wpływy podatkowe netto). Z uwagi na trudności i ograniczenia w oszacowaniu ich wiarygodnej wysokości możliwa jest co najwyżej analiza wydajności podatku od towarów i usług. W rozwinięciu tej części przedstawione zostaną zasady podatkowe mające swoje odzwierciedlenie w licznych doktrynach. Następnie zaprezentowane i omówione zostaną instrumenty prawne, których zastosowanie miało – zgodnie z założeniami ustawodawcy – przyczynić się do uszczelnienia systemu podatkowego w obrębie podatku od towarów i usług. W ostatniej części przedstawiono wyniki badania empirycznego, z wykorzystaniem metody statystyki opisowej (wskaźniki struktury i dynamiki). Na potrzeby publikacji posłużono się m.in. opracowaniami poświęconymi szacowaniu skali luki podatkowej. Źródłem danych są także informacje pochodzące z Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

## 2. CZYNNIKI DETERMINUJĄCE EFEKTYWNOŚĆ FISKALNĄ

Biorąc pod uwagę różnorodność, siłę i kierunek oddziaływania czynników kształtujących efektywność fiskalną nie jest możliwe w praktyce precyzyjne określenie wpływu każdego

z nich na poziom wpływów podatkowych. Czynniki określającymi poziom dochodów fiskalnych są w szczególności:

- koniunktura gospodarcza kraju, w tym poziom konsumpcji,
- gotowość podatników do ponoszenia ciężaru opodatkowania,
- wydajność systemu finansów publicznych,
- szczelność i struktura bazy podatkowej,
- właściwości, funkcjonalność i efektywność podatku,
- wykładnia prawa.

Koniunktura gospodarcza jest jednym z czynników oddziałującym na wpływy budżetowe z tytułu podatków. W fazie ożywienia gospodarczego (ekspansji) następuje wzrost produkcji, przychodów oraz zysków. Rośnie także zatrudnienie, co przekłada się na wzrost siły nabywczej konsumentów, którzy generują dodatkowy popyt. Wielofazowość podatku od towarów i usług powoduje, że podstawą opodatkowania jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze, mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika<sup>1</sup>. Mechanizm przewidujący odliczenie podatku naliczonego w związku z nabywanymi towarami i usługami na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej gwarantuje faktyczne obciążenie podatkiem VAT wartości dodanej i czyni go co do zasady neutralnym dla przedsiębiorców. Z uwagi na to, że ekonomiczny ciężar daniny jest przerzucany na konsumenta, wzrost jego siły nabywczej przy założeniu szczelności bazy podatkowej spowoduje wzrost wpływów budżetowych z tytułu tego podatku<sup>2</sup>. Do określenia stopnia zależności między wpływami budżetowymi z tytułu tego podatku a koniunkturą gospodarczą można posłużyć się takimi wskaźnikami, jak: relacja dynamiki wpływów z tytułu VAT do dynamiki PKB, udział bazy VAT w PKB oraz udział procentowy luki VAT w PKB. Zdefiniowanie tej zależności jest punktem wyjścia do analizy efektywności regulacji uszczelniających – umożliwia określenie w jakim zakresie wzrost wpływów budżetowych z tytułu podatku od towarów i usług wynikał z działań uszczelniających, a w jakim z innych czynników, w tym ożywienia gospodarczego.

Oceniając efektywność fiskalną należy wziąć pod uwagę stosunek danego społeczeństwa do danin publicznych, a w szczególności poszanowanie prawa podatkowego czy aprobatę istnienia szarej strefy. Ocena autorytetu i prestiżu prawa podatkowego powinna uwzględniać także jego cechy, jak m.in.: obiektywizm, powszechność (daniny powinny obowiązywać

wszystkich bez szczególnych wyjątków), stabilność (elementy konstrukcyjne prawa podatkowego powinny być stabilne i nieskomplikowane, tak aby nie skłaniać podatnika do prowadzenia działalności w sposób nielegalny) oraz racjonalizm fiskalny (nadmierny fiskalizm prowadzi do spadku przedsiębiorczości, wzrostu kosztów podatkowych, a w rezultacie do zmniejszenia efektywności fiskalnej)<sup>3</sup>.

Kolejną zmienną, jaką należy uwzględnić jest efektywność systemu finansów publicznych. Realizacja zadań będących w gestii państwa wymaga racjonalnego wydatkowania środków budżetowych. Naturalną konsekwencją wzrostu efektywności ich wydatkowania przez jednostki sektora finansów publicznych jest spadek zapotrzebowania na te środki, w tym wpływy podatkowe.

Wydajność fiskalną i funkcjonalność państwowego systemu finansowego należy rozpatrywać jako potencjał administracji publicznej do pozyskiwania wpływów budżetowych w obrębie danego podatku oraz ich redystrybuowania tak, aby zapewnić zrównoważony rozwój kraju w długim okresie oraz realizować przyjętą politykę gospodarczą i społeczną. Efektywność konkretnej daniny oznacza jej zdolność do uwzględniania w ciężarze podatkowym relacji zachodzących w systemie ekonomicznym państwa. Stopień funkcjonalności podatku przekłada się zatem na możliwość zastosowania go do realizacji celów pozafiskalnych, np. społecznych lub gospodarczych. Zasadniczym elementem pozostaje oczywiście skuteczne zabezpieczenie wpływów podatkowych (funkcja fiskalna), zaś wtórnym – wdrożenie pozostałych zadań finansów publicznych (redystrybucyjnej, stymulacyjnej) poprzez oddziaływanie na gospodarkę w aspekcie jej wzrostu i rozwoju. Realizacja tak określonej efektywności fiskalnej jest możliwa jeżeli zostaną łącznie spełnione następujące warunki brzegowe. Pierwszy, polegający na tym, że w ramach administracji publicznej występuje przejrzysty rozdział kompetencji i odpowiedzialności, zaś podstawową formą współpracy z podatnikiem są negocjacje oraz mediacje. Administracja skarbową powinna zatem funkcjonować jako struktura silnie scentralizowana analitycznie i wyspecjalizowana w zakresie obsługi wszystkich kategorii podatników. Drugi warunek należy uznać za spełniony, jeżeli dany podatek cechuje się prostotą oraz konkurencyjnością co do czynników mających wpływ na jego obliczenie i pobór. Warunkiem zwiększenia efektywności fiskalnej jest zatem poprawa wydolności instytucjonalnej państwa i obejmuje ona nie tylko usprawnienia podatkowe, lecz także zachęty do rozwoju przy zachowaniu równości. Działania rządu zmierzające do wzrostu efektywności fiskalnej rozumianej jako zmniejszenie luki podatkowej, powinny koncentrować się na wzmacnianiu tych instytucji, które wspierają działanie rynku oraz służą wzmacnianiu legalnego obrotu gospodarczego. Reasumując, zwiększanie wydajności danego podatku wymaga uwzględnienia w ciężarze podatkowym przyjętych polityk gospodarczych i społecznych. Innymi słowy, podnoszenie efektywności fiskalnej powinno mieć charakter systemowy obejmujący nie tylko budowę sprawnego aparatu skarbowego, ale także udział poszczególnych danin w tworzeniu dobrobytu społecznego zależnie od fazy cyklu koniunkturalnego<sup>4</sup>.

Kolejnym istotnym czynnikiem determinującym wydajność fiskalną określonego podatku jest baza podatkowa. Można ją zdefiniować jako ogół czynności (np. działalność zarobkowa, prowadzenie działalności gospodarczej, dokonywanie transakcji handlowych) oraz stanów faktycznych (np. posiadanie majątkowe), które zgodnie z obowiązującymi przepisami danej jurysdykcji prawnej powodują powstanie obowiązku podatkowego, a w konsekwencji zobowiązania podatkowego<sup>5</sup>. W zakresie podatku od towarów i usług baza podatkowa stanowi ogół transakcji będących przedmiotem opodatkowania<sup>6</sup>, jeżeli zostały one dokonane przez podatników<sup>7</sup> tej dani. Ustawodawca, realizując przyjętą politykę społeczną, gospodarczą czy budżetową, może wdrażać pewne instrumenty mające wpływ na efektywność fiskalną bazy podatkowej oraz jej symetryczność. Efektywność bazy podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług jest kształtowana przez następujące czynniki:

**1) Poziom nakładów inwestycji zagranicznych oraz stopień umiędzynarodowienia gospodarki.** Skutkiem ekonomicznym napływu kapitału zagranicznego jest rozwój gospodarczy kraju poprzez zwiększenie popytu inwestycyjnego (podniesienie aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw, wzrost liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą) oraz popytu konsumpcyjnego jako następstwa aktywizacji ekonomicznej ludności i podniesienia poziomu wynagrodzeń. Wzrost cen sprzedaży towarów i usług będący konsekwencją zwiększonego popytu prowadzi do podniesienia wpływów budżetowych z tytułu podatków pośrednich, w tym podatku VAT. Poszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego bazy podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług umożliwia redukcję obciążeń fiskalnych (np. wprowadzenie preferencyjnych stawek podatkowych dla niektórych produktów) przy zachowaniu na niezmiennym poziomie wpływów budżetowych, ewentualnie – wzrost wpływów budżetowych przy niezmiennym poziomie obciążeń podatkowych. Działając w warunkach swobody przepływu towarów i usług państwa członkowskie na potrzeby prowadzonej polityki podatkowej muszą brać pod uwagę znaczenie zróżnicowania obciążeń fiskalnych w obrębie rynku wewnętrznego. Z uwzględnieniem powyższych okoliczności mogą podejmować działania polegające na wprowadzaniu wyjątkowych rozwiązań (np. o charakterze derogacyjnym) w celu przyciągnięcia do danego kraju inwestorów. Takie działania są określane jako szkodliwa konkurencja podatkowa i prowadzą do erozji bazy podatkowej. Liberalizacja przepływów pieniężnych w warunkach występowania obciążeń podatkowych i zarazem cenowych, przy jednoczesnym spadku kosztów transakcyjnych skutkuje wzrostem zainteresowania transferami towarów i usług na szczeblu transgranicznym. Komisja Europejska, uwzględniając cenotwórczy charakter podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług) oraz znaczenie tej cechy dla konkurencyjności na wewnętrznym rynku unijnym, w pierwszej kolejności podjęła działania dotyczące harmonizacji fiskalnej. Efektywna baza podatkowa powinna zabezpieczać transakcje dokonywane w obrębie danej jurysdykcji prawnej oraz uniemożliwiać tworzenie struktur sprzyjających wyłudzeniom podatku od towarów i usług w oparciu o transakcje wewnątrzspółnotowe. Działania uszczelniające w tym zakresie powinny uwzględniać między-

narodowy charakter struktur planowania podatkowego oraz zwiększoną w dobie globalizacji mobilność czynników produkcji, tj. kapitału, towarów, materiałów i zasobów pracy.

**2) Stopień złożoności systemu podatkowego.** O złożoności systemu podatkowego decydują w szczególności:

- czasochłonność systemu podatkowego (liczba roboczo-godzin, jaką jest zobowiązany przeznaczyć podatnik na formalności związane z rozliczeniem podatkowym),
- stopień złożoności przepisów podatkowych (liczba roboczo-godzin, jaką przeznacza podatnik na zapoznanie się z przepisami podatkowymi oraz liczba konsultacji z doradcą podatkowym lub organem podatkowym; miernikiem określenia stopnia złożoności przepisów podatkowych może być także liczba wniosków składanych przez podatników o wydanie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego),
- pewność prawa podatkowego (warunkiem zachowania pewności prawa podatkowego jest uwzględnienie przy jego modyfikacjach trendów zachodzących w gospodarce, aby minimalizować niepewność prawa podatkowego).

Złożone systemy fiskalne charakteryzują się niskim stopniem efektywności ze względu na wysokie koszty podatkowe (zarówno w części ponoszonej przez administrację skarbową jak i w części ponoszonej przez podatnika) oraz większą skłonność do unikania i uchylania się od opodatkowania.

**3) Zakres podmiotowy.** Oznacza on określenie podmiotów objętych obowiązkiem podatkowym na mocy przepisów podatkowych w ramach danej jurysdykcji. Ustawodawca, wykorzystując system zwolnień podmiotowych, oddziałuje na bazę podatkową, co prowadzi do jej zwiększenia lub zmniejszenia w zależności od potrzeb społecznych, gospodarczych czy budżetowych. Efektem poszerzenia zakresu podmiotowego bazy podatkowej jest zwiększenie stopnia powszechności danego podatku, a w konsekwencji poprawa jego efektywności fiskalnej przy jednoczesnym wzroście poczucia sprawiedliwości społecznej. Bazy podatkowe o szerokim zakresie podmiotowym odznaczają się niskimi kosztami procesu fiskalnego, wyższym stopniem powszechności opodatkowania, jak również lepszą efektywnością aniżeli bazy podatkowe, w których występują liczne przywileje podatkowe<sup>8</sup>.

**4) Zakres przedmiotowy.** Obejmuje on zbiór zdarzeń gospodarczych, w następstwie których powstaje obowiązek podatkowy określany na podstawie ustaw podatkowych. W obszarze podatków pośrednich zakres przedmiotowy oznacza dokonywanie zdefiniowanych przez ustawodawcę transakcji, np. nabywanie towarów lub usług. Zmiany zakresu przedmiotowego mogą prowadzić do zwiększenia efektywności bazy podatkowej (przez ograniczenie katalogu ulg i zwolnień fiskalnych, rozszerzenie zakresu przedmiotowego) lub do jej zmniejszenia (przez wprowadzenie preferencji podatkowych).

**5) Stawki podatku.** Jest to parametr kwotowy lub procentowy pozwalający obliczyć należny podatek w zależności od podstawy opodatkowania. Mając na uwadze rodzaj podatku, podstawa opodatkowania może być wyrażona ilościowo (np. podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od wydobycia niektórych kopalin) lub wartościowo, np. podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od towarów i usług, podatek od czynności cywilnoprawnych. Stawki podatkowe mogą być określone w sposób ryczałtowy, (np.

ryczałtowy podatek od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne, podatek od środków transportu), proporcjonalnie lub progresywnie (np. podatek dochodowy od osób fizycznych),

**6) Efektywność aparatu skarbowego.** Czynnikiem oddziałującym na efektywność bazy podatkowej jest jakość podatku, która zależy od wysokości kosztów administracyjnych, przy czym im niższe koszty, tym wyższa jakość określonej daniny. Na koszty administracyjne mają wpływ:

- liczba preferencji podatkowych w obrębie poszczególnych danin (wraz ze wzrostem preferencji podatkowych następuje wprost proporcjonalny przyrost kosztów związanych z koniecznością rozbudowy aparatu urzędniczego, który jest niezbędny do weryfikacji poprawności dokonywanych przez podatników rozliczeń podatkowych<sup>9</sup>),
- złożoność zasad obliczania podstawy opodatkowania w obrębie poszczególnych podatków (określenie podstawy opodatkowania wymaga uwzględnienia wielu indywidualnych zmiennych, np. rodzaju składników majątkowych wykorzystywanych w prowadzonej działalności, a konsekwencją tego zróżnicowania są wysokie koszty administracyjne<sup>10</sup>).

**7) Substytucja opodatkowania.** Definiując system podatkowy jako zestaw danin wzajemnie ze sobą zintegrowanych, obowiązujących w danej jurysdykcji podatkowej w określonym czasie<sup>11</sup>, należy wskazać, że na efektywność bazy podatkowej w obrębie wybranego podatku wpływa także poziom pozostałych obciążeń podatkowych oraz paropodatkowych (np. składek z tytułu zabezpieczenia społecznego). System podatkowy można zdefiniować także jako wektor funkcji ustaw podatkowych przyczyniających się do równowagi budżetu państwa<sup>12</sup>. W tak szerokim ujęciu obejmuje zarówno poszczególne polityki podatkowe, jak i aparat skarbowy, zaś o jego efektywności świadczy zdolność do gromadzenia wpływów podatkowych oraz dogodność wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podatników. Od strony ekonomicznej system podatkowy stanowi zbiór danin przyczyniających się do maksymalizacji dobrobytu społecznego<sup>13</sup>. W tak wąskim ujęciu system fiskalny jest postrzegany przez pryzmat podatków bezpośrednich i pośrednich, zaś o jego efektywności decyduje poziom obciążeń podatkowych występujących w danej jurysdykcji. Należy jednakże wskazać, że system podatkowy powinien być rozpatrywany z punktu widzenia jego funkcjonalności, czyli zdolności do realizacji szeroko pojętej polityki społeczno-gospodarczej, a nie wyłącznie polityki fiskalnej określonego kraju. Zatem w szerszym ujęciu należy wskazać, że tworzenie systemu podatkowego wymaga zachowania jego wewnętrznej logiki wynikającej ze strategicznego celu państwa – przyjętych do realizacji polityk społeczno-ekonomicznych<sup>14</sup>.

Oceniając efektywność bazy podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług należy uwzględnić oddziaływanie na zdolność nabywczą podatników (konsumentów) pozostałych podatków i innych obciążeń o charakterze publicznoprawnym (np. składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne czy wszelkiego rodzaju para-podatków), ale także rozwiązania legislacyjne dotyczące zdolności systemu podatkowego do poboru danin, w tym odpowiedzialność karnoskarbowa uczestników transakcji, wysokość kar z tytułu niewywiązywa-

nia się lub niewłaściwej realizacji przez podatnika lub płatnika ciężących na nich obowiązków.

Równorzędnym do rozmiaru bazy podatkowej czynnikiem mającym wpływ na jej efektywność jest struktura bazy. Symetryczne bazy podatkowe odznaczają się wyższą efektywnością fiskalną aniżeli asymetryczne, tj. takie, które sprzyjają nierównościom gospodarczym i społecznym. Niska efektywność fiskalna asymetrycznych baz podatkowych wynika z braku zróżnicowania pod względem dochodowości struktury podmiotowej<sup>15</sup>.

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na efektywność fiskalną danego podatku są jego właściwości. Podatek od towarów i usług jako podatek pośredni charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- *Wpływy budżetowe są bezpośrednio zależne od aktualnej koniunktury gospodarczej oraz sytuacji makroekonomicznej*: cenotwórczy charakter tego podatku prowadzi do zależności między wpływami budżetowymi a wolumenem dóbr konsumpcyjnych i skali ich sprzedaży. Zatem ożywienie gospodarcze w sposób bezpośredni będzie powodować wzrost wpływów budżetowych z tego tytułu, przy czym wzrost wpływów budżetowych następuje niemal natychmiastowo, ponieważ podatek ten jest rozliczany w okresie miesięcznym lub kwartalnym<sup>16</sup>. Jednocześnie uwzględniając minimum egzystencji należy wskazać, że podatek ten zapewnia także wpływy do budżetu w okresie stagnacji i recesji gospodarczej<sup>17</sup>. Z uwagi na podatność dochodów państwowych z tytułu tego podatku na zmiany koniunkturalne oraz cenotwórczy charakter, jest on najczęściej wykorzystywany jako instrument stabilizacji wpływów budżetowych, zwłaszcza w warunkach wysokiej inflacji<sup>18</sup>.
- *Regresywny charakter*: oznacza, że nie uwzględnia zdolności finansowej podatnika, wpływając regresywnie na dochody osób niezamożnych – stopa obciążeń z jego tytułu maleje wraz ze wzrostem dochodu. Innymi słowy, osoby o niższych dochodach ponoszą relatywnie wyższy ciężar podatkowy w stosunku do uzyskiwanych dochodów aniżeli podmioty uzyskujące wyższe dochody. Zjawisko to dotyczy w szczególności osób przeznaczających całość swoich dochodów na konsumpcję i prowadzi do wzrostu poczucia niesprawiedliwości społecznej<sup>19</sup>.
- *Wysoka wydajność fiskalna*: wysokość podatku zależy od wartości sprzedaży oraz stawki podatkowej, co powoduje, że pobór podatku jest tani i nieskomplikowany<sup>20</sup>. Wysoka wydajność związana jest także z momentem poboru tego podatku. Mianowicie pobór tego podatku dokonywany jest w momencie wydania towaru lub wykonania usługi, a więc w chwili zaistnienia określonego zdarzenia gospodarczego. Mała mobilność konsumpcji w odniesieniu do wrażliwej mobilności kapitału prowadzi do zastępowalności podatków bezpośrednich podatkami pośrednimi z uwagi na szczelność bazy podatkowej<sup>21</sup>.
- *Ograniczona możliwość realizacji funkcji pozafiskalnych*: powszechność opodatkowania na poziomie konsumpcji zmniejsza możliwości wykorzystania tego podatku jako narzędzia realizacji przyjętych polityk społecznych lub gospodarczych. Przykładowo, w sferze społecznej mogą być one wykorzystane jako instrument oddziaływania ogólnego, polegającego w szczególności na łagodzeniu

nierówności społecznych przez wysokie stawki podatkowe dla wyrobów luksusowych czy niskie stawki podatkowe dla dóbr pierwszej potrzeby. Należy jednakże mieć świadomość, że stanowi on mało selektywne narzędzie. Jego ogólny charakter wyklucza możliwość selektywnego oddziaływania na określone grupy społeczne czy zachowania podmiotów gospodarczych, np. przyznanie preferencji podatkowych dla rodzin osiągających minimalne dochody lub rodzin wielodzietnych czy też przyznanie ulg podatkowych z tytułu określonej działalności, np. badawczo-rozwojowej<sup>22</sup>. Zjawisko zastępowania podatków bezpośrednich podatkami pośrednimi stanowi przejaw osłabienia zdolności państwa do sprawowania społecznej funkcji regulacyjnej systemu podatkowego<sup>23</sup>.

- *Stopień przerzucalności ciężaru podatkowego jest większy aniżeli w przypadku podatków bezpośrednich*: ciężar podatkowy dotyczy finalnego nabywcy, czyli konsumenta, ponieważ wartość podatku jest zawarta w cenie towaru lub usługi. Należy wskazać, że możliwość przeniesienia ciężaru podatkowego na inne osoby zależy od uwarunkowań rynkowych, tj. elastyczności popytu na dane dobro, elastyczności podaży, formy gospodarki rynkowej, mobilności kapitału czy też konstrukcji podatku. Jeżeli elastyczność cenowa podaży jest większa aniżeli elastyczność cenowa popytu, wówczas ciężar podatkowy w większym stopniu zostanie przerzucony na konsumenta. W sytuacji odwrotnej, tj. gdy elastyczność cenowa popytu przewyższa elastyczność cenową podaży, wtedy ciężar podatkowy zostanie przerzucony na sprzedawcę<sup>24</sup>. Zniekształcenia konstrukcyjne prowadzą do zniekształcenia pośredniego w sferze realnej produkcji. Opodatkowane zużycie pośrednie powoduje jej zmniejszenie oraz ogranicza potencjał popytowy konsumenta. W następstwie zniekształceń konstrukcyjnych (np. ograniczenie możliwości pomniejszenia podatku należnego o naliczony) następuje spadek wynagrodzeń poprzez zjawisko ich przerzucania<sup>25</sup>.
- *Wysokie koszty podatkowe dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą*<sup>26</sup>: pobór podatku następuje za pośrednictwem sprzedawcy, który jest zobowiązany do prowadzenia zróżnicowanych ewidencji podatkowych (np. rejestr sprzedaży i zakupów VAT) umożliwiających obliczenie i zapłatę podatku oraz wykonanie obowiązków sprawozdawczych (np. jednolity plik kontrolny). Tym samym ponosi on koszty poboru tego podatku, co rodzi pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady taniości<sup>27</sup>.
- *Tworzy efekt iluzji fiskalnej*: podatek od towarów i usług nie wpływa bezpośrednio na poziom dochodów netto, tak jak ma to miejsce w podatkach bezpośrednich, których ciężar podatkowy jest od razu odczuwalny przez podatnika. Z tego względu pobór jego jest mniej odczuwalny społecznie. Dodatkowo w odróżnieniu od podatków bezpośrednich daje on podatnikowi możliwość podejmowania decyzji o podziale dochodu między konsumpcję a oszczędności<sup>28</sup>.

### 3. DZIAŁANIA USZCZELNIAJĄCE W ZAKRESIE PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG

Jednym ze szczególnie istotnych działań mających na celu uszczelnienie systemu obliczania i poboru podatku od

towarów i usług było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz wyznaczenie granic dopuszczalnej optymalizacji podatkowej<sup>29</sup>. Powyższa klauzula (ang. *GAAR – General Anti-Avoidance Rule*) miała pomóc w zwalczaniu sztucznych konstrukcji prawnych służących osiągnięciu korzyści podatkowych. Wprowadzenie klauzuli umożliwi organom administracji skarbowej określenie skutków podatkowych jakie miałyby miejsce w przypadku odtworzenia sytuacji przewidującej brak czynności stanowiących nadużycie prawa, tj. czynności, dla których zasadniczym celem było osiągnięcie korzyści podatkowych<sup>30</sup>. Określając wymiar podatku organ fiskalny może pominąć zatem te konstrukcje prawne, które są sztuczne, nieadekwatne lub zbędne do realizacji zdarzenia i uzyskania zamierzonego efektu gospodarczego. Wdrożenie przedmiotowej instytucji do systemu prawnego ma ułatwić zwiększenie efektywności bazy podatkowej w Polsce przez ograniczenie agresywnego planowania podatkowego oraz eliminację korzystania ze schematów unikania opodatkowania. W celu zapewnienia obiektywizmu organu wydającego decyzję w sprawie zastosowania klauzuli powołany został podmiot o charakterze eksperckim – Rada do spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania, której zadaniem jest wydawanie niezależnych opinii oraz sprawowanie nadzoru nad stosowaniem klauzuli<sup>31</sup>.

Kolejnym elementem działań uszczelniających było wprowadzenie rozwiązań przeciwdziałających procederowi wyludzenia podatku od towarów i usług w obrocie paliwami w związku z ich wewnątrzwspólnotowym nabywaniem w procedurze zawieszono poboru akcyzy i sprzedaży w kraju bez uiszczenia podatku VAT (tzw. pakiet paliwowy)<sup>32</sup>. Celem wprowadzonych rozwiązań legislacyjnych było wyeliminowanie z obrotu gospodarczego mechanizmu oszustw wykorzystującego instytucję zarejestrowanego odbiorcy lub składu podatkowego, w zakresie w jakim ma uprawnienia do nabyć wewnątrzwspólnotowych paliw w procedurze zawieszonoj akcyzy na rzecz innego podmiotu, który zgodnie z przepisami o VAT jest właścicielem nabywanego towaru i od dokonanej sprzedaży krajowej powinien uiścić podatek VAT według stawki podstawowej, tj. 23%. W efekcie z tytułu jednego nabycia wewnątrzwspólnotowego podatnikami akcyzy i podatku VAT są różne podmioty. Mechanizm oszustwa polegał na wykorzystaniu ówczesnej konstrukcji opodatkowania obrotu wewnątrzwspólnotowego, zgodnie z którą samo nabycie paliwa było neutralne podatkowo, natomiast opodatkowaniu podlegała jego odsprzedaż w kraju. W schemacie tym zarejestrowani odbiorcy dokonywali wewnątrzwspólnotowych nabyć paliw z użyciem procedury zawieszonoj akcyzy na rzecz podmiotów, które z tytułu sprzedaży paliwa krajowym odbiorcom powinny odprowadzić podatek VAT. Zgodnie z oszukańczym mechanizmem podatnik nie deklarował podatku należnego z tytułu WNT (ukrywając w ten sposób fakt sprowadzenia paliwa), a następnie nie rozliczał się ze sprzedaży tego samego paliwa w kraju. Aby doprowadzić do uszczelnienia systemu poboru podatku VAT wprowadzono zmiany legislacyjne obejmujące zasady koncesjonowania obrotu paliwami płynnymi z zagranicą, system poboru podatku VAT od nabyć wewnątrzwspólnotowych oraz warunków usługowego sprowadzania paliw płynnych do kraju w systemie zawieszonoj

poboru akcyzy. Podstawowym celem wdrożonych rozwiązań było:

- 1) uniemożliwienie obchodzenia zabezpieczającej funkcji koncesji OPZ w obrocie paliwami,
- 2) uszczelnienie poboru podatku VAT w zakresie obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą,
- 3) uszczelnienie systemu koncesjonowania obrotu paliwami płynnymi z zagranicą.

Mając na uwadze horyzontalny charakter transakcji, w celu zagwarantowania efektywności zmian uszczelniających niezbędne było ich rozszerzenie na inne podatki (podatek akcyzowy), a także inne ustawy branżowe (prawo energetyczne). W zakresie ustawy o VAT zmiany dotyczyły:

- wprowadzenia definicji „podmiotu prowadzącego skład podatkowy” i „zarejestrowanego odbiorcę” przez odesłanie do definicji zawartych w ustawie o podatku akcyzowym,
- zasad poboru podatku VAT od transakcji wewnątrzwspólnotowych nabyć paliw w przypadku ich realizacji w procedurze zawieszonoj poboru akcyzy z wykorzystaniem usług składu podatkowego lub zarejestrowanego odbiorcy poprzez wskazanie ich jako płatników podatku VAT. Podatek będzie wpłacany na rachunek tego samego organu celnego, który jest właściwy w zakresie podatku akcyzowego<sup>33</sup>,
- możliwości ustalenia podstawy opodatkowania w oparciu o ceny paliw silnikowych udostępnionych w formie komunikatu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>34</sup>,
- ustanowienia obowiązku składania deklaracji rozliczeniowej naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego w sprawie rozliczania podatku akcyzowego w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych w terminie do 5. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek zapłaty. Obowiązek ten dotyczy zarówno podatnika, jak i podmiotu prowadzącego skład podatkowy i zarejestrowanego odbiorcę<sup>35</sup>,
- wdrożenia szczególnych terminów płatności podatku w odniesieniu do wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych. Nałożono na podatnika obowiązek obliczenia i wpłaty kwot podatku na rachunek urzędu skarbowego właściwego w zakresie poboru podatku akcyzowego w terminie 5 dni od dnia, kiedy towary te zostały wprowadzone do określonego we właściwym zezwoleniu miejsca odbioru wyrobów akcyzowych, jeżeli towary są nabywane wewnątrzwspólnotowo w rozumieniu przepisów ustawy o podatku akcyzowym przez zarejestrowanego odbiorcę z zastosowaniem procedury zawieszonoj poboru akcyzy zgodnie z przepisami o podatku akcyzowym lub od dnia wprowadzenia tych towarów z terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju do składu podatkowego. W przypadku, gdy towary są przemieszczane poza procedurą zawieszonoj poboru akcyzy, obowiązek obliczenia i wpłaty podatku następuje z chwilą ich przemieszczenia na terytorium kraju<sup>36</sup>.

W celu zapewnienia skuteczności działań uszczelniających w zakresie systemu obliczania i poboru podatku od towarów i usług, zmianami legislacyjnymi objęto także inne ustawy, w szczególności:

- Prawo energetyczne w zakresie: podniesienia poziomu bezpieczeństwa obrotu paliw poprzez zwiększenie wymagań co do wiarygodności podmiotów wykonujących działalność koncesjonowaną, rozszerzenia uprawnień Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dotyczących procesu badania rzetelności podmiotów ubiegających się o koncesję na obrót paliwami płynnymi, powiększenia katalogu warunków wymaganych do spełnienia przez podmioty ubiegające się o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, ustanowienia obowiązku posiadania siedziby na terytorium kraju lub prowadzenia przez podmiot zagraniczny działalności koncesjonowanej za pośrednictwem oddziału, obowiązku rejestracyjnego dla celów podatku VAT, wprowadzenia transparentności osób będących właścicielami przedsiębiorstw, osób zasiadających w składzie zarządów lub rad nadzorczych, reprezentantów podmiotów prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących działalność w zakresie obrotu paliwami płynnymi, wprowadzenia wymogu spełnienia warunków przyznania koncesji przez cały okres jej ważności, zwiększenia wymagań wobec podmiotów ubiegających się o koncesje na wytwarzanie paliw ciekłych i obrotu nimi za granicą, poszerzenia zakresu danych identyfikacyjnych osób reprezentujących podmioty ubiegające się o koncesje, uzupełnienia treści koncesji numerem NIP oraz daty i numeru wpisu do rejestru systemów zapasów interwencyjnych, zobowiązania podmiotów posiadających koncesje do aktualizowania danych, rozszerzenia katalogu zdarzeń, których wystąpienie powoduje lub może powodować cofnięcie koncesji przez Prezesa URE, dodania nowych podstaw Prezesowi URE do cofnięcia koncesji<sup>37</sup>,
  - Podatku akcyzowego w zakresie obejmującym: wprowadzenie ograniczenia wykonywania funkcji usługowej przez składy podatkowe i zarejestrowanych odbiorców (możliwość świadczenia usług wyłącznie na rzecz podmiotów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium kraju lub podmiotów zagranicznych posiadających oddział z siedzibą na terytorium kraju), usprawnienie monitorowania wywiązywania się przez składy podatkowe i zarejestrowanych odbiorców z obowiązku weryfikacji posiadania przez ich klientów koncesji paliwowej (informacja o podmiotach na rzecz których dokonano w danym miesiącu nabyć wewnątrzwspólnotowych paliw silnikowych, będzie przekazywana, obok Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, również ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych)<sup>38</sup>.
- W ramach tzw. pakietu rozwiązań uszczelniających wprowadzono zmiany, które z założenia miały przyczynić się do poprawy ściągальności podatku VAT oraz zwiększenia stabilności wpływów<sup>39</sup>. Zakresem wprowadzonych rozwiązań objęto nie tylko ustawę o podatku od towarów i usług, ale także ustawę z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy<sup>40</sup> oraz Ordynację podatkową. Zaproponowane rozwiązania w ramach ustawy o podatku od towarów i usług dotyczą:
- rozszerzenia zakresu przedmiotowego transakcji objętych tzw. mechanizmem odwróconego obciążenia o: świadczenie usług budowlanych (o ile usługodawca świadczy te usługi jako podwykonawca), transakcje dla których przedmiotem są procesory oraz łączna wartość netto transakcji przekracza 20 000 zł, transakcje dla których przedmiotem są określone towary z kategorii złota, srebra oraz platyny,
  - ograniczenia możliwości stosowania przyspieszonego 25-dniowego zwrotu nadwyżki podatku należnego nad naliczonym przez wprowadzenie dodatkowych obustrzeń w tym zakresie dotyczących:
    - o obowiązku przedstawienia przez podatnika dokumentów potwierdzających zapłatę należności wynikających z faktur dokumentujących nabyte towary i usługi za pośrednictwem rachunku bankowego podatnika w banku mającym siedzibę na terytorium kraju albo rachunku podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo kredytowej wskazanego w zgłoszeniu identyfikacyjnym,
    - o łącznej kwoty należności wynikających z pozostałych faktur, tj. innych niż te, które zostały uregulowane za pośrednictwem rachunku bankowego lub rachunku SKOK, jeśli powyższa kwota nie przekracza 15 000 zł,
    - o wprowadzenia obowiązku posiadania statusu podatnika VAT oraz składania deklaracji rozliczeniowej przez podatnika zamierzającego wystąpić o przyspieszony termin zwrotu podatku przez okres co najmniej 12 miesięcy przed rozliczeniem, w którym występuje z takim żądaniem,
    - o kwoty podatku naliczonego lub różnicy podatku nierozliczonej w poprzednich okresach rozliczeniowych i wykazanej w deklaracji, jeśli nie przekraczają one 3 000 zł<sup>41</sup>,
  - wprowadzenia zmian dotyczących rejestrowania i wyrejestrowywania podmiotów dla potrzeb VAT w celu zwiększenia możliwości wykorzystania rejestru VAT dla weryfikacji podatników. Zaproponowane zmiany obejmują:
    - o umożliwienie organom podatkowym dokonującym rejestracji podatników w rejestrze VAT weryfikacji danych podanych w zgłoszeniu rejestracyjnym oraz ewentualnej odmowy rejestracji podatnika w przypadku stwierdzenia, że dane podane w zgłoszeniu rejestracyjnym są nieprawdziwe<sup>42</sup>,
    - o nałożenie na pełnomocnika dokonującego zgłoszenia rejestracyjnego odpowiedzialności solidarnej, wraz z zarejestrowanym podatnikiem, do kwoty 500 000 zł za zaległości podatkowe podatnika powstałe z tytułu czynności wykonanych w ciągu 6 miesięcy od dnia zarejestrowania podatnika jako podatnika VAT czynnego<sup>43</sup>,
    - o wprowadzenie rozwiązań umożliwiających weryfikację aktualności informacji podanych w zgłoszeniu rejestracyjnym oraz nadania możliwości wykreślenia tych podatników VAT, w stosunku do których stwierdzono brak aktywności gospodarczej (np. w ciągu kolejnych 6 miesięcy lub dwóch kolejnych kwartałów podatnik nie złożył deklaracji podatkowej pomimo takiego obowiązku lub prowadząc działalność gospodarczą wieździał lub miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że dostawcy lub nabywcy biorący udział pośrednio lub bezpośrednio w dostawie tego samego towaru lub usługi uczestniczą w nierzetelnym rozliczaniu podatku w celu odniesienia korzyści majątkowej)<sup>44</sup>,

- o nadanie naczelnikowi urzędu skarbowego prawa wykreślenia z urzędu podmiotu z rejestru jako podatnika VAT UE, jeżeli za kolejne 3 miesiące lub kwartał złożył on deklaracje, w których nie wykazał sprzedaży, nabycia towarów lub usług ani importu towarów z kwotami podatku do odliczenia<sup>45</sup>,
  - zwiększenia zakresu odpowiedzialności solidarnej nabywcy za zobowiązania podatkowe dostawcy przez objęcie nią transakcji, których przedmiotem są towary z kategorii elektroniki, np. dyski twarde (dyski HDD), pamięć półprzewodnikowa (dyski SSD), folia typu stretch<sup>46</sup>,
  - likwidacji możliwości stosowania kwartalnych rozliczeń podatkowych dla podatników innych niż mali<sup>47</sup>. Z możliwości kwartalnego rozliczenia podatkowego wyłączeni zostali także podatnicy, u których okres zarejestrowania jako podatników czynnych nie przekroczył dwunastu miesięcy. Z kwartalnego rozliczenia podatkowego zostali wyłączeni także podatnicy zarejestrowani jako czynni, którzy w danym kwartale lub w poprzedzających go czterech kwartałach dokonali dostawy tzw. wrażliwych towarów<sup>48</sup>, chyba że łączna kwota tych dostaw bez podatku nie przekroczyła w żadnym miesiącu kwoty 50 000 zł<sup>49</sup>,
  - ustanowienia obowiązku składania deklaracji podatkowych w formie elektronicznej<sup>50</sup>,
  - wdrożenia obowiązku miesięcznego składania informacji podsumowujących oraz ich przesyłania wyłącznie drogą elektroniczną,
  - modyfikacji rozwiązania uzależniającego powstanie prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego od uwzględnienia przez podatnika kwoty podatku należnego w deklaracji podatkowej, w której jest zobowiązany rozliczyć ten podatek. W ramach wprowadzonego rozwiązania prawo do odliczenia podatku powstaje w rozliczeniu za okres, w którym w odniesieniu do nabytych lub importowanych przez podatnika towarów i usług powstał obowiązek podatkowy pod warunkiem, że podatnik uwzględnił kwotę podatku należnego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów w deklaracji podatkowej<sup>51</sup>,
  - przywrócenia sankcji podatkowych związanych z zaniżeniem zobowiązania lub zawyżeniem kwoty zwrotu podatku lub podatku naliczonego do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy<sup>52</sup>.
- W celu zachowania spójności systemu podatkowego oraz efektywności wprowadzanych rozwiązań zmianami w ramach tzw. „pakietu uszczelniającego” objęto także Ordynację podatkową. Dotyczą one:
- uzupełnienia regulacji dotyczących odpowiedzialności osób trzecich, w szczególności rozszerzenia katalogu takich osób. W efekcie wprowadzonych zmian pełnomocnik, o którym mowa w ustawie o podatku od towarów i usług odpowiada solidarnie całym swoim majątkiem za zaległości podatkowe podatnika powstałe z tytułu czynności opodatkowanych VAT wykonanych w ciągu 6 miesięcy od dnia zarejestrowania podatnika jako podatnika VAT czynnego<sup>53</sup>,
  - umożliwienia weryfikacji zasadności zwrotu różnicy podatku nie tylko przez weryfikację rozliczenia podatnika, ale też weryfikację rozliczeń innych podmiotów biorących

udział w obrocie towarami lub usługami, będących przedmiotem rozliczenia podatnika<sup>54</sup>.

Zmiany w kodeksie karnym skarbowym będące następstwem działań uszczelniających dotyczą:

- wprowadzenia odpowiedzialności osoby fizycznej za uszczuplenia spółki cywilnej w zakresie podatku od towarów i usług<sup>55</sup>,
- nadzwyczajnego zaostrzenia kary w przypadku popełnienia przestępstwa skarbowego polegającego na nierzetelnym wystawieniu faktury lub rachunku czy też posługiwanie się nim, jeżeli kwota wynikająca z faktury lub rachunku jest dużej wartości<sup>56</sup>,
- zaostrzenia odpowiedzialności za wystawianie nierzetelnych faktur w sytuacji „wielkiej wartości” podatku z nich wynikających<sup>57</sup>,
- wprowadzenia odpowiedzialności karnej za wykroczenia skarbowe polegające na złożeniu deklaracji rozliczeniowej lub informacji podsumowującej z pominięciem zastosowania środków komunikacji elektronicznej<sup>58</sup>,
- zróżnicowania sankcji kar grzywny w zależności od typu przestępstwa skarbowego. W związku z tym wprowadzono rozróżnienie dwóch rodzajów przestępstw skarbowych: podstawowego i uprzywilejowanego. Kwalifikacja do poszczególnych typów zależy od wysokości kwoty podatku wynikającego z nierzetelnych faktur<sup>59</sup>.

W celu ograniczenia luki w podatku od towarów i usług spowodowanej wyłudzeniami wprowadzony został instrument wzmacniający bezpieczeństwo podatników VAT – tzw. STIR, umożliwiający eliminowanie z obrotu gospodarczego podmiotów stosujących nieuczciwe praktyki, a w szczególności dopuszczających się oszustw fiskalnych<sup>60</sup>. Budowa takiego instrumentu przy zachowaniu spójności systemu podatkowego wymagała zmian legislacyjnych w szeregu aktów prawnych: Ordynacji podatkowa, ustawie o VAT, Kodeksie postępowania cywilnego<sup>61</sup>, ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników<sup>62</sup>, ustawie o giełdach towarowych<sup>63</sup>, ustawie – Prawo bankowe<sup>64</sup>, ustawie – Prawo upadłościowe<sup>65</sup>, ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>66</sup>, ustawie o obrocie instrumentami finansowymi<sup>67</sup>, ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>68</sup>, ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji<sup>69</sup>, a także ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>70</sup>. Zmiany w Ordynacji podatkowej polegały na dodaniu przepisów przekazujących Szefowi KAS prerogatywy do dokonywania analizy ryzyka wykorzystywania banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przez podmioty kwalifikowane<sup>71</sup> do popełniania przestępstw skarbowych<sup>72</sup>, w szczególności wyłudzeń w zakresie podatku od towarów i usług przez zorganizowane grupy przestępcze (tzw. przestępstwa karuzelowe, wystawianie pustych faktur itp.). Analiza ryzyka obejmuje przede wszystkim przepływy pieniężne, ponieważ stanowią one jedną z najczęstszych metod wykorzystywania systemu bankowego do działalności przestępczej. Przepisy regulujące STIR umożliwiają pozyskanie informacji dotyczących rachunków podmiotów kwalifikowanych oraz zestawień transakcji między tymi podmiotami w celu ustalenia wskaźnika ryzyka, tj. wskaźnika wykorzysty-



wania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Informacja o wskaźniku ryzyka jest generowana automatycznie na podstawie danych przekazywanych przez podmioty sektora finansowego do systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej (STIR). Uwzględniając informacje o wskaźniku ryzyka Szef KAS lub organy mu podległe mogą podjąć działania mające na celu zapobieżenie wykorzystaniu banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do wyłudzeń skarbowych, np. poprzez blokadę rachunku podmiotu kwalifikowanego<sup>73</sup>. Przyjęte rozwiązania umożliwiają przesyłanie informacji oraz żądań (np. blokady rachunku, przedłużenia terminu blokady czy przekazywania dodatkowych informacji lub zestawień) w formie elektronicznej. Szybki przesył danych pozwala na skrócenie czasu reakcji organów skarbowych zwiększając tym samym ich skuteczność w zakresie przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym.

Zmiany w zakresie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników dotyczyły określenia zasad przekazywania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej danych z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników izbom rozliczeniowym. Uregulowano także zakres tych danych oraz określono które z nich będą automatycznie przekazywane do systemu teleinformatycznego<sup>74</sup>.

Zmiany wprowadzone w prawie bankowym służyły realizacji celu ustanowienia blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego. Swym zakresem dotyczyły one: wyłączenia środków pieniężnych znajdujących się na rachunku będącym przedmiotem blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego z zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego<sup>75</sup>, możliwości współtworzenia izby rozliczeniowej także przez Skarb Państwa, co wiąże się z uznaniem izby rozliczeniowej za podmiot mający istotne znaczenie w systemie przeciwdziałania wykorzystywaniu banków i SKOK-ów do wyłudzeń skarbowych<sup>76</sup>, wzmocnienia skuteczności środka polegającego na zachowaniu tajemnicy informacji organom Krajowej Administracji Skarbowej<sup>77</sup>, rozszerzenia katalogu podmiotów, którym bank ma obowiązek udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową<sup>78</sup>, nadanie bankom uprawnień do dokonywania blokady rachunku w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że zgromadzone na nim środki w całości lub w części pochodzą lub mają związek z przestępstwem skarbowym<sup>79</sup>.

Nowelizacja ustawy o giełdach towarowych nadała organom Krajowej Administracji Skarbowej prawo do korzystania z przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, a w szczególności z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy<sup>80</sup>.

Poprawki do prawa upadłościowego umożliwiły natomiast wyłączenie z masy upadłościowej środków pieniężnych znajdujących się na rachunku podmiotu kwalifikowanego będącego przedmiotem blokady<sup>81</sup>.

Zmiany wdrożone w zakresie podatku od towarów i usług dotyczyły: wprowadzenia przesłanki niedokonywania rejestra-

cji i wykreślenia z urzędu podmiotu jako podatnika VAT, jeżeli z posiadanych informacji wynika, że podatnik może prowadzić działania z zamiarem wykorzystania banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi<sup>82</sup>, jak również prowadzenia przez Szefa KAS elektronicznego wykazu podmiotów, w odniesieniu do których naczelnik nie dokonał rejestracji lub których rejestracja jako podatnika VAT została przywrócona<sup>83</sup>, co ma stanowić wsparcie przedsiębiorców w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych poprzez możliwość weryfikacji rzetelności działania swoich kontrahentów.

Celem zmian przewidzianych w ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi było nadanie organom KAS dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, jak również informacji pochodzących z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy<sup>84</sup>.

Zmiany w zakresie umożliwiającym dostęp organom KAS do przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, a w szczególności z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy, zostały wdrożone także do ustawy o obrocie instrumentami finansowymi<sup>85</sup>.

Nowelizacja ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych miała na celu: rozszerzenie o Szefa KAS oraz izbę rozliczeniową katalogu podmiotów, którym kasa oszczędnościowo-kredytowa przekazuje informacje objęte tajemnicą zawodową<sup>86</sup>, nadanie organom KAS uprawnienia do korzystania z przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, a w szczególności z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy<sup>87</sup>, jak również umożliwienie dokonywania blokady rachunku w SKOK-u<sup>88</sup>.

Zmiany jakie zostały wprowadzone w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji miały na celu umożliwienie dokonywania wypłat środków gwarantowanych w przypadku, gdy środki zdeponowane na rachunku zostały zablokowane na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej<sup>89</sup>.

Wdrożone zmiany do ustawy o KAS umożliwiły wykorzystanie Centralnego Rejestru Danych Podatkowych do gromadzenia oraz przetwarzania informacji o wynikach analizy ryzyka<sup>90</sup>, jak również służyły wzmocnieniu potencjału Służby Celno-Skarbowej za sprawą wykorzystywania doświadczeń innych służb w zapobieganiu i wykrywaniu oszustw podatkowych<sup>91</sup>. Zakresem nowelizacji objęto ponadto rozszerzenie katalogu zadań realizowanych przez Krajową Administrację Skarbową poprzez dodanie zadania polegającego na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu prze-

stępstw wskazanych w art. 299 kodeksu karnego, a więc czynów związanych z tzw. praniem brudnych pieniędzy<sup>92</sup>.

Do działań uszczelniających należy zakwalifikować także te, które służą zwiększeniu stabilności wpływów podatkowych i przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa podatkowego oraz pewności prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zachowania równych zasad konkurencji. Wśród nich znajduje się m.in. mechanizm podzielonej płatności, którego istota polega na podziale płatności za nabyty towar lub usługę w taki sposób, że jej część odpowiadająca wartości sprzedaży netto płacona jest przez nabywcę na rachunek rozliczeniowy dostawcy, natomiast część odpowiadająca kwocie podatku od towarów i usług wpływa na specjalny rachunek bankowy dostawcy – rachunek VAT<sup>93</sup>. Wprowadzone rozwiązanie umożliwia organom podatkowym monitorowanie i blokowanie środków na rachunku VAT eliminując tym samym ryzyko znikania podatków wraz z zapłaconym im przez kontrahentów a nieodprowadzonym podatkiem. Ponadto zastosowanie mechanizmu zwiększa transparentność rozliczeń w zakresie podatku od towarów i usług utrudniając przy tym wyprowadzanie pieniędzy za granicę.

Mechanizm podzielonej płatności ma z założenia dobrowolny charakter<sup>94</sup>. Natomiast staje się on obligatoryjny, jeżeli podatnik dokona płatności za towary lub usługi zakwalifikowane przez ustawodawcę jako „wrażliwe”, zaś kwota należności ogółem przekroczy 15 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej<sup>95</sup>. W ramach wprowadzonych regulacji przyjęto, że co do zasady mechanizm podzielonej płatności będzie stosowany przez nabywcę dokonującego płatności swojemu dostawcy. Aby zapobiec działaniom, które mogłyby zmierzać do unikania zapłaty podatku, wprowadzona została solidarna odpowiedzialność kontrahentów. Wystąpi ona w przypadku dokonania płatności na rzecz innego podatnika niż dostawca towarów lub usługodawca. W takiej sytuacji podatnik, na rzecz którego odbyła się płatność odpowiada solidarnie wraz z dostawcą towarów lub usług za niezapłacony przez nich podatek wynikający z danej transakcji. Z solidarnej odpowiedzialności wyłączono sytuację, kiedy płatność została dokonana na rachunek VAT dostawcy towarów lub usługodawcy wskazanego na fakturze w kwocie odpowiadającej wysokości kwoty otrzymanej na ten rachunek<sup>96</sup>. W celu podniesienia atrakcyjności wprowadzanych rozwiązań uszczelniających ustawodawca ustanowił system zachęt dla podatników. Mianowicie, wobec podatników, którzy dobrowolnie korzystają z mechanizmu podzielonej płatności nie mają zastosowania regulacje dotyczące sankcji przewidzianych w ustawie o VAT do wysokości kwoty odpowiadającej wartości podatku wynikającej z otrzymanej faktury zapłaconej przy zastosowaniu mechanizmu podzielonej płatności. Ponadto w przypadku podatników dobrowolnie wybierających ten rodzaj płatności nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących podwyższonych stawek za zwłokę. Preferencja ta odnosi się do tych podmiotów, którzy mechanizm podzielonej płatności traktują jako główny sposób dokonywania płatności – kwota podatku naliczonego w złożonej deklaracji w co najmniej 95% wynika z faktur, które zostały zapłacone z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności<sup>97</sup>.

Wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności wymagało także zmian w innych ustawach związanych z prawem

finansowym, w szczególności w: ustawie o rachunkowości, prawie bankowym, ustawie o finansach publicznych, ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ustawie o usługach płatniczych.

Zmiany wprowadzone w ustawie o rachunkowości mają na celu ujawnienie w informacji dodatkowej stanowiącej element sprawozdania finansowego wartości środków zgromadzonych na rachunku VAT. Uzasadnieniem do wprowadzenia tej zmiany jest ograniczona dostępność tych środków – podatnik może wykorzystać je do płacenia podatku VAT naliczonego wynikającego z faktur zakupu oraz do zapłaty zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od towarów i usług do urzędu skarbowego<sup>98</sup>.

Wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności wymagało zobowiązania banku do otwarcia i prowadzenia rachunku VAT dla podmiotu, któremu bank otwiera rachunek rozliczeniowy służący gromadzeniu środków pieniężnych wyłącznie z tytułu zapłaty odpowiadającej kwocie podatku VAT płaconej dostawcy towarów lub usługodawcy przy użyciu komunikatu przelewu na potrzeby mechanizmu podzielonej płatności oraz zwrotu podatku przez urząd skarbowy<sup>99</sup>. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych<sup>100</sup>.

Celem zmian w ustawie o usługach płatniczych było umożliwienie pośrednictwa w płatnościach z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności dostawcy usług płatniczych oraz dostawcy usług technicznych świadczących usługę przekazywania między płatnikiem a odbiorcą informacji o transakcji płatniczej<sup>101</sup>.

Uwzględniając wartość analityczną i rozpoznawczą przekazywanych danych dotyczących transakcji w obrocie gospodarczym, do działań uszczelniających należy zakwalifikować także utworzenie Centralnego Repozytorium Kas oraz nowego rodzaju kas rejestrujących. Wprowadzenie tych zmian umożliwiło, oprócz zapisu w pamięci kasy, również przekazywanie w sposób ciągły, zautomatyzowany i bezpośredni informacji z kas rejestrujących, z prowadzonej ewidencji oraz informacji o zdarzeniach mających znaczenie dla pracy kas, które zaistniały podczas ich użytkowania, do systemu teleinformatycznego (kas online). Wprowadzone kasy posiadają wbudowaną funkcjonalność umożliwiającą zautomatyzowany i bezpośredni przesył danych z kasy rejestrującej do Centralnego Repozytorium Kas. Przekazywane informacje umożliwiają ustalenie wysokości podstawy opodatkowania i kwot podatku należnego, stawki podatku, rodzaju towaru lub usługi, a także czasu i miejsca instalacji kasy, przy jednoczesnym zachowaniu anonimowości nabywcy. Wprowadzone rozwiązania ma na celu ograniczenie zjawiska szarej strefy poprzez umożliwienie otrzymywania i gromadzenia danych o sprzedaży w czasie rzeczywistym. Informacje dotyczące każdej transakcji dokonanej z użyciem kasy pozwalają Szeffowi KAS na prowadzenie szczegółowych analiz w kierunku ustalenia prawdopodobieństwa podejmowania przez podatnika działań zmierzających do zaniżenia lub niezapłacenia podatku od towarów i usług. Wprowadzone regulacje uszczelniające dotyczą w szczególności:

- nałożenia na podatników obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży wyłącznie za pomocą kas rejestrujących,

- które zostały nabyte w okresie obowiązywania potwierdzenia nadanego przez Prezesa Głównego Urzędu Miar<sup>102</sup>,
  - wprowadzenia rozwiązania umożliwiającego stosowanie przez podatników do prowadzenia ewidencji sprzedaży kas rejestrujących używanych na podstawie umowy najmu, dzierżawy, leasingu lub umów o podobnym charakterze<sup>103</sup>,
  - zmiany systemu dofinansowania do nabycia kas, mianowicie refundacja jest dokonywana w wysokości 90% ceny zakupu, przy czym nie więcej niż 700 zł i wyłącznie w odniesieniu do nowego rodzaju kas<sup>104</sup>,
  - wdrożenia rozwiązania prewencyjnego polegającego na nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 300 zł na podatnika, który pomimo ciężącego na nim obowiązku nie poddał kasy rejestrującej w wymaganym terminie obowiązkowemu przeglądowi technicznemu<sup>105</sup>,
  - regulacji określających działanie Centralnego Repozytorium Kas<sup>106</sup>,
  - wprowadzenia dla branż zidentyfikowanych jako obszary podwyższonego ryzyka obowiązku stosowania kas online (np. świadczenie usług naprawy pojazdów silnikowych)<sup>107</sup>.
- Ponadto producenci kas rejestrujących zostali zobowiązani do uzyskania dla danej kasy wprowadzanej do obrotu na terytorium kraju potwierdzenia Prezesa Głównego Urzędu Miar, że spełnia ona funkcje wymienione w ustawie o podatku od towarów i usług<sup>108</sup>.

Jako działanie uszczelniające należy zakwalifikować także konsolidację bazy podatników podatku od towarów i usług oraz jej rozszerzenie<sup>109</sup>. Nowopowstała baza podatników obejmuje zarówno podmioty zarejestrowane jako podatnicy VAT oraz te, których rejestracja jako podatników VAT została przywrócona, a także podmioty, w odniesieniu do których naczelnik nie dokonał rejestracji lub zostały one wykreślone z rejestru. Wprowadzone rozwiązanie ma na celu nie tylko uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług, ale także zwiększenie bezpieczeństwa podatkowego przez zminimalizowanie ryzyka nieświadomego udziału podatników w tzw. transakcjach karuzelowych VAT. Nowopowstały rejestr podatników z założenia ma przyczynić się do uszczelnienia systemu podatku od towarów i usług przez umożliwienie podatnikom prowadzącym działalność szybką identyfikację i weryfikację ich kontrahentów. Utworzenie jednej bazy zawierającej wszystkie informacje o podatnikach podatku VAT ma na celu zmniejszenie kosztów fiskalnych poprzez ułatwienie i przyspieszenie procesu wyszukiwania danych o podmiotach będących podatnikami podatku od towarów i usług. Utworzenie zintegrowanej bazy podatników VAT wymagało, poza nowelizacją samej ustawy o podatku od towarów i usług<sup>110</sup>, zmian dostosowawczych w następujących aktach prawnych: ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Ordynacji podatkowej oraz ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Skutkiem zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych jest poszerzenie istniejących już przepisów dotyczących płatności gotówkowych w ramach transakcji przekraczających kwotę 15 000 zł<sup>111</sup>. Zgodnie z wprowadzonymi regulacjami podatnicy nie zaliczają do kosztów uzyska-

nia przychodu tej części kosztu, w jakiej płatność dotycząca transakcji została dokonana bez pośrednictwa rachunku płatniczego lub w przypadku transakcji z podatnikiem zarejestrowanym na potrzeby podatku od towarów i usług jako podatnik VAT czynny, na rachunek inny niż zawarty w wykazie. Ponadto przewidziano konsekwencje finansowe w postaci konieczności rozpoznania u podatnika przychodu wówczas, gdy płatność zostanie dokonana na inny rachunek niż zawarty w wykazie (istnieje jednak możliwość uniknięcia powyższych sankcji pod warunkiem zawiadomienia o tym rachunku naczelnika urzędu skarbowego właściwego dla wystawcy faktury)<sup>112</sup>. Celem upublicznienia informacji dotyczących numerów rachunków bankowych niezbędne były także zmiany związane z rozszerzeniem danych nieobjętych tajemnicą skarbową, co wymagało zmian w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników<sup>113</sup>. Dla zabezpieczenia interesów budżetu państwa zmianami w Ordynacji podatkowej wprowadzono rozwiązanie umożliwiające zabezpieczenie na majątku podatnika zobowiązania wynikającego z decyzji orzekającej o jego odpowiedzialności podatkowej. Regulacje te nakładają odpowiedzialność solidarną wobec podatnika, na rzecz którego dokonano dostawy towaru lub świadczenia usługi, wraz z podmiotem dokonującym tej dostawy lub świadczenia, za jego zaległości podatkowe w części podatku od towarów i usług proporcjonalnie przypadającej na daną transakcję, w przypadku gdy zapłata należności została przekazana na rachunek inny niż rachunek zawarty na dzień zlecenia przelewu w wykazie<sup>114</sup>. Zmiany wprowadzone w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych umożliwiają prowadzenie egzekucji co do środków pieniężnych zgromadzonych na imiennych rachunkach podatnika w SKOK zamieszczonych w wykazie na wypadek ich zajęcia w oparciu o sądowy lub administracyjny tytuł wykonawczy<sup>115</sup>.

Za działania uszczelniające należy uznać także te, które są związane ze zwiększeniem możliwości przetwarzania i analizowania danych przekazywanych przez podatników w celu zapewnienia pełniejszej kontroli poprawności wystawianych faktur VAT, co ułatwia ograniczanie lub wręcz całkowitą eliminację nadużyć związanych z procederem wystawiania tzw. pustych faktur oraz przestępstwami karuzelowymi VAT<sup>116</sup>. Mając powyższe na uwadze wprowadzono zmiany dotyczące deklaracji podatkowych i ewidencji VAT, polegające na dostosowaniu elementów ewidencji VAT do danych przesyłanych obecnie w pliku JPK\_VAT oraz dodaniu elementów niezbędnych do prowadzenia analiz. W efekcie plik JPK będzie mógł być przesyłany elektronicznie oraz będzie stanowić deklarację VAT 7 (VAT-7K) będącą podstawą do rozliczenia w obrębie tego podatku<sup>117</sup>. Celem zmian jest nie tylko uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług, ale także zmniejszenie obciążeń podatników obowiązkami związanymi z sprawozdawczością podatkową w zakresie tego podatku – wszyscy podatnicy będą bowiem składali tylko jeden dokument bez dodatkowych załączników, które były wymagane przy składaniu deklaracji. Zmianami objęto także przepisy Ordynacji podatkowej w zakresie związanym z indywidualnymi rachunkami podatkowymi podatnika i płatnika<sup>118</sup>. W ramach działań uszczelniających rozszerzono m.in. o oleje opałowe listę towarów, których wewnątrzwspólnotowe nabycie jest objęte

odrębnym deklaramentem oraz terminem płatności krótszym niż w przypadku ogółu czynności podlegających VAT<sup>119</sup>.

Do działań uszczelniających system obliczenia i poboru podatków od towarów i usług należy zakwalifikować również wprowadzenie rozwiązań w zakresie:

- uproszczeń procesu rozliczania przez podatników tego podatku – tzw. pakiet Slim VAT (ang. *Simple Local And Modern VAT*),
- doprecyzowania oraz skorygowania funkcjonujących już konstrukcji prawnych, jak również
- wprowadzenia elektronicznego obiegu dokumentów oraz elektronicznego potwierdzania wywozu towarów w systemie zwrotu podatku podróżnym<sup>120</sup>.

Zasadniczym celem powyższych rozwiązań było wyeliminowanie obciążeń administracyjnych w części ponoszonej przez podatnika, będących składową kosztów fiskalnych. Wprowadzone rozwiązania w odróżnieniu od innych narzędzi analitycznych i zabezpieczających przed nadużyciami w zakresie tego podatku (JPK\_VAT, STIR, SENT, mechanizm podzielonej płatności, system kas on-line, tzw. *white lista*) koncentrują się na zmniejszaniu kosztów podatkowych, które stanowią przesłankę do podejmowania działań związanych z uchylaniem się lub unikaniem opodatkowania. Korzyścią z ich wprowadzenia jest nie tylko uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług, ale także przeciwdziałanie wyłudzeniom w zakresie tego podatku oraz wzmocnienie zasad uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami poprzez zapewnienie równych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Swym zakresem obejmują one:

- uproszczenia w zakresie rozliczeń podatku od towarów i usług (np. możliwość stosowania przez podatnika spójnych kursów walut zarówno w podatku dochodowym, jak i w podatku od towarów i usług<sup>121</sup>, podwyższenie limitu na nieewidencjonowane prezenty małej wartości z 10 zł do 20 zł<sup>122</sup>, brak konieczności uzyskiwania potwierdzeń odbioru faktur korygujących in minus<sup>123</sup>, wprowadzenie możliwości ujmowania faktur korygujących in plus<sup>124</sup>),
- rozwiązania o charakterze doprecyzującym i uzupełniającym w stosunku do niektórych konstrukcji prawnych (np. zmiany do matrycy stawek VAT i Wiążącej Informacji Stawkowej<sup>125</sup>, doprecyzowanie dotyczące wykazu podatników VAT – tzw. *white lista*<sup>126</sup>, zmiany doprecyzujące w zakresie mechanizmu podzielonej płatności<sup>127</sup>, doprecyzowanie odnoszące się do nowego JPK VAT<sup>128</sup>, wyeliminowanie rozwiązań nadmiarowych zaburzających logikę w podejściu do opodatkowania dostawy towarów<sup>129</sup>), zmiany w zakresie systemu zwrotu podatku podróżnym (ang. *tax free*)<sup>130</sup>.

Za zmiany uszczelniające w zakresie podatku od towarów i usług należy uznać także te związane z implementacją do polskiego porządku prawnego przepisów unijnych dotyczących tzw. *pakietu e-commerce*<sup>131</sup>, które miały doprowadzić do uszczelnienia podatku od towarów i usług w transgranicznym handlu elektronicznym między przedsiębiorstwami i konsumentami. Celem wprowadzonych rozwiązań było:

- wyrównanie szans unijnych przedsiębiorców w konkurencji z podmiotami z krajów trzecich w obszarze e-handlu,
- pełniejsze odwzorowanie zasady opodatkowania towarów lub usług w miejscu ich konsumpcji, co oznacza, że przy-

chody z VAT zasilać będą budżet państwa ostatecznego odbiorcy danego towaru lub usługi,

- zmniejszenie obciążeń i kosztów związanych z wypełnianiem obowiązków podatkowych poprzez uproszczenie i modernizację systemu VAT w zakresie transgranicznego handlu elektronicznego.

Główne rozwiązania w ramach tego *pakietu e-commerce* obejmują:

- zdefiniowanie pojęcia wewnątrzwspólnotowej sprzedaży towarów na odległość oraz sprzedaży na odległość towarów importowanych z państw trzecich<sup>132</sup>,
- rozszerzenie i modyfikację procedury szczególnej dla usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych lub usług świadczonych drogą elektroniczną (funkcjonującej do końca 2020 r. jako mały punkt kompleksowej obsługi, tzw. *Mini One Stop Shop*<sup>133</sup>) w tzw. *One Stop Shop*,
- usunięcie progu dla zwolnienia z VAT dla importu towarów w przesyłkach<sup>134</sup>, jak również
- nałożenie obowiązku poboru i zapłaty VAT na podatników ułatwiających dostawę towarów przy użyciu interfejsu elektronicznego (np. platformy handlowej)<sup>135</sup>.

Mając na uwadze zakres wymienionych zmian należy wskazać, że ich wprowadzenie powinno przyczynić się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych i kosztów podatkowych ponoszonych zarówno przez administrację, jak i przedsiębiorców, a powiązanych z wypełnianiem obowiązków podatkowych, w tym rozliczaniem podatku należnego z tytułu określonych dostaw towarów i świadczenia usług.

Ostatnimi laty podjęto również szereg innych działań poprawiających funkcjonowanie systemu podatkowego, które pośrednio przełożyły się na wzrost jego szczelności, w tym wobec podatku od towarów i usług. Obejmowały one m.in. usprawnienie procedur fiskalnych, wzmocnienie uprawnień organów podatkowych czy też istotne rozszerzenie zastosowania narzędzi informatycznych w aparacie administracji skarbowej<sup>136</sup>.

#### 4. ANALIZA I OCENA DZIAŁAŃ USZCZELNIAJĄCYCH

Ocenę efektywności rozwiązań uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług należy poprzedzić określeniem istotności tej daniny na tle całego krajowego systemu fiskalnego. Kluczowy wskaźnikiem umożliwiającym jej określenie jest udział wpływów z tytułu podatku VAT w ogólnych wpływach podatkowych. Zastosowanie tego wskaźnika pozwoli również określić czy zmiany uszczelniające wpłynęły na strukturę wpływów budżetowych.

Zważywszy na to, że w badanym okresie udział wpływów z tytułu podatku od towarów i usług we wpływach podatkowych ogółem kształtował się w przedziale od 39,12% (2016 r.) do 42,93% (2011 r.) należy wysnuć wniosek, że stanowi on jedno z najważniejszych źródeł wpływów budżetowych. Należy zatem pozytywnie ocenić fakt, że wprowadzone działania uszczelniające skoncentrowane były w szczególności na powyższej daninie. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że mechanizmy uszczelniające pozostały neutralne dla struktury wpływów budżetowych, a zatem nie wpłynęły na zmianę kierunku polityki fiskalnej państwa, zwłaszcza w zakresie interakcji z innymi systemami podatkowymi. Zachowany został ogólny trend właściwy dla krajów rozwijających się o niskich

**Wykres 1.** Udział wpływów z tytułu podatku od towarów i usług w ogólnych wpływach podatkowych na przestrzeni lat 2007-2020



(The share of receipts from value added tax in the total tax receipts in the years 2007-2020)

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/wplywy-budzetowe>, dostęp: 12 lutego 2022 r.

dochodach, w których dominują podatki pośrednie, zaś podatki bezpośrednie są wykorzystywane do korekty ich regresywnego charakteru<sup>137</sup>.

Ogólną miarą pozwalającą ocenić skutki działań uszczelniających są wpływy z tytułu podatku od towarów i usług na tle wybranych innych danin. Jej zastosowanie pozwala potwierdzić istotność podatku VAT jako źródła dochodów budżetowych oraz wskazać ich zmienność w wybranym okresie. Analiza wpływów z tytułu podatku od towarów i usług dowodzi, że w badanym czasie wykazywał się on większą zmiennością aniżeli wybrane do analizy porównawczej pozostałe podatki. Zgodnie ze zgromadzonymi danymi, w latach 2016-2020 nastąpił systematyczny wzrost dochodów z podatku VAT, co może, lecz nie musi wynikać ze podniesienia efektywności tego podatku w wyniku działań uszczelniających. Ponadto należy wskazać, że w pierwszej części badanego okresu, tj. w latach 2016-2018 przyrost wpływów budżetowych z tytułu podatku od towarów i usług był wyższe (z 126,58 mld zł w 2016 r. do 174,95 mld zł w 2018 r.) aniżeli w kolejnych latach, tj. 2018-2020 (z 174,95 mld zł. w 2018 r. do 184,55 mld zł. w 2020 r.). Trudno jednoznacznie stwierdzić, z czego wynika powyższa tendencja przyrostu wpływów z tytułu tego podatku. Jej przyczyną może być zmiana koniunktury gospodarczej (podatek VAT jest szczególnie podatny na tego typu zmiany, o czym niżej), wyczerpania zasobu luki podatkowej czy też dodatniego salda obrotów towarowych<sup>138</sup>.

W uzupełnieniu oceny efektywności fiskalnej wprowadzonych rozwiązań uszczelniających należy uwzględnić wpływ zmiany PKB na poziom dochodów z tytułu podatku od towarów i usług. Analiza porównawcza dynamiki wpływów z tytułu podatku od towarów i usług w relacji do dynamiki PKB w latach 2008-2020 pozwala wskazać, że istnieje wyraźna korelacja między obydwiema wartościami. Chociaż mogłoby się wydawać, że podatek od towarów i usług wykazuje teoretycznie wyższą odporność na zmiany koniunkturalne aniżeli podatek dochodowy, to jednak należy zaznaczyć, że zmiany te wpływają na wysokość podstawy opodatkowania podatkiem VAT za pośrednictwem konsumpcji<sup>139</sup>. Nie sposób jednoznacznie wskazać w jakim stopniu dynamika wpływów z tytułu tego podatku wynika ze zmian koniunkturalnych, a jaka jest efek-

**Wykres 2.** Wpływy budżetowe z tytułu wybranych podatków w latach 2007-2020 w mld zł

(Budget revenue from selected taxes in 2007-2020 in PLN billion)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/wplywy-budzetowe>, dostęp: 12 lutego 2022 r.

tem działań uszczelniających. Niemniej w roku 2016 i 2017 wskaźnik dynamiki wpływów z tytułu podatku od towarów i usług wyniósł odpowiednio 2,74% oraz 19,27%, podczas gdy wskaźnik dynamiki PKB w analogicznych latach wyniósł 3,46% i 6,78%. Co istotne, zmiana PKB o 3,32 pkt.% z roku 2016 na 2017 spowodowała zmianę dynamiki wpływów z tytułu tego podatku o 21,06 pkt.%. Należy zatem przypuszczać, że wzrost wpływów z tytułu tego podatku wynikał zarówno z działań uszczelniających, jak i ze wzrostu koniunktury. Warto zauważyć, że po 2017 r. nastąpił istotny spadek dynamiki wpływów z tytułu podatku od towarów i usług mimo braku istotnych wahań PKB, co może wynikać z wdrożenia przez podatników działań dostosowawczych.

Kolejną miarą pozwalającą określić efektywność fiskalną wdrożonych rozwiązań uszczelniających jest rozmiar luki w podatku od towarów i usług. Wprowadzone rozwiązania uszczelniające znacznie ograniczyły powyższą lukę, zwłaszcza w pierwszym okresie ich obowiązywania (tj. w latach 2015-2017). Skokowy spadek luki podatkowej w podatku od towarów i usług jest efektem rosnącej koniunktury gospodarczej, ale także działań mających na celu uszczelnienie podatku od towarów i usług. Jednocześnie należy wskazać, że

**Wykres 3.** Relacja dynamiki wpływów z tytułu VAT do dynamiki PKB w latach 2008-2020

(Relation of the dynamics of VAT receipts to the dynamics of GDP in 2008-2020)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), dostęp: 12.02.2022 r.

dobra koniunktura gospodarcza sprzyja spadkowi luki podatkowej, bowiem dochodzi do wzrostu wpływów z podatków<sup>140</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że w roku 2017 i 2018 odnotowano niższy spadek luki podatkowej aniżeli w poprzednich latach, natomiast w kolejnym roku 2019 można zauważyć jej nieznaczny wzrost (z 22,5 mld. zł w 2017 r. do 23,1 mld zł w 2018 r.). Przyczyną takiego stanu rzeczy może być wdrożenie przez podatników działań dostosowawczych do uchwalonych zmian lub zmniejszenie dynamiki PKB w tych latach. Jednocześnie, pomimo prowadzenia przez Ministerstwo Finansów szerokich działań uszczelniających obejmujących rozwiązania zarówno legislacyjne, systemowe, jak i organizacyjne, luka podatkowa nie została ograniczona do poziomu sprzed kryzysu finansowego w 2008 r.

Oceniając efektywność fiskalną wprowadzonych rozwiązań uszczelniających należy uwzględnić powiązanie luki podatkowej w podatku od towarów i usług z koniunkturą gospodarczą. Udział luki w VAT jako% PKB wyraźnie zmalał w okresie silnego wzrostu gospodarczego po akcesji Polski do Unii Europejskiej, tj. w latach 2004-2007. Następstwem pogorszenia warunków gromadzenia dochodów po 2008 r. był procentowy wzrost udziału luki VAT w PKB. Począwszy od 2012 r. następował systematyczny spadek procentowego udziału luki w VAT w PKB. Należy przy tym wskazać, że

**Wykres 4.** Luka VAT w mld w latach 2004-2017  
(VAT gap in billion in 2004-2017)



**Źródło:** *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, Ministerstwo Finansów, Opracowania i analizy nr 3, Departament Polityki Makroekonomicznej, Departament Podatku od Towarów i Usług, Warszawa 2019; *VAT Gap in the EU, Raport 2021, September 2021*, CASE – Center for Social and Economic Research (Project leader)

**Wykres 5.** Udział luki w VAT jako% PKB  
(Share of the VAT gap as% of GDP)



**Źródło:** *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017...*, op. cit.

pierwsze regulacje uszczelniające zaczęły obowiązywać w 2016 r.

Czynnikiem decydującym o wielkości dochodów z tytułu podatku od towarów i usług jest struktura bazy podatkowej. Dominującym źródłem wpływów z tego podatku jest konsumpcja finalna gospodarstw domowych (ok. 74,1%), a na dalszych miejscach – zużycie pośrednie pozostałych sektorów (8,6%), zużycie pośrednie instytucji rządowych i samorządowych (6,6%) oraz inwestycje instytucji rządowych i samorządowych (5,0%)<sup>141</sup>. Zauważalna w latach 2008-2016 tendencja spadkowa udziału bazy VAT w PKB wynikała ze spadku udziału konsumpcji prywatnej oraz inwestycji sektora rządowego i samorządowego. Odnoszenie wpływów z tytułu podatku od towarów i usług do PKB powinno być dokonywane z uwzględnieniem zmian w strukturze bazy podatkowej. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że w latach 2016-2017 nastąpił wzrost inwestycji rządowych i samorządowych, co przyczyniło się do podniesienia wpływów z tytułu tego podatku (udział sektora publicznego w inwestycjach w polskiej gospodarce wyniósł w 2016 r. – 18,3%, zaś w 2017 r. – 21,6%<sup>142</sup>).

Oceniając znaczenie wprowadzonych działań uszczelniających należy także wziąć pod uwagę jak rozszerzenie kompetencji organów skarbowych wpłynęło na egzekucję zaległości podatkowych w obrębie podatku od towarów i usług. Stosując ogólną miarę udziału kwot zaległości z tytułu tej daniny w łącznej kwocie zaległości ogółem można stwierdzić, że wprowadzone rozwiązania nie przyczyniły się do istotnego spadku zaległości z tytułu podatku VAT. Wartość tego wskaźnika w latach 2016-2020 kształtowała się przedziale od 69% do 72%, podczas gdy w latach 2011-2014 jego wartość ukształtowała się w przedziale od 68% do 72%. Można zatem wnioskować, że wdrożone regulacje uszczelniające nie wpłynęły na egzekucję podatkową i skuteczność aparatu skarbowego w sferze dochodzenia zaległości podatkowych.

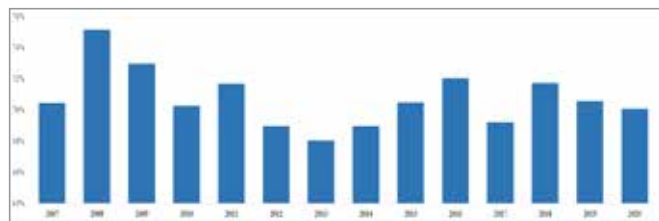
Zmienną jaką należy uwzględnić, określając efektywność fiskalną wprowadzonych działań uszczelniających, są także koszty podatkowe związane z poborem danego podatku. Tego typu koszty w obrębie konkretnej daniny należy rozpatrywać w dwóch aspektach: jako wydatki występujące po stronie podatnika oraz wydatki związane z poborem daniny, ponoszone przez administrację skarbową. Ich ekonomicznym skutkiem jest zmniejszenie stopnia realizacji funkcji fiskalnej danego podatku (skutki budżetowe) oraz naruszenie zasady

**Wykres 6.** Udział bazy VAT w PKB w latach 2004-2017  
(Share of the VAT base in GDP in 2004-2017)



**Źródło:** *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017...*, op. cit.

**Wykres 7.** Udział kwoty zaległości VAT w łącznej kwocie zaległości ściąganych w drodze egzekucji (Share of the amount of VAT arrears in the total amount of arrears collected by way of enforcement)

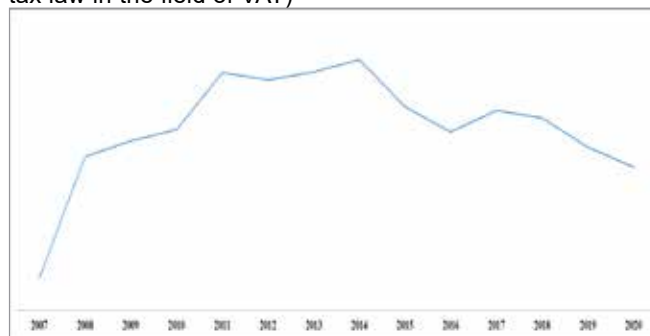


**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/zaleglosci-budzetowe>, dostęp: 12.02.2022 r.

tianości opodatkowania (skutki gospodarcze). W ujęciu budżetowym należy wskazać, że konsekwencją wzrostu kosztów poboru podatku jest podniesienie poziomu obciążeń podatkowych w celu zachowania stopnia realizacji funkcji fiskalnej. Od strony budżetowej koszty podatkowe obejmują: koszty kontroli podatkowych, koszty weryfikacji poprawności dokonywanych rozliczeń podatkowych, koszty egzekucji, koszty wynagrodzeń pracowników administracji skarbowej, jak również koszty ponoszone w związku ze zmianami przepisów podatkowych oraz stopniem ich złożoności, skalą obowiązków sprawozdawczych w obrębie danego podatku, zakresem wsparcia podatnika przez aparat skarbowy czy stopniem informatyzacji aparatu skarbowego. Określając efektywność fiskalną należy wskazać jej wieloczynnikowy charakter. Wysokość dochodów budżetowych zależy nie tylko od samej konstrukcji rozpatrywanego podatku (zakresu podmiotowego i przedmiotowego, techniki jego obliczania, liczby preferencji podatkowych) czy jakości prawa podatkowego (zmienności i przejrzystości przepisów fiskalnych), ale także od kondycji ekonomicznej państwa (poziom dochodu narodowego, skali konsumpcji, wysokości bezrobocia, rozkładu dochodów w społeczeństwie itp.). Poza czynnikami ekonomicznymi kształtującymi efektywność fiskalną podatku należy wskazać również pozostałe elementy, np. demograficzne lub kulturowe<sup>143</sup>. Jako pośrednia miara kosztów podatkowych w części ponoszonej przez administrację skarbową może posłużyć w szczególności liczba interpretacji indywidualnych w obrębie danego podatku. Jej zastosowanie pozwala na przybliżenie liczby roboczogodzin związanych z opracowaniem i wydaniem interpretacji prawa podatkowego. Malejąca liczba interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług może sugerować, że wdrożone regulacje uszczelniające to przepisy niebudzące większych wątpliwości wśród podatników. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że zagadnienia związane z uszczelnianiem systemu podatkowego dotyczą zazwyczaj długoterminowych decyzji przedsiębiorców znajdujących we wczesnych etapach planowania, zresztą niekoniecznie tylko podatkowego.

Określenie udziału i stopnia wpływu działań uszczelniających na dochody z tytułu podatku od towarów i usług pozwoli wskazać ich istotność dla efektywności fiskalnej tego podatku. Należy jednak zaznaczyć, że szacowanie efektów uszczelnienia jest niezwykle trudne z uwagi na problematycz-

**Wykres 8.** Liczba wydanych interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego w zakresie VAT (Number of issued interpretations of individual provisions of tax law in the field of VAT)



**Źródło:** System Informacji Podatkowej, <https://sip.mf.gov.pl/>, dostęp: 12.02.2022 r.

ność w ich odseparowaniu od realnych zjawisk gospodarczych przy jednoczesnym ograniczonym dostępie danych. Wykorzystując informacje pochodzące z oceny skutków regulacji dla poszczególnych działań uszczelniających określono szacowane wpływy z tytułu ich wdrożenia. Zgodnie z szacunkami przygotowanymi na potrzeby przepisów uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług wdrożonych w latach 2015-2020 przyjęto, że działania uszczelniające przyczynią się do rocznego wzrostu dochodów fiskalnych. Dane te zestawiono z rzeczywistymi wpływami z tytułu podatku od towarów i usług w poszczególnych latach uzyskując w ten sposób udział działań uszczelniających we wpływach z tytułu tego podatku. Biorąc pod uwagę pośredni charakter tej miary należy wskazać, że działania uszczelniające z roku na rok miały coraz większe znaczenie dla wpływów z tytułu podatku od towarów i usług, co niewątpliwie dowodzi ich skuteczności. Należy przy tym również zaznaczyć, że tak znaczącego wzrostu wpływów z tytułu podatku od towarów i usług nie sposób wytłumaczyć wyłącznie wzrostem gospodarczym lub zmianami w strukturze bazy podatkowej.

Działania uszczelniające dotyczyły także zmian systemowych, do których należy zakwalifikować m.in. rozwiązania informatyczne wspomagające podatników w wypełnianiu obowiązków sprawozdawczych. Zastosowanie nowych narzędzi technicznych oraz zwiększenie zakresu wykorzystania dotychczasowych nie wpłynęło na terminowość składanych deklaracji podatkowych. Odsetek złożonych terminowo deklaracji VAT w latach 2015-2017 utrzymywał się na zbliżonym poziomie, co wskazuje, że wprowadzone rozwiązania pozostały neutralne dla kosztów podatkowych ponoszonych przez podatnika. W związku z powyższym można stwierdzić, choć niejednoznacznie, że wprowadzone rozwiązania skutkujące rozszerzeniem zakresu sprawozdawczości podatkowej (np. JPK VAT, kasy on-line itd.) nie spowodowały u podatników dodatkowych kosztów fiskalnych ze względu na wprowadzone narzędzia informatyczne.

Oceniając wprowadzone rozwiązania systemowe należy wskazać, że w badanym okresie nastąpił wzrost liczby deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie w ogólnej liczbie deklaracji możliwych do złożenia w ten sposób. Rosnąca wartość tego wskaźnika dowodzi, że podatnicy w coraz więk-

szym zakresie korzystają ze środków komunikacji elektronicznej umożliwiające im terminowe wywiązywanie się z obowiązku składania deklaracji podatkowych. Taki stan rzeczy wskazuje na upowszechnienie się komunikacji elektronicznej jako podstawowego kanału składania deklaracji. Szczególnie duży postęp w tym zakresie (nieuwzględniony w poniższej tabeli) nastąpił na przestrzeni ostatnich dwóch lat, czego przyczyną był niewątpliwie stan pandemiczny.

Na podstawie wskaźnika terminowości składania deklaracji VAT oraz udziału liczby deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia w ten sposób należy stwierdzić, że wprowadzone rozwiązania uszczelniające nie zwiększą kosztów fiskalnych podatnika związanych z obliczeniem i poborem podatku, jeżeli będą prowadzone równoległe z działaniami polegającymi na informatyzacji systemu podatkowego.

Wprowadzenie dodatkowych narzędzi informatycznych (takich jak JPK VAT, STIR czy kasy-online) umożliwiło zastosowanie nowego podejścia w obrębie weryfikacji poprawności rozliczeń podatników. Za sprawą powyższych nowych instrumentów położono większy nacisk na prowadzenie mniej uciążliwych dla podatników czynności sprawdzających. Lata 2015-2019 to okres systematycznego wzrostu liczby czynności sprawdzających z udziałem podatnika przeprowadzanych przez urzędy skarbowe w zakresie rozliczeń podatkowych.

Cyfryzacja systemu podatkowego, w szczególności wykorzystywanie przez pracowników urzędów skarbowych takich narzędzi jak JPI Lunetka czy WPO-system, istotnie poprawiła stopień trafności typowania podmiotów do kontroli podat-

kowych. W 2018 r. kontrole, w których stwierdzono nieprawidłowości (kontrole pozytywne) stanowiły 88,9% liczby kontroli ogółem. W latach 2015-2017 udział kontroli pozytywnych kształtował się w przedziale od 84,2% do 86,1%. W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. wskaźnik uległ dalszej poprawie, do poziomu 93,3%. W 2018 r. kontrole pozytywne stanowiły 85,7% kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe, a w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. – 82,9%. W 2017 r. nieprawidłowości stwierdzano w 84,2% kontroli rozliczeń podatkowych, a w 2015 r. – w 92,5% takich kontroli. Podobny trend dotyczył kontroli prowadzonych przez urzędy celno-skarbowe. W latach 2016-2019 występował systematyczny spadek liczby kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzanych przez urzędy kontroli skarbowej, a po reformie z 2017 r. – przez urzędy celno-skarbowe. W 2015 r. przeprowadzono 5 956 kontroli, w 2017 r. – 4 271 kontroli, a w 2018 r. ich liczba obniżyła się do 3 066, co oznacza spadek o 28,2% w stosunku do liczby kontroli z 2017 r. i o 48,5% w stosunku do ich liczby z 2015 r. W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. zakończono 1 800 kontroli, tj. o 19,5% mniej niż w analogicznym okresie 2018 r. Kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe w 2018 r. wyniosła 11 291,3 mln zł i była niższa od kwoty ustaleń dokonanych w 2017 r. (o 23,4%), w 2016 r. (o 49,1%) i w 2015 r. (o 39,1%). W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. kwota stwierdzonych nieprawidłowości wyniosła 6179,0 mln zł i była o 24,2% niższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego<sup>144</sup>.

**Tabela 1.** Udział działań uszczelniających we wpływach ogółem z tytułu VAT  
(Share of sealing measures in total VAT revenues)

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Prognozowana kwota wpływów z tytułu VAT w wyniku uszczelnienia w mln zł	280	6979	12058	19425	22018
Rzeczywiste wpływy z tytułu VAT w mld zł	126,6	156,8	174,9	180,9	184,6
Udział wpływów z tytułu uszczelnienia we wpływach z tytułu VAT	0,22%	4,45%	6,89%	10,74%	11,93%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Oceny Skutków Regulacji (OSR) ustaw uszczelniających oraz danych dotyczących wpływów budżetowych w latach 2016-2020

**Tabela 2.** Wskaźnik terminowości składania deklaracji VAT  
(Indicator of the timeliness of submitting VAT returns)

	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.
Wskaźnik terminowości składania deklaracji VAT	97,3%	96,8%	97,1%	97,1%

**Źródło:** *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów, KBF.430.003.2020, nr ewid. 36/2020/P/19/011/KBF

**Tabela 3.** Udział liczby deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia w ten sposób  
(The share of the number of electronically filed tax declarations in the number of declarations that can be submitted in this way)

	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.
Udział liczby deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia w ten sposób	67,6%	73,2%	80,5%	86,6%

**Źródło:** *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków...*, op. cit.



Wykorzystanie danych dotyczących transakcji pochodzących z JPK VAT pozwoliło także na przeprowadzenie w Ministerstwie Finansów analiz umożliwiających identyfikację podmiotów podejrzewanych o udział w oszustwach karuzelowych. Efektem badań i ustaleń dokonanych przez organy podatkowe było wstrzymanie wypłaty zwrotów VAT w kwocie 277,9 mln zł. Ponadto wykorzystanie informacji z JPK VAT przez urzędy skarbowe przyczyniło się do wyegzekwowania lub zabezpieczenia w 2018 r. kwoty 527,9 mln zł (w 2017 r. kwota ta wyniosła 356,6 mln zł)<sup>145</sup>.

Wprowadzone narzędzia informatyczne przyczyniły się do ograniczenia kosztów podatkowych ponoszonych przez administrację skarbową w wyniku zmniejszenia liczby urzędników realizujących kontrole fiskalne. W latach 2018-2019 nastąpiło zmniejszenie, w stosunku do poprzednich lat, liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole podatkowe, zarówno w urzędach skarbowych, jak i w urzędach celno-skarbowych. W 2018 r. kontrole podatkowe realizowało 3,2 tys. kontrolerów urzędów skarbowych i 2,2 tys. kontrolerów urzędów celno-skarbowych. W 2017 r. liczba kontrolerów wynosiła odpowiednio 3,3 tys. i 2,3 tys. W trakcie pierwszych trzech kwartałów 2019 r. nastąpiło dalsze zmniejszenie liczby pracowników i funkcjonariuszy realizujących kontrole rozliczeń podatkowych – odpowiednio o 7,9% (urzędy skarbowe) i o 3,5% (urzędy celno-skarbowe). W ciągu trzech lat (2016-2018) ich liczba zmniejszyła się odpowiednio o 18% (w urzędach skarbowych) i o 39,6% (w urzędach celno-skarbowych, w porównaniu do liczby kontrolerów zatrudnionych w dawnych urzędach kontroli skarbowej).

Reasumując, wprowadzenie nowych narzędzi usprawniających proces analityczny (typu JPK VAT czy STIR) spowodowało wzrost efektywności czynności sprawdzających, które są mniej uciążliwe dla podatnika niż kontrola podatkowa. Jednocześnie ich wprowadzenie zwiększyło efektywność typowania podmiotów do kontroli. Mianowicie kontrolami obejmuje się wyłącznie te podmioty, w przypadku których czynności sprawdzające są nieskuteczne i występuje potrzeba zebrania szerszego materiału dowodowego<sup>146</sup>.

Efektom wykorzystywania przez urzędy skarbowe na potrzeby postępowań egzekucyjnych danych pochodzących z JPK VAT oraz STIR był wzrost w 2018 r. liczby tego typu postępowań, a zarazem wartości wyegzekwowanych w ich ramach kwot. Należy przy tym wskazać, że poprawa skuteczności i efektywności egzekucji wynika zarówno z wykorzystywania danych gromadzonych przez Krajową Administrację Skarbową (w szczególności danych z JPK VAT i STIR), jak i z działań informacyjnych oraz dyscyplinujących podejmowanych w ramach tzw. egzekucji miękkiej, wpisujących się w szeroko pojętą praktykę behawioralną (smsy, rozmowy telefoniczne itp.)<sup>147</sup>. Istotne znaczenie odegrało w tym zakresie również uruchomienie Rejestru Należności Publicznoprawnych<sup>148</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że wdrożone rozwiązania w zakresie kontroli i postępowań egzekucyjnych mają charakter prewencyjny, przez co nie służą wyegzekwowaniu zaległości z lat ubiegłych, ale przeciwdziałają powstawaniu nowych.

Wzrost efektywności administracji skarbowej wynika także z możliwości wykorzystania informacji pochodzących z bazy STIR. Zgromadzone zasoby informacyjne umożliwiły przeprowadzenie analiz 8525,1 mln transakcji (dane dotyczą 2018 r.) na 11,6 mln rachunkach. W 2019 r., według stanu na dzień 13 grudnia 2019 r., było to odpowiednio 11 319,7 mln transakcji na 15,1 mln rachunkach. W 2018 r. ustalono 29 tys. podmiotów z najwyższą kategorią ryzyka wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych oraz 58 tys. takich podmiotów w 2019 r. Przy ocenie efektywności tego narzędzia analitycznego szczególne znaczenie ma liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka wykorzystywania sektora finansowego w celu wyłudzeń skarbowych – w badanym okresie nastąpił wzrost tego wskaźnika.

Wskaźnikiem pozwalającym określić znaczenie STIR jako narzędzia wspomagającego efektywność administracji skarbowej, a tym samym efektywność działań uszczelniających jest liczba zablokowanych rachunków bankowych oraz kwoty środków zabezpieczonych na zablokowanych rachunkach. W latach 2018-2020 nastąpił wzrost obu tych zmiennych, co

**Tabela 4.** Liczba czynności sprawdzających dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa przeprowadzonych przez organy skarbowe

(Number of control activities related to taxes constituting state budget revenues, carried out by tax authorities)

Liczba czynności sprawdzających dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa przeprowadzonych przez organy skarbowe	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
		w tys.			
	2220	2245	2383	2620	2572

**Źródło:** *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków...*, op. cit.

**Tabela 5.** Liczba kontroli rozliczeń podatkowych dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa (Number of inspections of tax settlements related to taxes constituting state budget revenue)

	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez US dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa	49 837	38 421	27 226	23 036	20 374
Liczba kontroli rozliczeń podatkowych dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa przeprowadzonych przez UCS/UKS	5 956	5 775	4 271	3 066	2 621

**Źródło:** *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków...*, op. cit.

**Tabela 6.** Działalność STIR w latach 2018-2019  
(STIR activity in 2018-2019)

	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Liczba banków i SKOK zasilających system (szt.)	619	614	614
Liczba podmiotów kwalifikowanych zaraportowanych do STIR (w mln zł)	3,44	3,95	4,17
Liczba osób powiązanych z podmiotami kwalifikowanymi (w mln zł)	4,61	5,47	5,57
Liczba rachunków rozliczeniowych zgłoszonych do STIR (w mln zł)	11,56	15,74	18,93
Liczba transakcji zaraportowanych do systemu (w mln)	8 525,07	11537,64	15405,73
Liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych	29 000	58 000	81 000

**Źródło:** sprawozdania STIR za lata 2018-2020

**Tabela 7.** Blokady środków pieniężnych w latach 2018-2020  
(Cash holds in 2018-2020)

	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Liczba podmiotów kwalifikowanych	23	120	196
Liczba zablokowanych rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych	41	566	1020
Łączna kwota zablokowanych środków pieniężnych (w mln zł)	10,3	69,7	96,2

**Źródło:** sprawozdania STIR za lata 2018-2020

wskazuje na użyteczność powyższego narzędzia. Dzięki wykorzystaniu informacji pochodzących z STIR w okresie od lipca 2018 do końca czerwca 2019 r. możliwe było zabezpieczenie na rachunkach bankowych kwoty 36,9 mln zł, natomiast w okresie lipiec-wrzesień 2019 r. – kwoty 13,7 mln zł, co skutkowało wszczęciem kontroli fiskalnych w związku z podejrzeniem uszczupleń podatkowych.

Warto zaznaczyć, że zarówno JPK VAT, jak i STIR stanowią narzędzia prewencyjne. Ich zastosowanie zwiększa zdolności analityczne organów administracji skarbowej przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów fiskalnych, stanowiących w szczególności koszty nietrafionych i zbędnych kontroli podatkowych, koszty związane z wynagradzaniem kontrolujących czy też koszty związane z czasem poświęconym na typowanie podmiotów do objęcia kontrolą. Mając powyższe na uwadze należy pozytywnie ocenić stopniowe zwiększanie roli informacji pochodzących z JPK VAT oraz STIR w praktyce aparatu skarbowego. Dzięki temu poprawiają się stale możliwości weryfikacyjne w zakresie rozliczeń podatkowych, co z kolei przekłada się na wzrost skuteczności i efektywności egzekwowania należności fiskalnych. Korzystanie z powyższych narzędzi analitycznych pozwala również na dostatecznie wczesne zapobieganie wyłudzeniom skarbowym. Dodatkowo, w związku z rosnącymi zdolnościami analitycznymi administracji skarbowej, obniżyła się liczba uciążliwych dla podatnika kontroli fiskalnych – są one podejmowane tylko wówczas, gdy nieskuteczne okazałyby się inne środki, np. czynności sprawdzające.

## 5. PODSUMOWANIE

Oceniając efekty działań uszczelniających podjętych w zakresie podatku od towarów i usług na przestrzeni ostatnich lat należy uwzględnić przesłanki kształtujące efektywność fiskalną przedmiotowej daniny. Należy do nich w szczególności: koniunktura gospodarcza kraju, poziom konsumpcji społeczeństwa, gotowość podatników do ponoszenia ciężaru opodatkowania, efektywność systemu finansów publicznych,

szczelność i struktura bazy podatkowej, efektywność i funkcjonalność podatku, jego właściwości, wykładnia prawa czy substytucyjność opodatkowania.

Warto zaznaczyć, że część z powyższych czynników ma charakter niemierzalny (np. wykładnia prawa podatkowego czy substytucyjność opodatkowania), w tym behawioralny (zwłaszcza skala konsumpcji lub gotowość podatników do ponoszenia ciężaru fiskalnego). Nie oznacza to jednak, że nie oddziałują one na wzrost wpływów budżetowych w ramach działań uszczelniających. Wręcz przeciwnie – często to właśnie one stanowią istotny element kształtujący wysokość wpływów budżetowych, przy czym uchwycenie ich skali i fluktuacji bywa w praktyce niezwykle trudne, a czasem niemożliwe.

Określając system fiskalny jako wektor funkcji ustaw podatkowych przyczyniających się do równoważenia budżetu państwa należy wskazać, że działania związane z uszczelnieniem procesu obliczania i poboru w obrębie określonej daniny powinny być powiązane z ogólnymi rozwiązaniami zwiększającymi efektywność aparatu skarbowego, np. poprzez dostosowanie poziomu kar z tytułu nieprawidłowych rozliczeń podatkowych czy też poprawę skuteczności procedur kontrolnych w ramach administracji skarbowej i usprawnienie jej działalności operacyjnej. Warunkiem powodzenia działań uszczelniających jest prowadzenie ich nie tylko w zakresie ustaw podatkowych, ale także w powiązaniu z innymi ustawami regulującymi określony rodzaj działalności, np. działalność bankową. W tym aspekcie należy zwrócić uwagę, że poddane analizie działania uszczelniające objęły swym zakresem zarówno samą ustawę o podatku od towarów i usług, jak i szereg innych przepisów o charakterze podatkowym (przykładowo: ustawę o PIT, Ordynację podatkową i Kodeks karny skarbowy), a niekiedy także ustawy dotyczące szeroko pojętego prawa finansowego (np. ustawę o rachunkowości) czy branżowego (np. ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Prawo bankowe lub ustawę o usługach płatniczych). Świadczy to o dość komplek-

sowym charakterze działań uszczelniających podjętych w ostatnich latach. Zasadne byłoby także przeanalizowanie ich wpływu na produktywność czynników wytwórczych i całość procesów gospodarczych, w tym oddziaływanie na zasady konkurencji rynkowej, co niestety pozostaje poza zakresem niniejszej publikacji.

Uwzględniając znaczenie budżetowe podatku od towarów i usług w polskim systemie podatkowym (udział wpływów z tytułu tego podatku w dochodach podatkowych ogółem w latach 2007-2020 kształtował się na poziomie 39,12%-42,4%) należy uznać, że ustawodawca trafnie zidentyfikował obszar wymagający objęcia działaniami uszczelniającymi. Z przeprowadzonych badań wynika, że zmiany uszczelniające nie wpłynęły na strukturę wpływów podatkowych, a zatem nie naruszają one zasadniczego kierunku polityki fiskalnej państwa. Zachowany został trend właściwy dla krajów rozwijających się o niskich dochodach, gdzie dominują podatki pośrednie. Biorąc pod uwagę udział działań uszczelniających we wpływach z tytułu podatku od towarów i usług można przybliżyć ich znaczenie dla efektywności fiskalnej tej daniny. Zastosowanie powyższego wskaźnika pozwala stwierdzić, że w latach 2016-2020 następował systematyczny wzrost znaczenia działań uszczelniających dla wpływów z tytułu podatku VAT. Uwzględniając skalę wzrostu, jej skokowy charakter oraz zależność między wpływami z podatku od towarów i usług a zmianami PKB należy wskazać, że zaobserwowane zwiększenie dochodów nie może być tłumaczone wyłącznie wzrostem gospodarczym w latach 2016-2020.

Ocena skutków działań uszczelniających w oparciu o relację wpływów z tytułu podatku VAT na tle dochodów z innych danin prowadzi do wniosku, że w latach 2016-2020 następował systematyczny wzrost jego budżetowej roli. Ponadto dynamika wzrostu dochodów generowanych przez podatek od towarów i usług była większa aniżeli w przypadku pozostałych danin, co może wskazywać na skutek działań uszczelniających. Potwierdzeniem efektywności wprowadzonych w tych latach rozwiązań jest zmniejszenie luki podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług, przy czym należy wskazać, że skokowy jej spadek może być konsekwencją zarówno uszczelniających działań Ministerstwa Finansów, jak i skutkiem rosnącej koniunktury gospodarczej, która przekłada się na wzrost konsumpcji oraz większą skłonność do ponoszenia ciężaru fiskalnego. Występowanie zależności między luką podatkową w VAT a koniunkturą gospodarczą potwierdza analiza udziału tej luki jako% PKB w latach 2004-2019. Na jej podstawie można stwierdzić, że rozmiar luki podatkowej w VAT maleje wraz ze wzrostem koniunktury gospodarczej, na co wyraźnie wskazuje spadek jej rozmiarów w okresie silnego wzrostu gospodarczego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Począwszy od 2012 r. zauważalny jest systematyczny spadek udziału luki w VAT jako% PKB, przy czym największy jej spadek przypada na lata 2015-2017, tj. okres wprowadzenia rozwiązań uszczelniających. Niższe tempo spadku luki podatkowej w VAT w latach 2017 i 2018, przy jednoczesnym niewielkim spadku PKB, może wynikać z reakcji podatników na działania uszczelniające. Warto zwrócić uwagę na lata 2018-2019, w których nastąpił wzrost luki w zakresie podatku od towarów i usług pomimo zwiększonego PKB, co z kolei może być efektem tzw. wyczerpania za-

sobu luki podatkowej lub zmian w strukturze bazy podatkowej. Prawdopodobnie tę potwierdza także analiza kształtowania się luki podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług jako% PKB. Na jej podstawie także można zauważyć, że spadek tego udziału w latach 2018-2019 był niższy aniżeli w poprzednim okresie. Warto ponadto zwrócić uwagę, że w pierwszej części badanego okresu, tj. w latach 2016-2018 przyrosty wpływów budżetowych z tytułu podatku od towarów i usług były wyższe aniżeli w kolejnych latach, tj. 2018-2020. Tendencja ta może wynikać ze słabnącej koniunktury gospodarczej lub wyczerpania możliwości dalszego zmniejszania luki podatkowej.

Nie ulega wątpliwości, że w latach 2016-2020 nastąpił wzrost wpływów podatkowych z tytułu podatku od towarów i usług, jednakże trzeba zaznaczyć, iż na efektywności fiskalną wpływają także inne czynniki, w tym dynamika PKB czy zmiany w strukturze bazy podatkowej. Dlatego też ocena efektywności działań uszczelniających powinna uwzględniać wpływ zmian PKB na poziom dochodów z tytułu podatku od towarów i usług oraz właściwości tego podatku. Przeprowadzona analiza porównawcza relacji dynamiki wpływów z tytułu podatku od towarów i usług do dynamiki PKB w latach 2008-2020 dowodzi istnienia zależności między wpływami z tytułu tego podatku a zmianami PKB. Uwzględniając wyższą aniżeli podatki dochodowe odporność tego podatku na zmiany koniunkturalne należy wskazać, że w roku 2016 i 2017 wskaźnik dynamiki wpływów z tytułu podatku od towarów i usług wyniósł odpowiednio 2,74% oraz 19,27% podczas gdy wskaźnik dynamiki PKB w analogicznych latach wyniósł 3,46% i 6,78%. Zatem zmiana PKB o 3,32 pkt. proc. z roku 2016 na 2017 r. spowodowała zmianę dynamiki wpływów z tytułu tego podatku o 21,06 pkt. proc. Tak intensywna zależność nie występowała w poprzednich latach. Oznacza to zatem, że jednym z czynników tak intensywnego wzrostu wpływów budżetowych z tytułu tego podatku były właśnie działania uszczelniające. Kolejnym czynnikiem, jaki wypada uwzględnić przy ocenie efektywności fiskalnej podatku VAT jest struktura samej bazy podatkowej. Jednym z jej elementów składowych są inwestycje rządowe i samorządowe (zużycie pośrednie instytucji rządowych i samorządowych – 6,6%, inwestycje instytucji rządowych i samorządowych – 5,0%<sup>149</sup>). W związku z tym należy wskazać, że wzrost inwestycji rządowych i samorządowych, jaki nastąpił w latach 2016 i 2017 przyczynił się do zwiększenia wpływów z tytułu tego podatku.

Działania uszczelniające ze względu na swój kompleksowy charakter objęły także rozszerzenie uprawnień organów aparatu skarbowego. W oparciu o przeprowadzoną analizę wpływu tych zmian na efektywność egzekucji zaległości podatkowych należy stwierdzić, że pozostały one neutralne dla ściągalności tego podatku. Udział kwoty zaległości z tytułu VAT w łącznej kwocie zaległości ściąganych w drodze egzekucji kształtował się na poziomie zbliżonym do lat ubiegłych.

Oceniając efektywność działań uszczelniających należy uwzględnić także ich wpływ na koszty podatkowe związane z obliczeniem i poborem danego podatku, zarówno te ponoszone przez administrację podatkową, jak i obciążające podatnika. Jako miarę pośrednią pozwalającą przybliżyć koszty podatkowe wprowadzonych zmian po stronie aparatu skarbowego zaproponowano liczbę wydanych interpretacji

indywidualnych prawa podatkowego. Porównanie tej wartości z okresem poprzedzającym wprowadzone zmiany uszczelniające pozwala stwierdzić, że działania uszczelniające nie spowodowały wzrostu liczby wydawanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w stosunku do lat ubiegłych. Co więcej, począwszy od 2017 r. następuje systematyczny spadek liczby wydawanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług. Spadek ten może być wynikiem wzrostu powszechności działań informacyjnych umożliwiających podatnikowi zapoznanie się z wprowadzanymi zmianami podatkowymi. Zastosowanie na szeroką skalę rozwiązań informatycznych pozwoliło na zmniejszenie kosztów podatkowych w części ponoszonej przez administrację skarbową. Utworzenie dużych baz danych (ang. *big data*) umożliwiło prowadzenie działań analitycznych i weryfikacyjnych bez bezpośredniego udziału podatnika. Efektem zastosowania rozbudowanych narzędzi informatycznych jest zmniejszenie liczby kontroli podatkowych (liczba kontroli rozliczeń podatkowych dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa w latach 2015-2019 zmniejszyła się o około 41%) oraz zastąpienie kontroli podatkowych czynnościami sprawdzającymi (w latach 2015-2018 nastąpił wzrost liczby czynności sprawdzających dotyczących podatków stanowiących dochody budżetu państwa przeprowadzonych przez urzędy skarbowe), które są mniej czasochłonne zarówno dla organów fiskalnych, jak i dla podatnika. Dokonane zmiany przyczyniły się do zmniejszenia zaangażowania pracowników urzędów skarbowych w czynności weryfikujące rozliczenia podatkowe, przez co należy oczekiwać, że wpłynęły na zmniejszenie kosztów podatkowych.

Skala i zakres działań uszczelniających wynikały nie tylko ze zmian legislacyjnych, ale także z usprawnień w zakresie funkcjonowania systemu podatkowego, np. rozszerzenia zakresu procedur fiskalnych, zwiększenia uprawnień organów podatkowych, zastosowania w administracji skarbowej narzędzi informatycznych usprawniających proces analityczny przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów podatkowych. Przeprowadzone badania wskazują, że koherentne funkcjonowanie wszystkich narzędzi informatycznych wpłynęło na redukcję luki w podatku od towarów i usług. Przykładowo, wprowadzone rozwiązania umożliwiły prowadzenie działań analitycznych dotyczących transakcji, co pomogło w eliminowaniu karuzeli podatkowych. Z kolei ustanowienie kas on-line oraz Centralnego Repozytorium Kas przyczyniło się do ograniczenia zjawiska szarej strefy dzięki umożliwieniu otrzymywania i gromadzenia przez szafa KAS danych o sprzedaży w czasie rzeczywistym. Pozyskane informacje służą prowadzeniu szczegółowych analiz pozwalających na ustalenie prawdopodobieństwa podejmowania przez podatnika działań zmierzających do zaniżenia lub nieuiszczenia podatku od towarów i usług. Wprowadzone narzędzia informatyczne przewidują także prowadzenie analiz w celu identyfikacji podmiotów ryzyka, tj. podmiotów wykorzystujących sektor finansowy do wyłudzeń skarbowych. Budowa systemu STIR oraz analiza jego działalności w latach 2018-2020 wskazuje, że jest to narzędzie wspomagające efektywność administracji skarbowej, a także instrument zwiększający bezpieczeństwo obrotu gospodarczego (jego zastosowanie pozwala wyeliminować z rynku podmioty stosujące nieuczciwe prak-

tyki). Na podstawie analizy danych dotyczących działalności STIR w powiązaniu z liczbą zablokowanych rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych oraz łączną kwotą zablokowanych środków pieniężnych można stwierdzić, że zastosowanie narzędzi informatycznych pozwala zwiększyć skuteczność działań zapobiegającym wyłudzeniom skarbowym. Jednocześnie warto zaznaczyć, że wprowadzone rozwiązania informatyczne nie wpłynęły na koszty podatkowe ponoszone przez podatnika. Analiza wskaźnika terminowości składanych deklaracji podatkowych w powiązaniu z udziałem liczby deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia w ten sposób dowodzi, że prowadzone działania uszczelniające nie spowodowały dodatkowych kosztów fiskalnych mimo rozszerzenia zakresu sprawozdawczości podatkowej. Co więcej, w badanym okresie nastąpił wzrost liczby deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie w liczbie deklaracji możliwych do złożenia w ten sposób, co wskazuje, że podatnicy w coraz większym stopniu korzystają z środków komunikacji elektronicznej zmniejszając tym samym koszty podatkowe związane z rozliczaniem tego podatku. Rozwój narzędzi analitycznych umożliwiających pozyskiwanie i przetwarzanie danych o obrocie gospodarczym zwiększa trafność podejmowanych działań kontrolnych oraz ogranicza działania o charakterze nielegalnym pozostając przy tym neutralne dla kosztów podatkowych ponoszonych przez podatnika. Oznacza to, że dalsza informatyzacja systemu podatkowego jest kluczowa dla zapewnienia wzrostu jego sprawności operacyjnej przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów poboru podatku (zarówno w części ponoszonej przez podatnika, jak i budżet państwa).

Na podstawie przeprowadzonej analizy i oceny wdrożonych działań uszczelniających należy wskazać, że działania te z pewnością przyczyniły się do zwiększenia wpływów budżetowych z tytułu podatku od towarów i usług. Jednocześnie trzeba podkreślić, że wzrost wpływów budżetowych był spowodowany także innymi czynnikami, a w szczególności wzrostem koniunktury gospodarczej oraz zmianami w strukturze bazy podatkowej.

Przypisy:

- <sup>1</sup> Art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 685, t.j.), dalej: „ustawa o VAT”.
- <sup>2</sup> P. Felis, *Dochody podatkowe w Polsce*, Infos Biuro Analiz Sejmowych 2010, nr 16 (86), s. 1.
- <sup>3</sup> P. Felis, *Dochody podatkowe w Polsce...*, op. cit., s. 2.
- <sup>4</sup> K. Raczkowski, *Determinanty efektywności fiskalnej systemu podatkowego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, nr 1/2016, s. 71-81.
- <sup>5</sup> L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa a międzynarodowe przepływy kapitału*, *Zeszyty Naukowe SGH, Kolegium Gospodarki Światowej*, nr 21/2007, s. 70-86.
- <sup>6</sup> Czynności opodatkowane obejmują: odpłatną dostawę towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju, eksport towarów, import towarów na terytorium kraju, wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju, wewnątrzwspólnotową dostawę towarów (art. 5 ust. 1 ustawy o VAT).
- <sup>7</sup> Podatnikami podatku od towarów i usług są: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które samodzielnie wykonują działalność gospodarczą, bez względu na jej cel lub rezultat (art. 15 ustawy o VAT). Podatnikami mogą być również inne podmioty, w tym grupa podmiotów powiązanych finansowo, ekonomicznie i organizacyjnie, które zawrą umowę o utworzeniu

- grupy VAT (art. 15a ustawy o VAT) lub podmioty dokonujące okazjonalnie wewnątrzspółnotowej dostawy nowych środków transportu (art. 16 ustawy o VAT).
- <sup>8</sup> J. Szlęzak-Matusewicz, *Cele reformy opodatkowania dochodów osobistych*, Studia BAS, nr 14/2008, s. 181-185.
- <sup>9</sup> J. Neneman, R. Piwowarski, *Jaki system podatkowy*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2004, s. 10-19.
- <sup>10</sup> Ibidem, s. 32.
- <sup>11</sup> R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
- <sup>12</sup> A.T. Denzau, R.J. Mackay, *Tax System and Tax Shares*, Public Choice 1985, Vol. 45, No. 1, s. 37, <http://dx.doi.org/10.1007/BF00163586>, dostęp: 12.02.2022 r.
- <sup>13</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomika sektora publicznego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004.
- <sup>14</sup> P. Felis, *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania reformy systemu podatkowego*, w: H. Dzwonkowski, J. Kunicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2016, Wydawnictwo Sejmowe, s. 117-151.
- <sup>15</sup> P. Komorowski, *Światowy kryzys gospodarczy 2007 kryzysem liberalizmu. Dyskusja o „Sumieniu liberała” Paula Krugmana*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH 2015, nr 142, s. 9-21.
- <sup>16</sup> I. Mirek, *Podatek akcyzowy – niezbędne i możliwe korekty*, w: H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego*, Warszawa 2016, Wydawnictwo Sejmowe, s. 377-413.
- <sup>17</sup> I. Olchowicz i in., *VAT w działalności gospodarczej*, wyd. II, Warszawa 2015, Difin.
- <sup>18</sup> B. Guziejewska, *Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr 10/2011, s. 165-179.
- <sup>19</sup> Ibidem, s. 170-179
- <sup>20</sup> Ibidem, s. 167-173
- <sup>21</sup> A. Grycuk, *Podatek CIT jako narzędzie polityki gospodarczej*, INFOS Biuro Analiz Sejmowych, nr 4/2010, s. 1-4.
- <sup>22</sup> P. Felis, *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania...*, op. cit., s. 117-151.
- <sup>23</sup> H. Kuzińska, *Wzrost roli podatków pośrednich w Polsce*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica, nr 218/2008, s. 329-346.
- <sup>24</sup> M. Sosnowski, *Sprawność fiskalna podatków dochodowych*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 5/2016, s. 43-53.
- <sup>25</sup> F. Grądański, *Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla Polski*, w: J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład podatkowy w Polsce*, Warszawa 2007, wyd. SGH, s. 57.
- <sup>26</sup> B. Guziejewska, *Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich...*, op. cit., s. 166-175.
- <sup>27</sup> Zasadę tanioci po raz pierwszy sformułował A. Smith. Pomimo upływu czasu zasada ta nadal zachowuje swą aktualność w doktrynie prawa podatkowego. Zgodnie z nią system podatkowy powinien cechować się prostotą w zakresie dotyczącym obliczenia, potrącenia i wpłaty podatku do budżetu. Czynności w powyższym zakresie powinny być sprowadzone do minimum zarówno po stronie podatnika, jak i organu fiskalnego.
- <sup>28</sup> P. Felis, *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania...*, op. cit., s. 120-132.
- <sup>29</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2016 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 846).
- <sup>30</sup> Art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o VAT.
- <sup>31</sup> Art. 119m § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 t.j.), dalej: „Ordynacja podatkowa”.
- <sup>32</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1052).
- <sup>33</sup> Art. 17a ustawy o VAT.
- <sup>34</sup> Art. 30a ust. 2a i 2b ustawy o VAT.
- <sup>35</sup> Art. 99 ust. 11a ustawy o VAT.
- <sup>36</sup> Art. 103 ust. 5a pkt 1-3 ustawy o VAT.
- <sup>37</sup> Art. 33, 35, 37, 41, 45, 56, ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 716, t.j.).
- <sup>38</sup> Art. 48, 59, 78, 78a, 138a, 138c ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 143, t.j.)
- <sup>39</sup> Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2024). Działania wprowadzone tą ustawą zostały uzupełnione i rozszerzone ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1751).
- <sup>40</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2021 r., poz. 408, t.j.), dalej: „Kodeks karny skarbowy”.
- <sup>41</sup> Art. 87 ust. 6 ustawy o VAT.
- <sup>42</sup> Art. 96 ust. 4 i 4a ustawy o VAT.
- <sup>43</sup> Art. 96 ust. 4b ustawy o VAT.
- <sup>44</sup> Art. 96 ust. 9a – 9i ustawy o VAT.
- <sup>45</sup> Art. 97 ust. 15 ustawy o VAT.
- <sup>46</sup> Art. 105a ust 1 ustawy o VAT.
- <sup>47</sup> Art. 99 ust. 2 i 3 ustawy o VAT.
- <sup>48</sup> Załącznik nr 15. *Wykaz towarów i usług, o których mowa w art. 105a ust. 1, art. 106e ust. 1 pkt 18a, art. 108a ust. 1a oraz art. 108e ustawy o VAT.*
- <sup>49</sup> Art. 99 ust. 3a ustawy o VAT.
- <sup>50</sup> Art. 99 ust. 11b ustawy o VAT.
- <sup>51</sup> Art. 86 ust. 10b ustawy o VAT.
- <sup>52</sup> Art. 112b i 112c ustawy o VAT.
- <sup>53</sup> Art. 117c Ordynacja podatkowej.
- <sup>54</sup> Art. 274c ust. § 1c Ordynacji podatkowej.
- <sup>55</sup> Art. 9 § 3 Kodeksu karnego skarbowego.
- <sup>56</sup> Art. 37 § 1 pkt. 1a Kodeksu karnego skarbowego.
- <sup>57</sup> Art. 38 § 1 pkt. 3 Kodeksu karnego skarbowego.
- <sup>58</sup> Art. 56 § 4 i art. 80a § 2 Kodeksu karnego skarbowego.
- <sup>59</sup> Art. 62 § 2 i 2a Kodeksu karnego skarbowego.
- <sup>60</sup> Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2491).
- <sup>61</sup> Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1805, t.j.).
- <sup>62</sup> Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz.U. z 2022 r., poz. 166, t.j.), dalej: „ustawa o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników”.
- <sup>63</sup> Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 170, t.j.), dalej: „ustawa o giełdach towarowych”.
- <sup>64</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439, t.j.), dalej: „Prawo bankowe”.
- <sup>65</sup> Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1228, t.j.), dalej: „Prawo upadłościowe”.
- <sup>66</sup> Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2021 r., poz. 605, t.j.), dalej: „ustawa o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi”.
- <sup>67</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2021 r., poz. 328, t.j.), dalej: „ustawa o obrocie instrumentami finansowymi”.
- <sup>68</sup> Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1844, t.j.), dalej: „ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych”.
- <sup>69</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2020 r., poz. 842, t.j.), dalej: „ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym”.
- <sup>70</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422, t.j.), dalej: „Ustawa o KAS”.
- <sup>71</sup> Do podmiotów kwalifikowanych należą: osoby fizyczne będące przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162, t.j.), osoby fizyczne prowadzące działalność zarobkową na własny rachunek, ale niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu tejże ustawy, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 119zg pkt 4 Ordynacji podatkowej).
- <sup>72</sup> Przesłębstwo skarbowe oznacza przestępstwo przeciwko obowiązkowi skarbowemu, w szczególności – uchylanie się od opodatkowania, firmanctwo, uszczuplanie podatku poprzez podanie nieprawdziwych danych w deklaracji lub oświadczeniu podatkowym, nierzetelne wystawianie faktur lub rachunków, wyłudzenie bezpodstawnego zwrotu podatku (art. 119zg pkt 9 Ordynacji podatkowej).
- <sup>73</sup> Art. 119zv § 1 Ordynacji podatkowej.
- <sup>74</sup> Art. 15 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników.
- <sup>75</sup> Art. 54b Prawa bankowego.

- 76 Art. 67 Prawa bankowego.  
 77 Art. 104 ust. 4b Prawa bankowego.  
 78 Art. 105 ust. 1 Prawa bankowego.  
 79 Art. 106a ust. 3 Prawa bankowego.  
 80 Art. 54 ustawy o giełdach towarowych.  
 81 Art. 63 ust. 1 pkt 4 Prawa upadłościowego.  
 82 Art. 96 ust. 4a pkt 5 oraz ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT.  
 83 Art. 96b ustawy o VAT.  
 84 Art. 281 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.  
 85 Art. 149 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.  
 86 Art. 9f ust. 1 pkt. 5c ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.  
 87 Art. 9f ust. 1 pkt 16 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.  
 88 Art. 16 ust. 3-11 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.  
 89 Art. 54 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.  
 90 Art. 35 ust. 3 pkt ca ustawy o KAS.  
 91 Art. 113 ust. 3 ustawy o KAS.  
 92 Art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy o KAS.  
 93 Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1864 (VII kad.), <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1864>, s. 2, dostęp: 12.02.2022 r.  
 94 Art. 108a ust. 1 ustawy o VAT.  
 95 Art. 108a ust. 1a ustawy o VAT.  
 96 Art. 108a ust. 5 i 6 ustawy o VAT.  
 97 Art. 108c ust. 1 i 2 ustawy o VAT.  
 98 Załącznik nr 1 do ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r., poz. 217, t.j.), część „Dodatkowe informacje i objaśnienia”, ust. 1 pkt 18.  
 99 Art. 62a -62f Prawa bankowego.  
 100 Art. 3b ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.  
 101 Art. 39b ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1907, t.j.).  
 102 Art. 111 ust. 3c ustawy o VAT.  
 103 Art. 111 ust. 3ca ustawy o VAT.  
 104 Art. 111 ust. 4 – 6c ustawy o VAT.  
 105 Art. 111 ust. 6ka ustawy o VAT.  
 106 Art. 111a ustawy o VAT.  
 107 Art. 145b ustawy o VAT.  
 108 Art. 24 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2068, t.j.).  
 109 Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 108 z późn. zm.).  
 110 Art. 96b ustawy o VAT.  
 111 Art. 19 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162, t.j.).  
 112 Art. 14 oraz 22p ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1128, t.j.), dalej: „Ustawa o PIT”; art. 12 i 15d ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1800, t.j.), dalej: „Ustawa o CIT”.  
 113 Art. 5 ust. 2b pkt. 2, 3, 4, art. 15 ust. 1b ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników.  
 114 Art. 33b, 117ba, 117bb Ordynacji podatkowej.  
 115 Art. 28 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.  
 116 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1520).  
 117 Art. 18c ust. 1 pkt 1, art. 33a, art. 87 ust. 6a, art. 89a ust. 5 i 8, art. 99, art. 102, art. 109 ustawy o VAT.  
 118 Art. 82 Ordynacji podatkowej.  
 119 Art. 103 ust. 5aa pkt 5 ustawy o VAT.  
 120 Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 2419).  
 121 Art. 31a ust. 2a-2d ustawy o VAT.  
 122 Art. 7 ust. 4 pkt. 2 ustawy o VAT.  
 123 Art. 29a ust. 13-16 oraz art. 86 ust. 19a i 19b ustawy o VAT.  
 124 Art. 29a ust. 17 ustawy o VAT.  
 125 Art. 42a, 42b, 42ha, 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT.  
 126 Art. 96b ustawy o VAT.  
 127 Art. 105a, 106e i 108a ustawy o VAT.  
 128 Art. 109 ustawy o VAT.  
 129 Uchylenie ust. 8 w art. 7 ustawy o VAT.  
 130 Art. 2 pkt. 46, art. 109, art. 127 ust. 5 i art. 145b ustawy o VAT.  
 131 Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r., poz. 1163).  
 132 Art. 138b ust. 3 ustawy o VAT.  
 133 Ta procedura umożliwi deklarowanie i rozliczanie VAT z tytułu określonych transakcji o charakterze transgranicznym, co do zasady, w państwie członkowskim siedziby (identyfikacji) usługodawcy za pośrednictwem dedykowanego portalu internetowego, bez konieczności rejestrowania się i wykonywania obowiązków sprawozdawczo-ewidencyjnych w kraju usługobiorcy.  
 134 Dodanie rozdziału 9 „Szczególna procedura dotycząca sprzedaży na odległość towarów importowanych” w ustawie o VAT.  
 135 Art. 7a ust. 2 w powiązaniu z art. 22 ust. 3b ustawy o VAT.  
 136 Szerzej zagadnienia te zostały przedstawione w: M. Janiszewska, *Zmiany w procedurach podatkowych i uprawnieniach organów podatkowych – ich znaczenie w kontekście uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2015-2019*, s. 9-29 w: J. Kulicki (red.), *Polityka podatkowa w zakresie uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2015-2019 – wybrane zagadnienia*, Studia BAS, nr 4 (64)/2020.  
 137 D. Benedek, J.C. Benítez, Ch. Vellutini, *Progress of the Personal Income Tax in Emerging Markets and Developing Countries*, Dokument Roboczy Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Departament Spraw Podatkowych 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/28/Progress-of-the-Personal-Income-Tax-in-Emerging-and-Developing-Countries-512234>, dostęp: 12.02.2022 r.  
 138 *Statystyka bilansu płatniczego, Bilans płatniczy – dane roczne*, Narodowy Bank Polski, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans\\_platniczy/bilansplatniczy\\_r.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy/bilansplatniczy_r.html), dostęp: 12.02.2022 r.  
 139 Szerzej: W. Szymański, *Budżetowe, społeczne i gospodarcze znaczenie podatku od towarów i usług w Polsce*, Studia Prawno-ekonomiczne, t. CXIII, 2019, s. 341-368.  
 140 K. Konopczak, *Kwantyfikacja zmian luki VAT: podejście ekonometryczne*, *Gospodarka Narodowa*, nr 2 (302)/2020, s. 25-42.  
 141 Zob. *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, Ministerstwo Finansów, Opracowania i analizy nr 3, Departament Polityki Makroekonomicznej, Departament Podatku od Towarów i Usług, Warszawa 2019.  
 142 Por. *Raport – inwestycje w Polsce. Okres: I kw. 2019 – I kw. 2021 r.*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wydział Analiz, Departament Strategii, Warszawa 2021.  
 143 A. Adamczyk, M. Czyż, *Wydajność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej*, nr 62, Poznań 2015, s. 149-158.  
 144 Zob. *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów, KBF.430.003.2020, nr ewid. 36/2020/P/19/011/KBF.  
 145 Ibidem.  
 146 Ibidem.  
 147 Przykładowo, tylko w województwie śląskim na skutek zastosowania środków egzekucji miękkiej (np. smsy, rozmowy telefoniczne) dłużnicy w I kwartale 2019 r. wpłacili 23,2 mln zł (przy zastosowaniu 7,4 tys. takich środków), w II kwartale 2019 r. wpłacili 29,9 mln zł (przy zastosowaniu 9,5 tys. środków), a w w III kwartale 2019 r. – 37 mln zł (przy zastosowaniu 8,1 tys. środków). Źródło: *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków...*, op. cit.  
 148 Przykładowo Urząd Skarbowy w Legnicy do 22 października 2019 r. wysłał 1,3 tys. zawiadomień o zagrożeniu wpisem do Rejestru Należności Publicznoprawnych, obejmujących zadłużenie na kwotę 84,1 mln zł, w wyniku których podatnicy wpłacili 3,1 mln zł. Źródło: *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków...*, op. cit.  
 149 Zob. *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017...*, op. cit., s. 14.

## Bibliografia

## Literatura

1. A. Adamczyk, M. Czyż, *Wydajność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej, nr 62, Poznań 2015.
2. P. Felis, *Dochody podatkowe w Polsce*, Infos Biuro Analiz Sejmowych 2010, nr 16 (86).
3. P. Felis, *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania reformy systemu podatkowego*, w: H. Dzwonkowski, J. Kunicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2016, Wydawnictwo Sejmowe.
4. F. Grądański, *Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla Polski*, w: J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład podatkowy w Polsce*, Warszawa 2007, wyd. SGH.
5. A. Grycuk, *Podatek CIT jako narzędzie polityki gospodarczej*, INFOS Biuro Analiz Sejmowych, nr 4/2010.
6. B. Guziejewska, *Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr 10/2011.
7. M. Janiszewska, *Zmiany w procedurach podatkowych i uprawnieniach organów podatkowych – ich znaczenie w kontekście uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2015-2019*, w: J. Kulicki (red.), *Polityka podatkowa w zakresie uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2015-2019 – wybrane zagadnienia*, Studia BAS, nr 4 (64)/2020.
8. P. Komorowski, *Światowy kryzys gospodarczy 2007 kryzysem liberalizmu. Dyskusja o „Sumieniu liberała” Paula Krugmana*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH 2015, nr 142.
9. K. Konopczak, *Kwantyfikacja zmian luki VAT: podejście ekonometryczne*, *Gospodarka Narodowa*, nr 2 (302)/2020.
10. H. Kuzińska, *Wzrost roli podatków pośrednich w Polsce*, *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica*, nr 218/2008.
11. I. Mirek, *Podatek akcyzowy – niezbędne i możliwe korekty*, w: H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego*, Warszawa 2016, Wydawnictwo Sejmowe.
12. I. Olchowicz i in., *VAT w działalności gospodarczej*, wyd. II, Warszawa 2015, Difin.
13. L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa a międzynarodowe przepływy kapitału*, Zeszyty Naukowe SGH, Kolegium Gospodarki Światowej, nr 21/2007.
14. K. Raczkowski, *Determinanty efektywności fiskalnej systemu podatkowego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, nr 1/2016.
15. M. Sosnowski, *Sprawność fiskalna podatków dochodowych*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 5/2016.
16. J.E. Stiglitz, *Ekonomika sektora publicznego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004.
17. J. Szlęzak-Matusewicz, *Cele reformy opodatkowania dochodów osobistych*, Studia BAS, nr 14/2008.
18. W. Szymański, *Budżetowe, społeczne i gospodarcze znaczenie podatku od towarów i usług w Polsce*, Studia Prawno-ekonomiczne, t. CXIII, 2019.
19. R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
9. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2021 r., poz. 408, t.j.).
10. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych (Dz.U. poz. 2491).
11. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz.U. z 2022 r., poz. 166, t.j.)
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 2439, t.j.).
13. Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 170, t.j.).
14. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1228, t.j.).
15. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2021 r., poz. 605, t.j.).
16. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tj. z dnia 22 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 328).
17. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1844, t.j.).
18. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2020 r., poz. 842, t.j.).
19. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422, t.j.).
20. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047).
21. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1907, t.j.).
22. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2068, t.j.).
23. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 108 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162, t.j.).
25. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1128, t.j.).
26. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1800, t.j.).
27. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1520).
28. Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r., poz. 1163).

## Pozostałe źródła

1. J. Neneman, R. Piwowarski, *Jaki system podatkowy*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2004.
2. A.T. Denzau, R.J. Mackay, *Tax System and Tax Shares*, *Public Choice* 1985, Vol. 45, No. 1, s. 37, <http://dx.doi.org/10.1007/BF00163586>, dostęp: 12.02.2022 r.
3. Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1864 (VII kad.), <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1864>, dostęp: 12.02.2022 r.
4. D. Benedek, J.C. Benítez, Ch. Vellutini, *Progress of the Personal Income Tax in Emerging Markets and Developing Countries*, Dokument Roboczy Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Departament Spraw Podatkowych 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/28/Progress-of-the-Personal-Income-Tax-in-Emerging-and-Developing-Countries-512234>, dostęp: 12.02.2022 r.
5. *Statystyka bilansu płatniczego, Bilans płatniczy – dane roczne*, Narodowy Bank Polski, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=statystyka/bilans\\_platniczy/bilansplatniczy\\_r.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=statystyka/bilans_platniczy/bilansplatniczy_r.html), dostęp: 12.02.2022 r.
6. *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, Ministerstwo Finansów, Opracowania i analizy nr 3, Departament Polityki Makroekonomicznej, Departament Podatku od Towarów i Usług, Warszawa 2019.
7. *Raport – inwestycje w Polsce. Okres: I kw. 2019 – I kw. 2021 r.*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wydział Analiz, Departament Strategii, Warszawa 2021.
8. *Informacja o wynikach kontroli. Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów, KBF.430.003.2020, nr ewid. 36/2020/P/19/011/KBF.