

Uniwersytet Rzeszowski
Kolegium Nauk Społecznych
Instytut Ekonomii i Finansów

mgr Anna Kowal-Pawul

***Ekonomiczne uwarunkowania i konsekwencje cyfryzacji
podatku od towarów i usług w Polsce***

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem
dra hab. Grzegorza Przekoty, prof. Politechniki Koszalińskiej

Promotor pomocniczy:
dr Wojciech Lichota, Uniwersytet Rzeszowski

Rzeszów 2022

Spis treści

Wykaz skrótów.....	7
Wstęp	9

Rozdział 1

Rozwój teorii i praktyki opodatkowania.....	23
1.1. Zarys ekonomicznych teorii opodatkowania.....	23
1.2. Neutralność systemu podatkowego – przegląd teorii nurtu liberalnego	29
1.2.1. System podatkowy według Adama Smitha.....	29
1.2.2. Teorie podatkowe przedstawicieli angielskiej i francuskiej ekonomii klasycznej.....	34
1.3. Interwencjonizm państwowy – przegląd wybranych teorii opodatkowania	42
1.3.1. Teorie podatkowe a kierunek historyczny	42
1.3.2. Rola podatku w ekonomii keynesowskiej.....	48
1.4. Teoria optymalnego opodatkowania a polityka podatkowa.....	53
1.5. Podejście ekonomistów głównego nurtu współczesnej myśli ekonomicznej do roli podatku	62
1.6. System podatkowy gospodarki XXI wieku – rozważania na kanwie <i>The Mirrlees Review</i>	68
1.7. <i>Benchmarking</i> i konkurencyjność systemu podatkowego.....	71
1.8. Analiza wybranych czynników warunkujących sprawność poboru podatków	78

Rozdział 2

Teoretyczne i praktyczne aspekty oraz konsekwencje ciężaru podatkowego	87
2.1. Charakterystyka systemu zobowiązań podatkowych w Polsce.....	87
2.1.1. Podstawy prawne regulacji obciążeń podatkowych.....	87
2.1.2. Funkcje oraz elementy konstrukcji podatku	90
2.1.3. Klasyfikacja obciążeń podatkowych.....	97
2.2. Wspólnotowy system podatku VAT	102
2.2.1. Podatek VAT – aspekt ewolucyjny.....	102
2.2.2. Harmonizacja podatku od towarów i usług w Unii Europejskiej.....	108
2.2.3. Podatek od towarów i usług w Polsce.....	113
2.2.4. Opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych	120
2.3. Zjawisko ucieczki przed podatkami	123
2.3.1. Definicja i istota zjawiska ucieczki przed podatkami	123
2.3.2. Determinanty zjawiska ucieczki przed podatkiem.....	129

2.4. Ucieczka przed podatkiem VAT	136
2.4.1. Faktura niedokumentująca rzeczywistego zdarzenia gospodarczego	136
2.4.2. Podatek naliczony źródłem nadużyć	139
2.4.3. Ucieczka przed VAT w szarą strefę gospodarczą	144
2.4.4. Problematyka stawek obniżonych w kontekście ucieczki przed podatkiem	152
2.5. Luka podatkowa jako rezultat ucieczki przed podatkami.....	162
2.6. Narzędzia do walki z luką podatkową VAT – działania doraźne i tymczasowe	170

Rozdział 3

Proces cyfryzacji podatku od towarów i usług w Polsce	177
3.1. Definicja i istota cyfryzacji podatku od towarów i usług	177
3.2. Jednolity Plik Kontrolny – nowa instytucja polskiego prawa podatkowego.....	180
3.2.1. Elektroniczne raportowanie – geneza, cele i założenia	180
3.2.2. Funkcjonowanie elektronicznego raportowania w wybranych państwach UE	185
3.2.3. Kasy online jako uzupełnienie Jednolitego Pliku Kontrolnego.....	188
3.3. Mechanizm podzielonej płatności w praktyce gospodarczej.....	193
3.3.1. Główne założenia instytucji podzielonej płatności	193
3.3.2. Obligatoryjność a dobrowolność mechanizmu podzielonej płatności	196
3.3.3. Analiza rozwiązań na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej.....	199
3.4. System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej – innowacyjne narzędzie analityki przepływów finansowych.....	204
3.5. Biała lista podatników VAT – narzędzie do weryfikacji kontrahentów.....	206
3.6. Kierunki rozwoju cyfryzacji podatku od towarów i usług	210

Rozdział 4

Wpływ procesu cyfryzacji podatku od towarów i usług na funkcjonowanie przedsiębiorstw..	223
4.1. Dobór próby badawczej.....	224
4.2. Charakterystyka próby badawczej	229
4.3. Ocena kosztów i korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności	235
4.4. Ocena kosztów i korzyści ze stosowania Jednolitego Pliku Kontrolnego.....	254
4.4.1. Wyniki badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli.....	254
4.4.2. Wyniki badania ankietowego	260
4.5. Stosunek do oszustw podatkowych	273
4.6. Podobieństwa i różnice w opinii przedsiębiorców z wybranych sekcji na temat cyfryzacji podatku od towarów i usług	287

Rozdział 5

Ekonomiczne konsekwencje procesu cyfryzacji podatku od towarów i usług	297
5.1. Kształtowanie wpływów z tytułu podatku od towarów i usług w Polsce	297
5.1.1. Wpływy z tytułu podatku od towarów i usług na tle innych obciążeń podatkowych	297
5.1.2. Koszty funkcjonowania administracji podatkowej	301
5.1.3. Wpływy z tytułu podatku od towarów i usług w wybranych sekcjach gospodarki	304
5.2. Znaczenie cyfryzacji podatku od towarów i usług dla budżetu państwa	307
5.2.1. Skala VAT <i>gap</i> w Polsce na tle Unii Europejskiej	308
5.2.2. Zaległości budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług w Polsce.....	318
5.3. Wpływ cyfryzacji podatku od towarów i usług na ograniczanie nieuczciwej konkurencji w budownictwie i handlu	324
5.3.1. Dynamika wzrostu wartości dodanej ogółem, budownictwa i handlu.....	325
5.3.2. Modelowe ujęcie wartości dodanej budownictwa i handlu w zależności od wartości dodanej ogółem.....	327
5.3.3. Testowanie makroekonomicznych przyczyn wzrostu wartości dodanej budownictwa i handlu	331
5.3.4. Ocena wpływów podatkowych	334
5.4. Rozwiązania poprawiające efektywność systemu podatku od towarów i usług	335
5.4.1. Jednolita stawka VAT	335
5.4.2. Technologia <i>blockchain</i>	345
5.4.3. Płatności bezgotówkowe jako narzędzie ograniczania szarej strefy	349
 Zakończenie	 353
Literatura.....	365
Akty prawne, projekty ustaw i orzecznictwo	382
Strony internetowe	384
Spis tabel	387
Spis rysunków	391

Wykaz skrótów

CIT	–	podatek dochodowy od osób prawnych
ESA 2010	–	Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej
GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
JPk	–	Jednolity Plik Kontrolny
KAS	–	Krajowa Administracja Skarbowa
KE	–	Komisja Europejska
k.k.s.	–	kodeks karny skarbowy
MPP	–	mechanizm podzielonej płatności (<i>split payment</i>)
MŚP	–	sektor małych i średnich przedsiębiorstw
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
OECD	–	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development)
PIE	–	Polski Instytut Ekonomiczny
PIT	–	podatek dochodowy od osób fizycznych
STIR	–	System Teleinformatycznej Izby Rozliczeniowej
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	–	Unia Europejska
Ustawa o VAT	–	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535)
VAT	–	podatek od wartości dodanej (VAT – <i>Value Added Tax</i>), w polskiej nomenklaturze podatek od towarów i usług ¹
WDT	–	wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów
WNT	–	wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

¹ Należy zaznaczyć, że podatek VAT jest podatkiem od wartości dodanej wprowadzonym na obszarze Unii Europejskiej. W Polsce również przyjęło się określenie podatku VAT, chociaż zgodnie z polską terminologią powinien on być określany jako PTU, czyli podatek od towarów i usług.

Wstęp

Podatki są sprężyną państwa – rozwijając myśl Cycerona, można powiedzieć, że umiejętne kreowanie, zarządzanie systemem podatkowym i odpowiednio przemyślane regulacje prawne mogą stać się motorem napędowym państwa. I odwrotnie – nieprzemyślane działania podejmowane w obszarze systemu podatkowego mogą i niejednokrotnie powodują oprócz niezamierzonych reakcji podatników, spowolnienie rozwoju gospodarczego państwa, czy wręcz stagnację, jak również zubożenie społeczeństwa². Dlatego też, problematyka dotycząca podatków już od dawna fascynowała zarówno teoretyków, jak i praktyków gospodarczych. Zainteresowanie tą tematyką jest wyjątkowo ważne z wielu względów. Sprawny i efektywny system podatkowy³ państwa w gospodarce rynkowej jest filarem finansów publicznych, zapewniający stały dopływ środków na finansowanie ciągle rosnących potrzeb budżetowych. Poza zapewnieniem dochodów budżetowych, podatki współcześnie pełnią wiele ważnych funkcji pozafiskalnych – wykorzystywane są bowiem do łagodzenia nadmiernych nierówności społecznych czy motywowania podmiotów gospodarczych do podejmowania społecznie pożądanых działań. Politykę podatkową jako integralną część polityki fiskalnej wykorzystuje się jako czynnik oddziaływania na aktywność podmiotów gospodarczych i kształtowanie ogólnej koniunktury. Od tego, w którym kierunku zmierza polityka podatkowa państwa zależy, w jaki sposób i jaka działalność gospodarcza będzie się rozwijała⁴.

Współczesny dorobek nauk ekonomicznych nie kwestionuje nadrzędności funkcji fiskalnej, jednakże wobec zmian cywilizacyjnych XXI wieku istotne staje się dopasowanie rozwiązań podatkowych do szybko zmieniających się warunków gospodarczych związanych z globalizacją i cyfryzacją⁵. Należy zauważyć, że wobec postępującego procesu globalizacji gospodarczej i technologii, wyzwaniem staje się zaprojektowanie takiego systemu podatkowego, który zwiększy wpływy podatkowe, przy jednoczesnym minimalizowaniu nieefektywności administracyjnej, zachowaniu prostej i transparentnej struktury podatków,

² M. Mucha, *Rola podatków w realizacji celów społecznych*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2014, s. 161.

³ System podatkowy rozumiany jako *całokształt prawno-organizacyjnych form opodatkowania, którego elementami są poszczególne podatki, a w ich ramach równe elementy tych konstrukcji (stawki podatkowe, ulgi, zwolnienia itp.)*, (zob. G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 27).

⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017, s. 493-494.

⁵ J. Norregaard, T.S. Khan, *Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges*, IMF Working Paper, Washington 2007, s. 1-6; R.C. Christansen, M. Hearson, *The new politics of global tax governance: taking stock a decade after the financial crisis*, *Review of International Political Economy*, 2016, 26 (5), s. 1068-1088.

unikając arbitralnego różnicowania podatkowego oraz podejmowanych aktywności gospodarczych⁶.

Ograniczenia informacyjne i brak dopasowania się systemów podatkowych do turbulentnego otoczenia gospodarczego determinują możliwości unikania i uchylania się od opodatkowania⁷. Niepożądane zachowania są niezwykle kosztowne dla finansów publicznych, a tym samym ograniczają strumień pieniądza na finansowanie wielorakich społecznych i gospodarczych zobowiązań państwa. Zatem w celu uszczelnienia wpływów podatkowych w całej Unii Europejskiej, w tym również w Polsce, systematycznie podejmowane są działania zmierzające do zbudowania skutecznego systemu kontroli i analizy danych. Działania te dotyczą głównie podatku od wartości dodanej (VAT).

Należy zaznaczyć, że podatek VAT jest podatkiem pośrednim, który w systemie podatkowym pełni przede wszystkim funkcję fiskalną – stanowi istotne i stabilne źródło dochodów dla krajowych budżetów w Unii Europejskiej⁸. Według R.M. Birda jego wprowadzenie do praktyki gospodarczej to *niewątpliwie najbardziej udana innowacja fiskalna ostatniego półwiecza (...), może być najbardziej efektywnym ekonomicznym sposobem generowania przez państwa znacznych wpływów podatkowych*⁹. Podatek ten uważany jest za najważniejsze osiągnięcie w dziedzinie opodatkowania w XX wieku¹⁰. Podatek, którego autorem był francuski inżynier Maurice Lauré¹¹, stał się prototypem podatku od wartości dodanej upowszechnianego od 1967 roku w ramach harmonizacji podatków obrotowych w krajach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)¹².

Formułę podatku od towarów i usług wprowadzonego w Polsce w 1993 roku wzorowano na podatku od wartości dodanej obowiązującego w państwach Unii Europejskiej, co w kontekście aspiracji Polski związanych z przystąpieniem do tej organizacji, było w pełni

⁶ J. Węgrzyn, *Komparatystyka ekonomiczna systemów podatkowych najbardziej innowacyjnych państw świata*, rozprawa doktorska, Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu, Wrocław 2018, s. 295.

⁷ B. Jacobs, *Digitalization and Taxation*, [w:] S. Gupta, M. Keen, A. Shah, G. Verdi (red.), *Digital Revolutions in Public Finance*, International Monetary Fund, Washington 2017, s. 25-26.

⁸ *A study on the economic effects of the current VAT rates structure. Final Report*, TAXUD/2012/DE/323, Institute for Advanced Studies, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Vienna 2013, G. Carone, J.H. Schmidt, G. Nicodeme, *Tax revenues in the European Union: Recent trend and challenges ahead*, European Economy. Economic Papers, Brussels 2007.

⁹ Org: *Unquestionably the most successful fiscal innovation of the last half-century (...), perhaps the most economically efficient way in which countries can raise significant tax revenues* (zob. J. Mirrlees (red.), *Tax by design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 167).

¹⁰ M. Mazurek-Chwiejczak, *Rozmiary i determinanty luki VAT w Polsce na tle innych państw*, [w:] J. Koguc-Szołno, K. Wójtowicz (red.), *Luka podatkowa – jej przyczyny, problemy pomiaru, sposoby ograniczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 30.

¹¹ R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 20-21.

¹² T. Tratkiewicz, *W kierunku jednej stawki VAT – korzyści i wyzwania na przykładzie Polski*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomias, 2016, 50(1), s. 602.

uzasadnione¹³. Ustawa o podatku od towarów i usług z 2004 roku¹⁴, która zaczęła obowiązywać wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, była jedną z najbardziej kontrowersyjnych ustaw podatkowych. Krytycy zwracali uwagę na niejasność i niespójność przepisów, nieuwzględnienie w przepisach polskich realiów, występowanie luk prawnych umożliwiających unikanie oraz uchylanie się przed opodatkowaniem¹⁵. Mimo krytyki przepisów prawnych, wprowadzenie podatku od towarów i usług do polskiej praktyki gospodarczej okazało się sukcesem fiskalnym i trafną decyzją z punktu widzenia wydajności i pewności dochodów publicznych. Obecnie stanowi kluczową pozycję w dochodach podatkowych budżetu polskiego państwa¹⁶.

System podatku od wartości dodanej w krajach członkowskich Unii Europejskiej, który opiera się na prawodawstwie przyjmowanym na szczeblu europejskim, a stosowany na szczeblu krajowym, ma również liczne niedociągnięcia, które skutkują tym, że nie jest on w pełni skuteczny i kompatybilny z wymogami rzeczywistego jednolitego rynku a rozwiązania strukturalne wkomponowane w ustawowe umocowania sprzyjają nadużyciom fiskalnym¹⁷. Według S. Owsiaka nakładanie, pobór i zwrot w transakcjach wewnątrzwspólnotowych sprawiały i sprawiają nadal wiele problemów¹⁸. Dowodem trudności w funkcjonowaniu VAT w Unii Europejskiej jest wydana w 2010 roku *Zielona księga*¹⁹, w której podsumowano doświadczenia w posługiwaniu się tym podatkiem²⁰. Dokonano krytycznej analizy systemu tego podatku w celu wzmocnienia jego spójności z jednolitym rynkiem oraz potencjału do generowania dochodów poprzez poprawę jego wydajności oraz solidności²¹. W dokumencie podkreślono również podatność na oszustwa podatkowe²² wynikające ze słabości obecnych przepisów podatkowych oraz ograniczeń informacyjnych. W dokumencie zarekomendowano wykorzystanie nowych technologii mających usprawnić i uprościć pobór podatku VAT.

¹³ T. Tratkiewicz, *Podatek od towarów i usług jako narzędzie polityki fiskalnej w latach 2004-2013*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2014, 198, s. 307.

¹⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535 (dalej jako: Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług bądź Ustawa o VAT).

¹⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., PWN, Warszawa 2017, s. 715.

¹⁶ T. Tratkiewicz *Podatek od towarów i usług...*, op. cit., s. 309.

¹⁷ J. Pastuszka, *Przyszłość podatku VAT w Zjednoczonej Europie*, *Przyszłość. Świat-Europa-Polska*, 2012, nr 1, s. 120.

¹⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 1081.

¹⁹ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela 2010.

²⁰ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 1081.

²¹ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT...*, op. cit., s. 4.

²² W pracy jako synonim pojęcia *uchylanie się od opodatkowania* używa się wyrażenia *oszustwo podatkowe*. Terminy należy rozumieć jako nielegalne (świadome i nieświadome) działanie albo zaniechanie działania w celu obniżenia ciężaru podatkowego i/lub uzyskania innych korzyści. Ta kwestia została szerzej omówiona w rozdziale 2.

Zauważono również, że koszty przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT stanowią dla unijnych przedsiębiorstw znaczne obciążenia administracyjne. W kolejnych latach ukazały się nowe raporty potwierdzające trudności w funkcjonowaniu tego podatku, m.in.:

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości podatku VAT: *W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT* (2011)²³,
- Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2015 – *Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania* (2015)²⁴,
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący działań następnych w odniesieniu do planu działania w sprawie VAT: *W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje* (2017)²⁵.

Mimo wymienionych licznych niedociągnięć funkcjonowania podatku VAT w Unii Europejskiej, do tej pory nie opracowano lepszej formuły opodatkowania obrotu gospodarczego.

Znaczny ubytek wpływów podatkowych państwa, determinowany szarą strefą, działalnością grup przestępnych oraz agresywnym planowaniem podatkowym, powoduje że uczciwi podatnicy, w tym również społeczeństwo, ponoszą pośrednie konsekwencje ubytku dochodów podatkowych. Skutki mogą się przekładać na konieczność ograniczenia przez państwo dóbr publicznych, m.in. cięć wydatków na budowę infrastruktury, ochronę zdrowia czy edukację. Inną pośrednią konsekwencją nieuczciwych procederów jest przerzucanie przez państwo ciężaru niezapłaconego podatku na uczciwych podatników np. poprzez podnoszenie stawek. Rozwiązania mające ograniczyć zjawisko uchylania się przed opodatkowaniem, utrudniają działania uczciwym przedsiębiorcom, poprzez zwiększenie częstotliwości kontroli skarbowych oraz mnożenie obowiązków dokumentacyjnych i sprawozdawczych²⁶.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości podatku VAT: *W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela 2011.

²⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania*, Luksemburg 2015.

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący działań następnych w odniesieniu do planu działania w sprawie VAT: *W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje*, Bruksela 2017.

²⁶ Polski Instytut Ekonomiczny, *Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016-2018*, Policy Paper, Warszawa 2019, s. 4.

Z jednej strony zawile i niejasne przepisy podatkowe, z drugiej strony niska moralność podatkowa, deficyty informacyjne oraz brak kontroli w transakcjach krajowych i wewnątrzwspólnotowych spowodowały, że luka VAT stała się poważnym problemem pierwszej dekady XXI wieku w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym również w Polsce²⁷. W Polsce do 2016 roku wdrażano instrumenty doraźne, mające zastosowanie w stosunku do określonych branż, towarów czy usług, co w praktyce oznaczało przesunięcie nieuczciwych procedurów do innych. Z perspektywy całej gospodarki skala nadużyć nie zmniejszała się²⁸. Od 2016 roku wprowadzono rozwiązania mające na celu zbudowanie skutecznego systemu kontroli, zarządzania i analizy danych w czasie rzeczywistym. Zmienił się sposób rozliczania podatku oraz komunikacji między państwem a podatnikiem. Ten proces w niniejszej pracy określa się mianem **cyfryzacji podatku od towarów i usług**. Pojęcie to w polskiej literaturze przedmiotu nie zostało do tej pory jednoznacznie zdefiniowane oraz nie było analizowane kompleksowo pod względem wpływu na budżet państwa oraz na działalność przedsiębiorstw. Dostępne są jedynie opracowania dotyczące pojedynczych rozwiązań²⁹, które determinują proces cyfryzacji. Tematyka ta jest niezwykle interesująca z naukowego i praktycznego punktu widzenia. Ma ona charakter interdyscyplinarny obejmujący nie tylko zagadnienia finansów i ekonomii, ale również prawa, a także informatyki, w tym nowych technologii. Rozważania stanowią zatem innowacyjny wstęp do analizy nowej rzeczywistości systemu podatkowego, w tym w szczególności podatku VAT. Polskie Ministerstwo Finansów i Krajowa Administracja Skarbowa to obecnie jedne z czołowych instytucji gromadzących dane o podatnikach w wersji elektronicznej. W dłuższej perspektywie wykorzystanie nowych, dopiero rozwijających się technologii, będzie prowadzić do przededefiniowania świata podatków.

²⁷ R. Murphy, *The European Tax Gap. A report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament*, Tax Research UK, 2019, s. 1-2.

²⁸ J. Szlęzak-Matusiewicz, *Odwrotne obciążenie VAT jako mechanizm przeciwdziałający oszustwom podatkowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2015, nr 76, t. 1, s. 275.

²⁹ A. Nowak-Piechota, *Mechanizm podzielonej płatności – ocena nowej regulacji*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2018, nr 2, s. 119-132; A. Żak, *Split payment – charakterystyka oraz wpływ na uszczelnianie luki podatkowej w podatku od towarów i usług*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM, 2019, nr 9 s. 261-275; A. Kowal, *Split payment mechanism in the economy of small and medium-sized enterprises*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2019, 4(44), s. 39-51; S. Domagała, *Mechanizm podzielonej płatności podatku VAT w Polsce na przykładzie charakterystyki prawnoporównawczej w Rumunii*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne, 2019, nr 28, s. 235-245; K. Cwikliński, *Prognozowanie szeregów czasowych aktualizacji Jednolitych Plików Kontrolnych*, Studia Ekonomiczne, 2019, nr 390, s. 76-90; K. Kopyściańska, *Kontrowersje wokół tzw. uszczelniania systemu podatkowego w kontekście ostatnich zmian odnoszących się do podatku od towarów i usług*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2017, nr 3, s. 39-54. Przykładów można wymienić oczywiście więcej, które świadczą o jednokierunkowym ujmowaniu tematyki cyfryzacji VAT.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, sformułowano w pracy problemy naukowe w postaci pytań badawczych.

Główny problem badawczy:

Czy cyfryzacja podatku od towarów i usług spełnia swoją rolę w zakresie ograniczenia luki podatkowej w Polsce?

Problemy pomocnicze:

1. *Czy cyfryzacja podatku od towarów i usług ma wpływ na ograniczanie nieuczciwej konkurencji w wybranych sekcjach gospodarki: budownictwie i handlu?*
2. *Czy występują korzyści ze stosowania rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług z punktu widzenia przedsiębiorców?*
3. *Jakiego rodzaju koszty ponoszą przedsiębiorstwa w związku ze stosowaniem rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług?*
4. *Czy w przedsiębiorstwach korzysta się z rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług dobrowolnie?*
5. *Czy likwidacja stawek obniżonych może przyczynić się do zmniejszenia ubytku dochodów podatkowych?*

Mimo, że narzędziom w ramach cyfryzacji podatku VAT przypisuje się różne zadania, to wspólnym ich mianownikiem jest zmniejszenie luki podatkowej poprzez ograniczenie oszustw podatkowych. Proces cyfryzacji rozpoczął się w 2016 roku, zatem w kolejnych latach można zweryfikować, czy działania uszczelniające system podatkowy spełniają swoją funkcję. Odpowiedź na **główne pytanie badawcze** pozwoli na weryfikację skuteczności cyfryzacji w szerokim ujęciu.

Pierwszy problem pomocniczy pozwoli na uszczegółowienie głównego problemu badawczego. Cyfryzacja podatku od towarów i usług w różnym stopniu dotyka sekcje gospodarki – niektóre rozwiązania dotyczą całej sekcji, a niektóre tylko poszczególnych działów. W niektórych sekcjach dane rozwiązanie jest obligatoryjne, w innych – fakultatywne. W pracy zostały wyróżnione dwie sekcje: F – budownictwo oraz G – handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle (dalej: handel), w których notuje się **różnice dotyczące stopnia cyfryzacji podatku od towarów i usług**. Stopień cyfryzacji zależy od stopnia występowania ryzyka oszustw podatkowych. Należy zaznaczyć, że sekcja budownictwo w sprawozdaniu rocznym Ministerstwa Finansów za 2016

rok wskazana została jako branża wysokiego ryzyka oszustw podatkowych³⁰, a w raporcie Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych jako sekcję o dużym nasyceniu szarą strefą³¹. Aktywność gospodarcza ukryta dotyczy zarówno robotników zatrudnianych na czarno na budowach, zwłaszcza budynków mieszkalnych, jak i w przypadku świadczenia osobom prywatnym wielu usług budowlanych czy remontowych. Można zauważyć, że obecny system sam wspiera działania kreujące szarą strefę w budownictwie, gdyż głównym kryterium wyboru wykonawcy na roboty budowlane jest cena. Niejednokrotnie nie ma znaczenia ani jakość, ani to w jaki sposób wykonawca usługi rozliczy się z pracownikami, podwykonawcami czy budżetem państwa.

Handel obok budownictwa, jest sekcją najbardziej dotkniętą działalnościami w szarej strefie gospodarczej³². Na szarą strefą w handlu składają się liczne i niepowiązane ze sobą formy działalności. Do rozpoznanych działalności handlowych należą: nieopodatkowany handel uliczny, handel papierosami z przemytu i nielegalnej produkcji, nierejestrowana sprzedaż na masowych imprezach, usługi komisowe oraz naprawy i serwis pojazdów w warsztatach samochodowych³³. Dobór tych dwóch sekcji pozwoli na porównanie jak sprawdziły się rozwiązania w ramach cyfryzacji w wąskim ujęciu.

Kolejne **trzy problemy pomocnicze** dotyczą wpływu cyfryzacji podatku VAT na działalność przedsiębiorstw. Rozwiązania wprowadzane na gruncie opodatkowania powinny nie tylko realizować cele stawiane przez państwo (cele fiskalne), ale również usprawniać procesy sprawozdawcze w podmiotach gospodarczych (oszczędność czasu, redukcja kosztów wypełniania obowiązków podatkowych etc.). Jeżeli implementacja danego rozwiązania przynosi korzyści, wydaje się, że przedsiębiorstwa chętniej (nie pod groźbą sankcji) będą z nich korzystać³⁴.

Luka podatkowa VAT jest rezultatem zjawiska ucieczki przed podatkiem. Przyczyn tego zjawiska jest wiele, ale jednym z nim jest skomplikowany system podatkowy. Na skomplikowanie systemu podatkowego wpływa zróżnicowanie stawek podatku VAT³⁵. Narzędzia uszczelniające system podatkowy mogą ograniczyć oszustwa podatkowe, jednak

³⁰ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne. Kontrola Skarbowa w 2016 r.*, Bielsko-Biała 2017, s. 5.

³¹ J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2016, s. 18.

³² *Ibidem*.

³³ J. Fundowicz, K. Łapiński, J. Stefanowicz i in., *Szara strefa 2021*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2021, s. 18.

³⁴ Tak jak zostało wspomniane wcześniej, niektóre z rozwiązań są dobrowolne i jest to warunkowane sekcją, działem w danej sekcji bądź kwotą.

³⁵ A. Kalyva, H. Naudts, S. Princen, *The French VAT System and Revenue Efficiency; Economic Briefs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, s. 3; A. Agha, J. Haughton, *Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations*, The Review of Economics and Statistics, 1996, 78(2), s. 303–308.

nie ograniczą agresywnej optymalizacji podatkowej czy wykorzystywania luk prawnych. Zróżnicowanie stawek umożliwi podejmowanie tego typu działań. Do ograniczenia luki VAT należy podejść kompleksowo i warto zadać sobie pytanie, czy uproszczenie systemu podatkowego poprzez ujednolicenie stawek VAT w Polsce ograniczy zjawisko ucieczki przed podatkiem, a tym samym czy dojdzie do zmniejszenia ubytku dochodów podatkowych z podatku od towarów i usług (**piąty problem pomocniczy**).

Celem głównym podjętych badań jest ocena konsekwencji procesu cyfryzacji podatku od towarów i usług w Polsce z punktu widzenia budżetu państwa oraz działalności przedsiębiorstw.

Na potrzeby rozważań wyznaczono również **cele pomocnicze**:

1. Ocena wpływu cyfryzacji podatku od towarów i usług na ograniczanie nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków w wybranych sekcjach gospodarki: budownictwie i handlu;
2. Rozpoznanie korzyści uzyskiwanych w przedsiębiorstwach w związku ze stosowaniem narzędzi w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług;
3. Rozpoznanie rodzaju kosztów ponoszonych w przedsiębiorstwach w związku ze stosowaniem narzędzi w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług;
4. Rozpoznanie w jakiej części przedsiębiorstw korzysta się z narzędzi cyfryzacji podatku od towarów i usług dobrowolnie (nie pod groźbą sankcji);
5. Ukazanie korzyści z ujednolicenia stawki podatku od towarów i usług jako wsparcia procesu cyfryzacji w walce z negatywnym zjawiskiem luki podatkowej.

Rezultat przeprowadzonych badań powinien służyć rozpoznaniu konsekwencji i efektywności cyfryzacji podatku od towarów i usług, a także wskazaniu sposobu na wsparcie tego procesu (kierunku zmian) w walce z negatywnym zjawiskiem luki podatkowej.

Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz w nawiązaniu do problemów i celów pracy sformułowano jedną ogólną **hipotezę główną** oraz **pięć hipotez pomocniczych**.

Hipoteza główna:

Cyfryzacja podatku od towarów i usług przyczynia się do zmniejszenia luki podatkowej w Polsce.

Hipotezy pomocnicze:

1. *Proces cyfryzacji podatku od towarów i usług ma większy wpływ na ograniczanie nieuczciwej konkurencji w budownictwie niż w handlu;*
2. *W przedsiębiorstwach zauważa się korzyści ze stosowania narzędzi w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług;*
3. *Stosowanie narzędzi w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług wiąże się z ponoszeniem kosztów przez przedsiębiorstwa oraz z zagrożeniem utraty płynności finansowej;*
4. *W przedsiębiorstwach korzysta się z rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług dobrowolnie (nie pod groźbą sankcji);*
5. *Obniżone stawki podatku od towarów i usług czynią polski system podatkowy skomplikowanym, a ich likwidacja może zmniejszyć ubytek dochodów podatkowych.*

Do realizacji postawionych celów i weryfikacji hipotez badawczych wykorzystane zostały następujące źródła danych:

- literatura polska i zagraniczna,
- polskie akty prawne dotyczące podatku VAT oraz akty prawa wspólnotowego,
- dane i opracowania Ministerstwa Finansów (MF), Najwyższej Izby Kontroli (NIK), Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz Komisji Europejskiej (KE),
- interpretacje ogólne i indywidualne dotyczące podatku od towarów i usług,
- sprawozdania Krajowej Administracji Skarbowej (KAS),
- raporty Banku Światowego (EBC), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF), Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE), Deloitte, PricewaterhouseCoopers (PwC), Ernst&Young (EY) i Grant Thornton,
- dane ankietowe zebrane wśród przedstawicieli przedsiębiorstw z sekcji F (budownictwo) i sekcji G (handel) prowadzących działalność na terenie Polski.

Metody badawcze, które zastosowano w pracy:

1. Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa
2. Metoda obserwacyjna
3. Metoda eksperymentalna
4. Metoda badania dokumentów
5. Metoda statystyczna

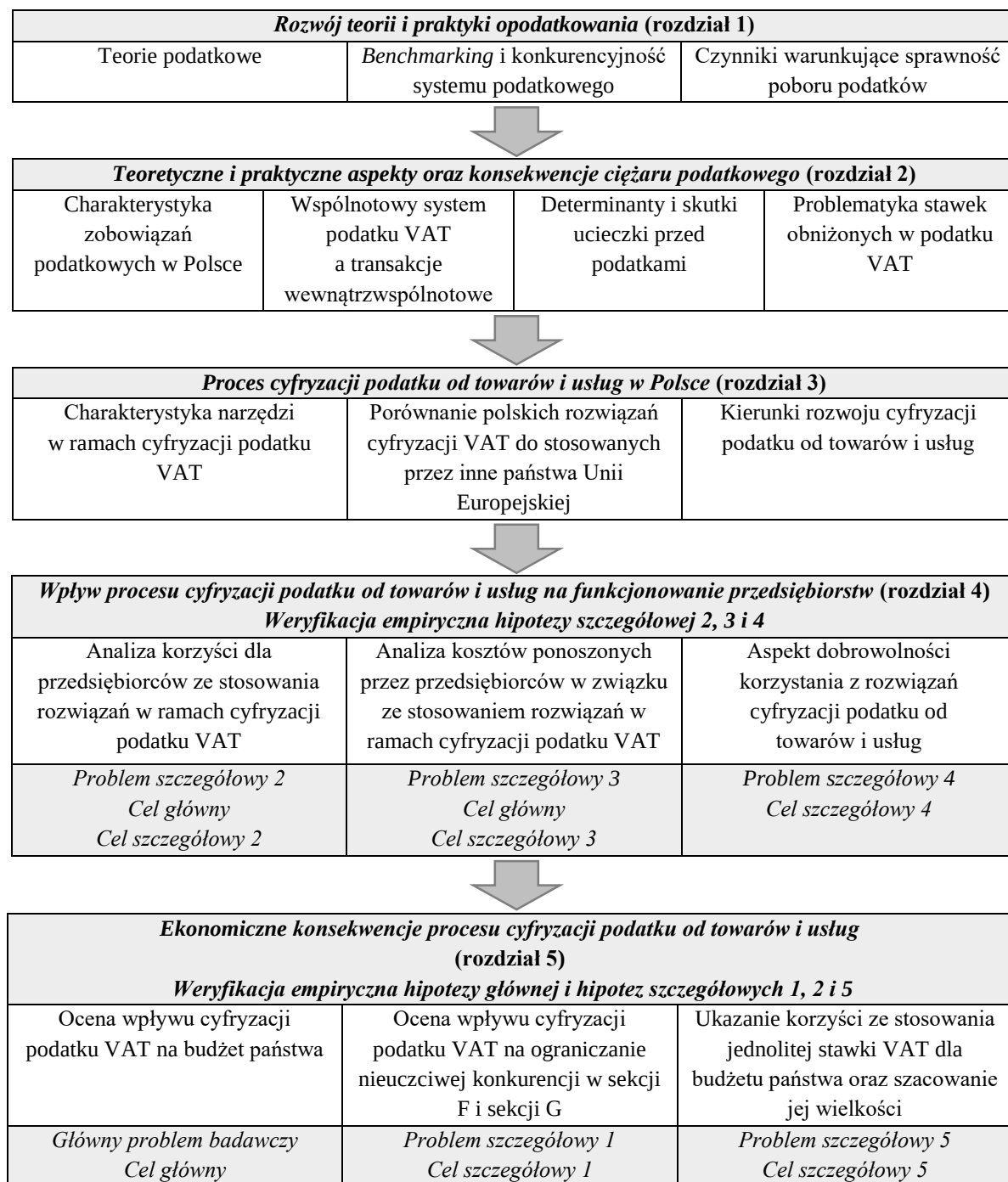
W pracy rozważania o charakterze teoretycznym ilustrowano przykładami badań empirycznych lub wynikami badań własnych opierających się na danych krajowych, jak i zagranicznych. Na etapie analizy literatury wykorzystano metodę porównań oraz metodę dedukcji. Na etapie badań empirycznych znajdzie zastosowanie analiza danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów, Komisję Europejską oraz wyników badań ankietowych własnych i Najwyższej Izby Kontroli.

Analizę empiryczną danych podzielono na dwie części. Pierwszą część stanowi analiza wyników badania ankietowego, a drugą część analiza danych dotyczących ekonomicznych dotyczących wpływów podatkowych, ściągalności podatków, zaległości podatkowych, wartości dodanej oraz innych.

Badanie ankietowe przeprowadzono w dwóch sekcjach budownictwo (sekcja F) oraz handel (sekcja G). Dodatkowo w każdej sekcji wyróżniono przedsiębiorstwa ze względu na wielkość, formę prawną oraz sposób prowadzenia księgowości. Analizowane zmienne w tej części to zmienne typu jakościowego, co zdeterminowało wykorzystane narzędzia statystyczne, czyli frakcję jako podstawowy parametr opisu oraz test chi-kwadrat jako podstawowe narzędzie wnioskowania statystycznego. Oprócz tych narzędzi skorzystano także z innych uzupełniających. Szczegółowy opis zastosowanych metod statystycznych przedstawiono we wstępie do rozdziału 4.

Inny charakter ma badanie dotyczące wpływów podatkowych i innych zmiennych makroekonomicznych. Zmienne analizowane w tej części mają charakter ilościowy, stąd też jako podstawowe narzędzia opisu statystycznego wybrano wartość średnią (arytmetyczną, a dla danych dynamicznych geometryczną) oraz odchylenie standardowe. Powiązania pomiędzy zmiennymi badano za pomocą współczynnika korelacji Pearsona oraz modeli regresji. Analizie poddawano poziomy oraz przyrosty zmiennych. Ważną częścią tych analiz jest opis skali *VAT gap* w Unii Europejskiej, gdzie do opisu zastosowano wielomian drugiego stopnia. Pozwoliło to w lepszy sposób opisać problem ubytków podatkowych niż klasyczne metody liniowe. Z racji badania powiązania pomiędzy szeregami czasowymi, dla których istnieje zagrożenie występowania korelacji pozornej, zastosowano odpowiednie procedury weryfikujące ten problem. Przed każdym badaniem szczegółowo omówiono zastosowaną metodykę tak, aby wyciągane wnioski były czytelne i pozwalały na rzetelną realizację stawianych przed pracą celów.

Praca została podzielona na pięć rozdziałów, z których trzy pierwsze mają charakter teoretyczny uzupełniony o wyniki badań dostępnych w polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu, a ostatnie dwa zawierają wyniki własnych badań empirycznych. Podział treści poszczególnych rozdziałów z uwzględnieniem realizowanych problemów, celów i hipotez badawczych pokazano na ideogramie badań własnych (rysunek 0.1).



Rysunek 0.1. Ideogram badań własnych

Źródło: wykonanie własne.

Rozważania w **rozdziale pierwszym** poświęcone są przedstawieniu rozwoju ekonomicznej teorii opodatkowania. Jest to zagadnienie bardzo istotne – podatki od dawna, znajdują się stale w centrum zainwestowania zarówno teorii, jak i praktyki. Zadaniem badań w zakresie teorii opodatkowania jest dobór odpowiednich podatków, będących elementami składowymi systemu podatkowego, ale także ocena konstrukcji poszczególnych podatków, w tym przedmiotu opodatkowania i stawek. Rozważania tego rozdziału nawiązują także do zróżnicowania stawek podatków konsumpcyjnych (od sprzedaży). Badania na ten temat były i są prowadzone przez ekonomistów na całym świecie – w tym rozdziale wymienione te, które je zapoczątkowały. W sytuacji, gdy nauka nie sugeruje konkretnego rozwiązania w odniesieniu do konstrukcji podatku (w tym podatku VAT) – sposobem doskonalenia systemu podatkowego może okazać się *benchmarking*, czyli porównywanie różnych rozwiązań podatkowych na świecie.

Podsumowaniem w rozważań w rozdziale pierwszym jest charakterystyka czynników, które warunkują sprawność poboru podatków. Konstruktorzy systemu podatkowego powinni z dużym zainteresowaniem odnosić się do czynników warunkujących bezproblemowy pobór podatków. Wsluchanie w potrzeby podatników i zderzenie tych realiów z finansowymi potrzebami państwa może być gwarantem sukcesu całego systemu podatkowego.

W rozdziale drugim dokonano charakterystyki systemu zobowiązań podatkowych w Polsce. Dokonano klasyfikacji obciążeń podatkowych, przedstawiono funkcje podatków oraz scharakteryzowano ich elementy konstrukcyjne. Szczególna uwaga została zwrócona na podatek od towarów i usług oraz jego ewolucję w polskiej praktyce gospodarczej i proces dostosowania do wymogów unijnych. Ponadto zwrócono uwagę na zjawisko ucieczki przed podatkiem (w tym przed podatkiem VAT) i wskazano jego determinanty oraz formy. Rezultatem tego zjawiska jest luka podatkowa. Dokonano jej szczegółowej charakterystyki oraz metod jej pomiaru.

Kolejnym ważnym punktem rozważań w tym rozdziale jest syntetyczna ocena podatku od towarów i usług, a w szczególności funkcjonowania obniżonych stawek. Tematyka ta została poruszona w kontekście badań nad kwestią i korzyściami ujednolicenia stawki VAT. Rozwiązanie to może ograniczyć zjawisko ucieczki przed podatkiem.

Ponadto, dokonano analizy oraz oceny dotychczasowych rozwiązań wprowadzonych do polskiej praktyki gospodarczej w celu ograniczenia luki VAT oraz ukazano przyczyny ich wycofania bądź przekształcenia.

Rozdział trzeci poświęcony został zagadnieniu cyfryzacji podatku od towarów i usług. Przedstawiono genezę tego procesu, definicję oraz scharakteryzowano narzędzia,

poprzez które dokonuje się rewolucja cyfrowa w systemie podatku VAT i zmienia się sposób komunikacji między państwem a podatnikiem. Narzędzia, które są częścią procesu digitalizacji to: Jednolity Plik Kontrolny, mechanizm podzielonej płatności, System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej, biała lista, kasy online oraz e-faktury. Trend w cyfryzacji podatku VAT można zaobserwować także w innych krajach Unii Europejskiej, z tego też powodu dokonano porównania narzędzi stosowanych w Polsce do narzędzi stosowanych w innych krajach członkowskich.

Wyniki wykonanych badań empirycznych ujęto w **rozdziale czwartym i piątym**. Przeprowadzenie w sposób kompleksowy analizy ekonomicznych konsekwencji cyfryzacji wymaga zbadania jej wpływu na działalność przedsiębiorstw. Rozdział czwarty skupia się na analizie badań ankietowych, w tym: korzyści i kosztów wynikających ze stosowania rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku VAT. Wyniki badań ankietowych zostały zestawione z wynikami badań Najwyższej Izby Kontroli. W pracy za ważną kwestię uznano również aspekt dobrowolności, czyli stosowanie rozwiązań z własnej woli podatników. Popularne jest stwierdzenie, że *dobry produkt nie wymaga reklamy*. W myśl tej zasady uznaje się, że jeżeli nieobligatoryjne (fakultatywne) rozwiązania są dobre, stosowane są przez przedsiębiorstwa dobrowolnie bez przymusu narzuconego przez ustawodawcę. Z tej części pracy można również dowiedzieć się, czy polscy przedsiębiorcy uznają cyfryzację podatku VAT jako czynnik ograniczający nieuczciwą konkurencję w obszarze podatków.

W rozdziale piątym dokonano analizy pionowej i poziomej wpływów podatkowych z tytułu podatku VAT ogółem oraz w wybranych sekcjach: w budownictwie i handlu w latach 2010-2020 (zatem przed i w trakcie rozpoczęcia procesu cyfryzacji) w ujęciu procentowym, nominalnym i dynamicznym. Zwiększające się wpływy podatkowe nie muszą być rezultatem rozwiązań uszczelniających system podatkowy, zatem konieczna staje się ocena danych dotyczących luki podatkowej. Porównawcze badania skali oszustw podatkowych związanych z podatkiem VAT w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej oparto na statystykach luki VAT publikowanych przez Komisję Europejską.

Zwrócono również uwagę na zaległości budżetowe z tytułu podatku VAT w ujęciu nominalnym oraz w relacji do wpływów z tego podatku. Przedstawiono również dane dotyczące skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych i zbadano, czy na tę kwestię ma wpływ cyfryzacja podatku od towarów i usług.

Kolejnym aspektem poruszonym w rozdziale piątym jest wpływ cyfryzacji podatku VAT na wartość dodaną sekcji F i G. Jednym z przejawów nieuczciwej konkurencji jest nierejestrowanie sprzedaży, czyli ucieczka przed podatkiem. Przedsiębiorstwa, które

praktykują takie działania, są bardziej konkurencyjne z tego względu, że mogą zaproponować niższą cenę od przedsiębiorstw sumiennie wypełniających obowiązki podatkowe. Przeprowadzone badania pozwolą stwierdzić czy cyfryzacja przyczynia się do ujawniania dochodów i wychodzenia przedsiębiorstw z szarej strefy oraz czy różnica w stopniu cyfryzacji w wybranych sekcjach ma w tej kwestii znaczenie. Ograniczenie oszustw podatkowych będzie miało odzwierciedlenie we wzroście wpływów podatkowych, a od strony statystycznej powinno to spowodować jednocześnie wzrost wartości dodanej sekcji.

W rozdziale piątym wskazano również rozwiązania, które mogą ograniczyć lukę VAT. Zaproponowano działania na polu technicznym (z wykorzystaniem nowych technologii) i legislacyjnym.

W zakończeniu odniesiono się do stawianych przed pracą problemów, celów i hipotez badawczych. Pokazano, w jakim zakresie uzyskane wyniki pozwalają na ustosunkowanie się do nich, a które obszary pozostają wciąż problematyczne lub też otwierają się nowe pola badań. Zaprezentowano również walory aplikacyjne przeprowadzonych badań. Przedstawione w pracy holistyczne podejście do zagadnienia cyfryzacji podatku od towarów i usług pozwala na lepsze rozpoznanie uwarunkowań i konsekwencji tego procesu w Polsce.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 31 lipca 2021 r.

Rozdział 1

Rozwój teorii i praktyki opodatkowania

1.1. Zarys ekonomicznych teorii opodatkowania

Podatek należy do najstarszych kategorii ekonomicznych i finansowych, jak również prawnych³⁶. Kształt współczesnych podatków oraz systemów podatkowych jest wynikiem długotrwałej ewolucji, trwającej tysiące lat³⁷. Od momentu pojawienia się podatków w praktyce gospodarczej, budziły one pewne kontrowersje. W związku z tym, koniecznością było wypracowanie pewnych zasad podatkowych, aby ich pobór był jak najmniej uciążliwy dla samego podatnika i nieszkodliwy dla procesów gospodarczych, przy równoczesnej jego efektywności³⁸. Poszukując kryteriów oceny podatku i cech dobrego systemu podatkowego, należy w ślad za H. Daltonem odrzucić stwierdzenie, że *każdy podatek jest zły*³⁹.

Ewolucja danin społecznych, w tym również podatku, świadczy o tym, że w toku rozwoju historycznego poszczególnych państwa wskazywano na wiele przyczyn, dla których społeczeństwo powinno ponosić ciężary fiskalne. Naturalne zatem wydaje się stwierdzenie B. Franklina (1706-1790): *Na tym świecie nic nie można powiedzieć, że jest pewne, z wyjątkiem śmierci i podatków*. Słowa te napisane zostały w XVIII wieku, nadal nie straciły na swej aktualności. T. Pratchett (1948-2015) poczynił krok dalej i dodał: *podatki są gorsze, bo śmierć przynajmniej nie trafia się człowiekowi co roku*⁴⁰.

Wraz z rozwojem instytucji podatku pojawiały się zasady, którymi powinni kierować się rządzący obciążając nimi społeczeństwo. Jednocześnie podejmowany był trud wskazania skutecznego antidotum na zawiłości i niedogodności istniejącego już systemu podatkowego⁴¹. Trzeba przyznać, że praktyka stosowania podatków znacznie wyprzedziła rozwój teorii z tego zakresu. Jak pisze N. Gajl: *Najpierw powstały rozwinięte i oryginalne, jak na ówczesne czasy, systemy skarbowe, a w tym i podatkowe, a dopiero znacznie później powstała teoria*

³⁶ K. Raczkowski, F. Schneider, J. Węgrzyn, *Ekonomia systemu podatkowego*, Warszawa 2020, s. 19.

³⁷ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe: zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK TORUŃ, Toruń 2017, s. 23.

³⁸ M. Jaszczyński, *Funkcje podatków w gospodarce*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, 2017, nr 1, s. 215-230.

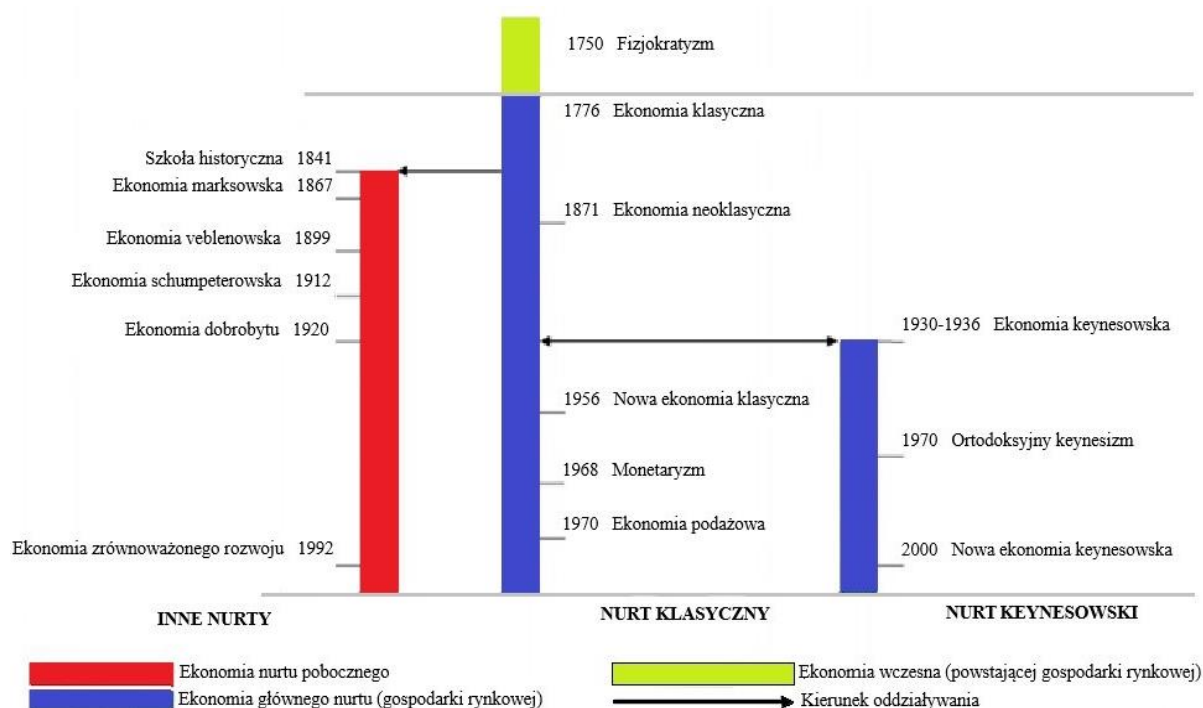
³⁹ H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Wydawnictwo Kazimierz Rutkiego w Łodzi, Łódź 1948, s. 7.

⁴⁰ A. Biegała, *Skuteczne planowanie podatkowe kluczem do sukcesu polskich przedsiębiorstw*, [w:] A. Prędkie (red.), *Wybrane zastosowania narzędzi analitycznych w naukach ekonomicznych*, Mfiles.pl, Kraków 2015, s. 199.

⁴¹ W bardzo dużym uproszczeniu należy przyjąć, że system podatkowy stanowi ogół podatków funkcjonujących w danych państwie.

skarbowości i podatkowa⁴². Dorobek teorii podatków wskazuje, że funkcje oraz zadania do realizacji stawiane podatkom są różnie ujmowane, przede wszystkim ze względu na dwie odmienne szkoły: liberalną i interwencjonistyczną⁴³.

Teorie podatkowe przyporządkowano do trzech podstawowych nurtów ekonomicznych: liberalnego, keynesowskiego oraz innych nurtów (rysunek 1.1).



Rysunek 1.1. Doktryny ekonomiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Węgrzyn, *Komparatystyka...*, *op. cit.*, s. 59; R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 31.

Przyjęta systematyka ma charakter subiektywny, stanowi raczej przyczynek do „osadzenia” zagadnienia opodatkowania w teoriach ekonomicznych. Nie sposób jest omówić wszystkie teorie podatkowe, które kreowano na fundamentach teorii ekonomicznych – w pracy zostaną przedstawione szczególnie te, które wytyczały kierunki badań nad opodatkowaniem z uwzględnieniem podziału na postulujące neutralność państwa wobec gospodarki oraz promujące stymulacyjny udział państwa w procesach gospodarczych, zarówno w zakresie ekonomicznego wymiaru opodatkowania, jak i skutków społeczno-gospodarczych⁴⁴. Na bazie teorii podatkowych, wyróżniono również cechy dobrego podatku bądź systemu podatkowego. W tym aspekcie można wyróżnić trzy podejścia⁴⁵:

⁴² N. Gajl, *Teorie podatkowe na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 14.

⁴³ J. Węgrzyn, *Komparatystyka...*, *op. cit.*, s. 59.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ F. Grądański, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 102.

- 1) **Podejście tradycyjne**, które polega na nieopartym na doświadczeniu, lecz na rozumowaniu formułowaniu zasad opodatkowania, a następnie weryfikacji systemów podatkowych przez ich pryzmat;
- 2) Podejście zwane w finansach publicznych **teorią optymalnego opodatkowania**, polegające na weryfikacji systemów podatkowych z punktu widzenia maksymalizacji funkcji dobrobytu społecznego (nurt rozwinięty w ramach ekonomii dobrobytu na bazie modelu neoklasycznego);
- 3) Podejście podejmowane w ramach **ekonomii instytucjonalnej**, traktujące system podatkowy jako środek maksymalizacji budżetu.

Pierwsze wytyczne dotyczące tego, jak ma wyglądać opłacanie podatku – dziesięciny, można znaleźć już w Starym Testamencie w dodatku do Księgi Kapłańskiej *Splata ślubów i dziesięcin pieniędzmi*⁴⁶. Osoba, która chciałaby zamiast dziesięciny w postaci zbiorów bądź zwierząt przekazać pieniądze, musi ich dać jedną piątą więcej niż wartość daniny w naturze. Nie wolno było również wybierać, które zwierzęta mają być przeznaczone na dziesięcinę, a jeżeli próbowano zastąpić jedno zwierzę innym, trzeba było oddać obydwa⁴⁷. W *Księdze Liczb* znajdują się informacje, że dziesięcinę byli zobowiązani płacić również lewici, czyli grupa społeczna, która utrzymywała się z dziesięcin pobieranych od reszty społeczeństwa, pełniąc funkcje kapłańskie, urzędnicze oraz pomocnicze przy świątyniach. W *Księdze Powtórzonego Prawa* znajduje się opis dziesięciny trzyletniej, która miała być przekazywana nie tylko kapłanom, ale również obcym, sierotom i wdowom⁴⁸. Pierwsze zapisane stwierdzenie, że podatki nie powinny być zbyt wysokie, jest zapisane w Starym Testamencie w *Drugim zbiorze przysłów Salomona* w *Księdze Przysłów*⁴⁹. Teza przypisywana Salomonowi – władcy izraelskiemu z X w p.n.e. brzmi: *Król państwo umacnia sprawiedliwością, niszczy je ten, kto podatkami uciska*⁵⁰. O prawdziwości tej tezy przekonał się już następca Salomona, król Roboam, który odmówił obniżenia podatków, a co więcej – zapowiedział ich podwyższenie. Na skutek owej decyzji doszło do buntu społeczeństwa oraz podziału królestwa na dwie części⁵¹.

⁴⁶ M. Goniszewski, *Konkurencyjność polskiego systemu podatkowego na wspólnym rynku pracy Unii Europejskiej*, praca magisterska, Uniwersytet Gdański - Wydział Ekonomiczny, Gdańsk, 2016, s. 10.

⁴⁷ *Biblia Tysiąclecia*, wydanie czwarte, red. ks. K. Dynarski, Wydawnictwo Pallottinum, Poznań 1991, s. 135.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 155, 187.

⁴⁹ M. Goniszewski, *Konkurencyjność polskiego systemu podatkowego...*, *op. cit.*, s. 10.

⁵⁰ *Biblia Tysiąclecia...*, *op. cit.*, s. 730.

⁵¹ M. Goniszewski, *Konkurencyjność polskiego systemu podatkowego...*, *op. cit.*, s. 10-11.

W starożytności zwykle dochody podatkowe przeznaczano na finansowanie działań wojennych⁵². Można więc uznać to, jako załączek finansów publicznych. Tak działo się w starożytnej Grecji, gdzie podczas wojny pobierany był podatek zwany *eisphora*⁵³. Mimo, że już wówczas istniała praktyka pobierania danin na cele państwowe, w filozofii greckiej trudno doszukać się przedstawienia ogólnych teorii podatkowych. Pojawiają się za to pewne refleksje, które w przyszłości ewoluowały do miana głównych teorii ekonomicznych. Do Pitagorasa nawiązywali twórcy teorii ceny i równowagi gospodarczej, a Heraklit (V/IV w. p.n.e.), opracowując zasadę powszechnej zmienności, może startować do miana prekursora idei wolnorynkowych. Demokryt (IV/III w. p.n.e.) zaś mówił o zróżnicowanych i indywidualnych potrzebach każdego człowieka i o subiektywnej ocenie dóbr⁵⁴.

Praktyka stosowania podatków w okresie średniowiecza w dużej mierze oparta była na konstrukcjach zbliżonych do podatków pośrednich⁵⁵. Najczęściej stosowano: opłaty, cła czy akcyzę. Z jednej strony wynikało to z dużych trudności związanych z zastosowaniem podatków bezpośrednich, a z drugiej strony z przekonania o wyższości opodatkowania pośredniego nad bezpośrednim. Już wtedy uznano je jako łatwiejsze w wymiarze i pewniejsze w pozyskiwaniu dochodów⁵⁶. W średniowieczu, **Tomasz z Akwinu** (XIII w.) jako jeden z pierwszych wypowiedział się w sprawach podatkowych, akceptując uprawnienie władców do ściągania daniny publicznej. Stawiał jednak wprowadzaniu podatków warunek – mogły być wprowadzone, ale wówczas, gdy dochody z domeny królewskiej nie wystarczały na utrzymanie państwa. Podkreślał również, że podatki nie powinny naruszać substancji majątkowej opodatkowanego i opłacalności działalności gospodarczej. Jego rozważania jednak miały bardziej charakter moralny i dotyczyły głównie zagadnień podatkowych jako elementu ogólnej nauki o moralności⁵⁷.

Niezwykle interesujące i prekursorskie okazują się być poglądy średniowiecznych scholastyków na gospodarkę⁵⁸. Opowiadali się oni za własnością prywatną, ograniczeniem

⁵² M. Doyle, *The History of the Theory of Public Finance*, Student Economic Review, The University of Dublin, Dublin 1989, s. 75, <https://www.tcd.ie/Economics/SER/past-issues/1989.php> (dostęp: 27.07.2021 r.).

⁵³ M. R. Christ, *The Evolution of the Eisphora in Classical Athens*, *The Classical Quarterly*, 2007, 57(1), s. 53-54.

⁵⁴ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2007, s. 89-90.

⁵⁵ R.L. Hopcroft, *Maintaining the Balance of Power: Taxation and Democracy in England and France, 1340-1688*, *Sociological Perspectives*, 199, 42(1), s. 69.

⁵⁶ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe w systemie podatkowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 11-12.

⁵⁷ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, *op. cit.*, s. 91; K. E. Urban, *Aquinas and the Welfare State*, *Austrian Economics Centre*, 2014, s. 5-15, www.austriancenter.com (dostęp: 27.07.2021 r.).

⁵⁸ I. Chaplygina, A. Lapidus, *Economic thought in scholasticism*, [w:] G. Faccarello, H. Kurz (red.), *Handbook on the History of Economic Analysis*, Routledge, Cheltenham/Northampton 2016, vol. 2, s. 20-21.

funkcji rządu oraz wydatków państwowych, sprzeciwiali się „psuciu pieniądza”⁵⁹ – zatem mówiąc językiem współczesnym – inflacji oraz postulowali „miarkowanie” obciążeń podatkowych. Jeden ze scholastyków **Juan de Mariana** (1536-1624) podkreślał konieczność zredukowania zbytecznych wydatków, aby państwo nie było zobligowane do zaciągania długów i konsumowania swoich rezerw: *Jeżeli wydatki Korony wzrastają, przewyższając podatki, zło będzie nieuniknione. Bowiem konieczne będzie codzienne zwiększanie podatków. Spowoduje to zaniepokojenie i irytację obywateli w wyniku czego nie będą oni słuchać królewskich poleceń*⁶⁰.

Diego de Saavedra Fajardo (1584-1648) – hiszpański dyplomata i pisarz, sugerował, że najlepszą metodą zbalansowania budżetu jest obniżenie podatków⁶¹, gdyż *władza jest szaleństwem i musi być oponowana poprzez ekonomiczną rozagę*⁶². Państwa pozbawione takiej rozwagi giną: *Rzymskie Imperium upadło z powodu nadmiernych wydatków (...). Nadmierne wydatki wymagają wysokich podatków*⁶³. Kiedy producenci muszą płacić zbyt wysokie podatki, ograniczona jest produktywność. Podatki są również powodem nędzy: *żyjący w ciągłym strachu przed poborcami podatkowymi farmerzy wolą porzucić ziemię, aby uniknąć niepokoju*. **Pedro Fernandez de Navarrete** (1564-1632) stwierdził: *ten, kto nakłada wysokie podatki, otrzymuje je od bardzo nielicznych*, a rządy, które pobierają zbyt wysokie podatki porównał do rolników, którzy zbierają z pola zbiory razem z korzeniami⁶⁴.

Przełom XVI i XVII wieku to początek upadku stosunków feudalnych i kształtowanie się ustroju kapitalistycznego. Zmiany gospodarcze, które polegały przede wszystkim na ciągłym zwiększaniu produkcji i przeznaczaniu jej w większym wymiarze na sprzedaż, pociągały za sobą także przemiany w układzie społecznym i instytucjonalnym. Ten okres charakteryzował się również rozwojem teorii finansów. W zakresie teorii ekonomii można mówić o dwóch podstawowych szkołach, które grupowały wokół siebie najwybitniejszych twórców tego okresu. Należy wymienić merkantylistów i kameralistów⁶⁵.

⁵⁹ J. Mariana, *A Treatise on the Alteration of Money*, (tłum. P.T., Brannan), Journal of Markets & Morality, 2002, 5(2), s. 572.

⁶⁰ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, op. cit., s. 92.

⁶¹ A.A. Chafuen, *Faith and Liberty. The Economic Thought of the Late Scholastics*, Lexington Books, Lanham 2003, s. 54.

⁶² R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, op. cit., s. 92.

⁶³ R. J. Antonio, *The Contradiction of Domination and Production in Bureaucracy: The Contribution of Organizational Efficiency to the Decline of the Roman Empire*, American Sociological Review, 1979, 44(6), s. 900-905.

⁶⁴ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, op. cit., s. 92.

⁶⁵ Przyjęto, że okres merkantylistów oraz kameralistów trwał do roku 1776, czyli do momentu ukazania się dzieła Adama Smitha; A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 13-15.

Tabela 1.1. Najważniejsze poglądy przedstawicieli merkantylistów i kameralistów na temat podatków

Kierunek	Przedstawiciele	Poglądy
Merkantyлизм (Francja)	Jean Bodin (1530-1596)	- krytyka nadmiernego fiskalizmu (<i>finanse są nerwem Republiki</i>) i korupcji wśród urzędników skarbowych we Francji; - podatki powinny zachować tylko charakter pomocniczy i powinny być pobierane tylko w sytuacjach nadzwyczajnych; - podatki nie powinny stanowić głównego źródła dochodów.
Merkantyлизм (Anglia)	Tomasz Hobbes (1588-1679) William Petty (1623-1687)	odzwierciedleniem zdolności podatkowej jest konsumpcja, zatem sprawiedliwsze są podatki pośrednie, jednakże prostota rozwiązań podatkowych powinna być stawiana nad sprawiedliwością (Petty opowiadał się za podatkiem pogłównym bądź podymnym – pobieranym od ilości kominów, których nie da się ukryć).
Kameralistyka (Niemcy)	Georg Obrecht (1547-1612) Veit Ludwig von Seckendorff (1626-1692) Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771) Johann Friedrich von Pfeiffer (1718-1787)	- krytyka nadmiernego fiskalizmu i administracji; - podatki nie powinny stanowić głównego źródła dochodów; - konieczność równoważenia budżetu a proces jego tworzenia należy rozpocząć od określenia potrzeb państwa, czyli od szacowania wydatków, do których należy dostosować dochody; - przypisywanie dużej roli aktywnemu oddziaływaniu podatków na procesy gospodarcze i społeczne (pochwała interwencjonizmu państwowego, który ma służyć wzrostowi dobrobytu narodu); - źródła podatku należy upatrywać z działalności produkcyjnej – za rozwojem przemysłu postępuje rozwój handlu, co zwiększa ilość pieniądza w obiegu; - sprawiedliwe są różne formy opodatkowania pośredniego.
Kameralistyka (Polska)	Jan Ferdynand Nax (1736-1810)	<i>Dobrze rozmiarowane letkie podatkiłożone na poprawy ekonomiczne i na utworzenie nowych bogactw, przez żwawą cyrkulację orzeźwią wszystkie czynności narodowe, czynne ręce do pracy zachęcą, tak jak wymuszony podatek leniuchów do pracy przyniewoli; z tych powszechnych składek miasta, porty, kanały, drogi, rękodzielnie, floty i tysięczne wspianiale pożyteczne dzieła wystawione być mogą, czego prywatne dostatki uskutecznić w osobności nie zdołają (pisownia oryginalna).</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 14-15; R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, op. cit., s. 94; R. Goryszewski, *U źródeł teorii i praktyki finansów publicznych. Część II Merkantyлизм, fizjokratyzm, początki klasycznej myśli ekonomicznej*, Ekonomia, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego, 2011, nr 2, s. 141-148; N. Gajl, *Teorie podatkowe...*, op. cit., s. 33-38.

Kolejnym kierunkiem, który rozwinął się w XVIII wieku, był fizjokratyzm, uznawany jako pierwszy naukowy kierunek myśli ekonomicznej⁶⁶. Przedstawiciel fizjokratyzmu **Francois Quesnay** (1694-1774) wyodrębnił trzy klasy społeczne:

- klasę produkcyjną (dzierżawcy rolni),
- klasę właścicieli ziemskich i sprawujących władzę,
- klasę „jałową” przemysłowców, rzemieślników i przedstawicieli wolnych zawodów.

Według fizjokratów tylko klasa pierwsza wytwarza dochód, który przypada klasie drugiej w postaci pobieranej przez nich renty gruntowej. Opodatkować należy zatem własność ziemską, ponieważ warstwy nie wytwarzają czystego dochodu. Opodatkowanie kupców i rzemieślników nie ma sensu, gdyż nie wytwarzają oni żadnego dochodu czystego, a narzucone podatki i tak **przerzucą na producentów rolnych**, co nieuchronnie prowadzi do podwyżki cen⁶⁷. Konsekwencją takiego stanowiska fizjokratów była teoria podatku jednolitego, pobieranego wprost u źródła od czystego dochodu osiąganego przez właścicieli ziemskich (jego wysokość miała wynosić 30-33,3%). Dziś nie stosuje się w praktyce podatku jednolitego, ale inna koncepcja fizjokratów ma dziś doniosłe znaczenie w nauce skarbowości. **Przerzucalność podatków** – bo o niej pisali przedstawiciele fizjokratyzmu – stanowi jeden z najistotniejszych sposobów reakcji podatników na opodatkowanie⁶⁸.

1.2. Neutralność systemu podatkowego – przegląd teorii nurtu liberalnego

1.2.1. System podatkowy według Adama Smitha

Za jeden z najlepszych rozwiniętych systemów XVIII i XIX wieku uważa się angielski system podatkowy⁶⁹. Podstawą opodatkowania rolnictwa był tam podatek gruntowy (*land tax*), wprowadzony łącznie z opodatkowaniem nieruchomości jeszcze w 1697 roku. Oprócz tych podatków obowiązywał w Anglii podatek przemysłowy (*licences*), choć o prymitywnej konstrukcji, a także mający duże tradycje podatek spadkowy (*legacy duty*). Działały również

⁶⁶ A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, *op. cit.*, s. 16.

⁶⁷ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, *op. cit.*, s. 93.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 94.

⁶⁹ M. Dauntton, *Taxation, War, and Good Government in Britain, 1688–1914*, [w:] S.H. Steinmo, *The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America*, Oxford Scholarship Online, 2018, s. 1.

podatki pośrednie⁷⁰ i cła wprowadzone w dobie merkantylizmu⁷¹. Podatki dochodowe (*income tax*) pojawiły się dopiero w drugiej połowie XIX wieku, jednakże pierwowzór takiego podatku został wprowadzony w Anglii już w roku 1798⁷² w związku z koniecznością sfinansowania przygotowań do wojny z Francją.

Pierwsze koncepcje podatkowe, którym można przypisać istotne znaczenie, uformowały się na gruncie liberalnej szkoły ekonomii. Ich autorem był szkocki myśliciel **Adam Smith** (1723-1790). Należy mieć na uwadze, że czasy życia Smitha, to lata, w których panował model dzierżawy podatkowej. Cechowała go silna władza poborcy podatkowego, który przy poborze podatków stawiał się ponad regułami opodatkowania. Niejednokrotnie dla własnej korzyści, usprawiedliwianej potrzebą działania w imieniu władcy, dokonywał poboru podatków w sposób arbitralny⁷³. Obawy co do tego, że podatnik może być przez poborców podatkowych ciemniony, były zasadne⁷⁴. Według Smitha nieprzestrzeganie pewnych zasad podatkowych powodowało, że podatki były *bardziej uciążliwe dla ludności niż korzystne dla panującego*⁷⁵.

Smith miał również okazję obserwować sytuację gospodarczą, która doprowadziła do buntów podatkowych. Za czasów jego życia doszło do wybuchu Wielkiej Rewolucji Francuskiej (1789-1799), obalenia monarchii i powołania republiki. Przyczynę tych wydarzeń można upatrywać m.in. w niesprawiedliwym opodatkowaniu⁷⁶. Poparciem tej teorii był fakt, że gilotynowano w pierwszej kolejności poborców podatkowych⁷⁷. Nakładanie nowych podatków na najbiedniejszą część społeczeństwa było odpowiedzią na olbrzymie zadłużenie Francji i bezskuteczne próby ratowania finansów państwa przez kolejnych ministrów finansów. Duchowni (arcybiskupi i biskupi) posiadali ogromne majątki i liczne przywileje, szlachta uzyskała dostęp do najwyższych urzędów w państwie, posiadała wielkie majątki oraz była w zasadzie zwolniona od podatków, stan trzeci natomiast w 84% składał się z chłopów i biedoty miejskiej, która była najbardziej obciążana obowiązkami – płacili czynsz dla swoich

⁷⁰ Podział na podatki pośrednie i bezpośrednie wprowadził John Stuart Mill, chociaż niektórzy autorzy przypisują dokonanie podziału fizjokratom (zob. C.J. Bullock, *Direct and Indirect Taxes in Economic Literature*, Political Science Quarterly, 1898, 13(3), s. 447).

⁷¹ N. Gajl, *Teorie podatkowe...*, *op. cit.*, s. 59.

⁷² W niektórych źródłach podaje się rok 1799 (zob. A. Mariański, *Krótką historia opodatkowania dochodu*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2018, nr 3, s. 12).

⁷³ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 8, Wolter Kluwer, Warszawa 2016, s. 45.

⁷⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 10.

⁷⁵ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczyną bogactwa narodów*, t.2, PWN, Warszawa 2007, s. 503.

⁷⁶ Chanel podkreśla przede wszystkim nierówność i nieefektywność systemu podatkowego (zob. G. Chanel, *Taxation as a Cause of the French Revolution: Setting the Record Straight*, *Studia Historica Gedanensia*, 2015, t. VI, s. 65, 81).

⁷⁷ M. Goniszewski, *Konkurencyjność polskiego systemu podatkowego...*, *op. cit.*, s. 12.

panów, byli zmuszani płacić różnorakie zobowiązania, trzy rodzaje podatków: na rzecz króla, Kościoła i pana (arystokracji) oraz mieli bardzo ograniczone prawa. Ma to odzwierciedlenie w słowach E. J. Sieyès'a *Czym jest stan trzeci? Wszystkim. Czym był dotąd? Niczym. Czego żąda? Być czymś*⁷⁸. Również jednym z powodów rozpoczęcia walki o niepodległość Stanów Zjednoczonych (1775-1783) było nakładanie przez władze brytyjskie coraz wyższych podatków, przy jednoczesnym niedopuszczaniu reprezentantów kolonii amerykańskich do parlamentu brytyjskiego⁷⁹.

Całość poglądów Smitha, które stanowiły podwaliny teorii podatkowych, można podzielić na pewne trzy grupy zagadnień⁸⁰:

- zasady podatkowe,
- przerzucalność podatków,
- fiskalizm i jego następstwa.

W swoim dziele *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* w ostatniej, piątej księdze zawarł rozważania dotyczące dochodów państwa. Księga została podzielona na trzy rozdziały poświęcone kolejno wydatkom państwa, źródłom i długom publicznym. Opisywane w niej reguły tworzenia i kształtowania systemu podatkowego są aktualne do dziś. Część drugą Smith rozpoczyna od określenia czterech zasad jakimi powinny kierować się architektki podatków⁸¹ (rysunek 1.2).



Rysunek 1.2. Klasyczne zasady podatkowe A. Smitha

Źródło: opracowanie własne.

⁷⁸ B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, *Historia. Czasy nowożytne*. Podręcznik do liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego i techniku. Zakres podstawowy, Wydanie II poprawione, OPERON, Gdynia 2011, s. 205.

⁷⁹ J. Walczak, *Taxation, Representation, and the American Revolution*, 2018, <https://taxfoundation.org/taxation-representation-american-revolution/> (dostęp: 27.11.2021 r.).

⁸⁰ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, *op. cit.*, s. 20.

⁸¹ A. Smith, *Badania...*, *op. cit.*, s. 584-587.

Według Z. Federowicza Smith zasady zaczerpnął od H. Home'a⁸², weszły jednak one do naukowej literatury jako zasady podatkowe Smitha⁸³. Jednakże, w żaden sposób fakt ten nie umniejsza zasług A. Smitha dla rozwoju myśli podatkowej.

Zasada równomierności (ang. *equality*) podatkowej odwołuje się do postulatu, zgodnie z którym przy opodatkowaniu należy uwzględniać dochody, a nie przynależność stanową, status społeczny czy inne przymioty podatnika⁸⁴: *poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymania rządu (...) proporcjonalnie do dochodu, jaki każdy z nich pod opieką państwa uzyskuje*. Określenie *proporcjonalnie* wskazuje, że Smith był zwolennikiem podatku liniowego. Należy zgodzić się z głosami niektórych ekonomistów, jak przykładowo z R. Gwiazdowskim, że współcześnie ta zasada doczekała się wielu interpretacji, w tym także odmiennych od tych, które prezentowano za życia samego autora⁸⁵. W szczególności należy podkreślić fakt przypisywania Smithowi postulowania progresji podatkowej. Federowicz stanowczo oponuje przeciwko nadinterpretacji klasycznej zasady równomierności i twierdzi, że nie można znaleźć w niej postulatu opodatkowania progresywnego⁸⁶.

Zasada pewności była szczególnie podkreślana przez A. Smitha. W myśl tej zasady wysokość podatku nie powinna być dowolna, natomiast powinna być konkretnie oznaczona: *podatek jaki każda jednostka obowiązana jest płacić, powinien być określony, a nie dowolny. Termin płatności, sposób zapłaty, suma, jaką należy zapłacić – wszystko to powinno być jasne i zrozumiałe dla podatnika i każdej innej osoby*⁸⁷. Według Smitha nieokreślona wysokość opodatkowania sprzyjała korupcji i oszustwom⁸⁸.

Kolejna zasada sformułowana przez A. Smitha to zasada dogodności, zgodnie z którą pobieranie podatku powinno odbywać się w ten sposób, by proceder był dla podatnika jak

⁸² B. Stanek niefortunnie stwierdziła, że *zasady (...) zostały zaczerpnięte z dzieła H. Home'a i L. Kamesa*. Podobnie ujęła to M. Kosek-Wojnar: *(...) zasady te zaczerpnął on z dzieła H. Home'a i L. Kamesa*. Natomiast Henry Home i Lord Kames to ta sama osoba. Prostuje tę kwestię H. Przybylska: *(...) Henry Home - lord Kames (...)*. B. Stanek, *Zasady podatkowe A. Smitha jako kryterium oceny podatku liniowego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio H*, 2016, 50(11), s. 693; M. Kosek-Wojnar, *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 66; H. Przybylska, *Adam Smith – prekursor etyki gospodarczej*, [w:] H. Polok (red.), *Etyczny wymiar działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, *Studia Ekonomiczne* nr 35/06, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2005, s. 14.

⁸³ Z. Federowicz, *Instytucje finansowe*, PWE, Warszawa 1965, s. 164.

⁸⁴ A. Pączkowska, M. Walczak, *Polski system podatkowy w kontekście zasad podatkowych A. Smitha*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, SGH, Warszawa 2015, s. 656.

⁸⁵ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, *op. cit.*, s. 95.

⁸⁶ Z. Federowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, PWE, Warszawa, 1968, s. 125.

⁸⁷ M. Jaszczyński, *Funkcje podatków...*, *op. cit.*, s. 215-216.

⁸⁸ A. Smith, *Badania...*, *op. cit.*, s. 501.

najmniej dotkliwy⁸⁹. Ściągania podatków należy dokonywać w terminach odpowiednich dla podatnika, tak aby w jak największym stopniu ułatwić mu spełnienie tego obowiązku. Z. Federowicz uznaje ten postulat za wręcz utopijny⁹⁰.

Zasada taniości zakłada wysoką wydajność fiskalną systemu podatkowego, a w szczególności niskich kosztów poboru podatku – *każdy podatek powinien być tak przemyślany, aby suma, jaką zabiera z kieszeni ludności lub do tych kieszeni nie dopuszcza, w najmniejszym jak tylko można stopniu przekraczała kwotę, jaką podatek ten wnosi do skarbu państwa*⁹¹. Współczesne realizowanie tej zasady może nastąpić tylko dzięki uproszczeniu konstrukcji całego systemu podatkowego. Myśl liberalna obfitowała w sceptyczne podejście do aktywności (ingerencji) państwa, któremu zarzucano naruszanie *praw naturalnych*⁹².

Smith twierdził również, że jeżeli państwo nie może z jakiś względów wprowadzić lub rozszerzyć opodatkowania bezpośredniego, powinno obciążyć podatnika pośrednio podatkiem od artykułów konsumpcyjnych. Jest to wygodna, prosta w konstrukcji forma uzyskiwania dochodów budżetowych. Struktura zamożności i wynikające z tej struktury preferencje sprawiają, że „bogaci i bardziej rozrzutni” przyczynią się do zwiększenia wpływów z podatków w stopniu zdecydowanie większym aniżeli uboga część społeczeństwa⁹³. Smith zauważył również zjawisko przrzucalności podatków od towarów konsumpcyjnych pierwszej potrzeby. Podatek ten podnosi cenę artykułów, ponieważ przedsiębiorca, który go płaci, musi otrzymać zazwyczaj jego zwrot, a ostatecznie ciężar podatkowy ponosi konsument. Smith opisał również zjawisko akumulacji podatków w cenie dobra. Podał tu przykład ceny skóry, na którą wpływa nie tylko podatek od tego dobra, ale również od soli, mydła i świec, które rzemieślnicy zużywają wykonując zamówienie⁹⁴. Ponadto Smith popierał opodatkowanie przede przedmiotów zbytku, gdyż w jego ocenie niekoniecznie wiązały się one z podniesieniem płac (podał tutaj przykład tytoniu oraz napojów alkoholowych)⁹⁵.

Poglądy liberalizmu gospodarczego powodują, iż Smith formułuje tezę, że zadania państwa powinny być ograniczone do minimum. Na drodze rozwoju gospodarczego czy bogacenia się ludności nie może stać fiskalizm podatkowy. Surowe podatki przynoszą bowiem

⁸⁹ H. Preez, *Constructing the Fundamental Principles of Taxation through Triangulation*, The ATA Journal of Legal Tax Research, 2018, 16(2), s. 26.

⁹⁰ M. Kosek-Wojnar, *Zasady podatkowe...*, op. cit., s. 68.

⁹¹ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 586.

⁹² J. Pomaskow, *Podejście ekonomistów do roli podatku w ekonomii*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2018, nr 349, s. 175.

⁹³ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 58.

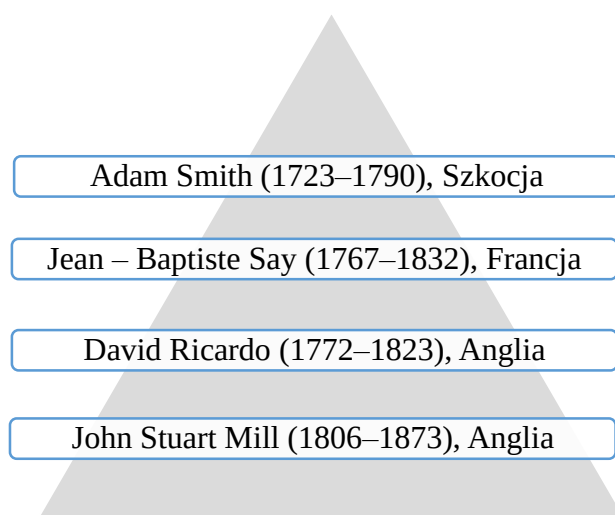
⁹⁴ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczyną...*, op. cit., s. 559.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 560.

tylko chwilowe korzyści, dla których nie warto niszczyć źródeł dochodu⁹⁶. Koncepcja podatkowa, mimo, że powstała u schyłku XVIII wieku w dalszym ciągu zachowuje aktualność i stanowi punkt wyjścia dla wielu rozważań podatkowych.

1.2.2. Teorie podatkowe przedstawicieli angielskiej i francuskiej ekonomii klasycznej

Przedstawiciele ekonomii klasycznej – David Ricardo, Jean-Baptiste Say oraz John Stuart Mill (rysunek 1.3) mimo, że nadali nowy ton rozważaniom A. Smitha, to w swoich koncepcjach wyrażali wyraźny sprzeciw wobec fiskalizmu⁹⁷ – system podatkowy ma prezentować rozwiązania, które jak najmniej będą ingerować w działalność podatnika.



Rysunek 1.3. Przedstawiciele ekonomii klasycznej

Źródło: opracowanie własne

Dzięki działalności francuskiego myśliciela **Jeana Baptiste’a Saya**, szkoła „smithowska” stała się powszechnie znana na kontynencie europejskim, chociaż trzeba otwarcie przyznać, że nie była wolna od jego subiektywnych interpretacji. W swoim głównym dziele pt. *Traktat o ekonomii politycznej (...)*⁹⁸ poświęcił dwa rozdziały podatkom. Zdefiniował podatek jako wartość uiszczaną rządowi na pokrycie wydatków publicznych⁹⁹ i stwierdził: *Podatek mierzy się wysokością ofiary wymaganej od podatnika, a nie wysokością*

⁹⁶ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 59.

⁹⁷ J. Pomaskow, *Podejście...*, op. cit., 175.

⁹⁸ J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej, czyli prosty wykład, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, PWN, Warszawa 1960.

⁹⁹ U. Zagóra-Jonszta, *Jean Baptiste Say o podatkach i systemie podatkowym*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 287, s. 134.

*kwoty, jaką otrzymuje rząd; albowiem koszty wybierania podatków, czas stracony przez podatnika, osobiste usługi, których się od niego żąda itd. – stanowią część składową podatków*¹⁰⁰.

Say podkreślał swój negatywny stosunek do podatków, uważając je za formę grabieży i twierdził, że należy: (...) *wybierać podatki nadzwyczajne (...), jest to powiększyć nakłady produkcji nie pomnażając użyteczności produktów, nie przyczyniając się nic do przyjemności, którą spożywacz*¹⁰¹ *stąd mieć może; jest nałożyć karę pieniężną na to, co nadaje byt społeczności*¹⁰².

Uznał, że nie ma dobrych podatków, są tylko bardziej lub mniej złe, a ponieważ nie można uniknąć ich płacenia, trzeba stosować te mniej złe¹⁰³. Uznawał, że ściąganie podatku przynosi społeczeństwu szkodę, a wartości pobrane od podatników są wydatkowane w sposób nieprodukcyjny¹⁰⁴. Zdawał sobie jednak sprawę, że pomimo wielu wad, podatki są nieodzownym elementem funkcjonowania aparatu państwowego, bez nich bowiem żadna władza nie mogłaby się utrzymać¹⁰⁵.

Say rozpatrywał również obciążenia podatkowe pod kątem moralności, zwracając uwagę na ich wpływ na zachowania oraz zwyczaje społeczeństwa¹⁰⁶. Funkcjonujący w państwie system podatkowy może bowiem zachęcać lub zniechęcać do pracowitości i oszczędności¹⁰⁷.

Idąc w ślady Smitha, J.B. Say także wyznaczył zasady, które należało przestrzegać przy konstrukcji oraz pobieraniu podatku¹⁰⁸. Podatki aby były jak najmniej uciążliwe powinny być¹⁰⁹:

- umiarkowane pod względem ilości i wielkości,
- sprawiedliwie rozłożone,
- wolne od ciężarów dodatkowo obciążających podatnika bez korzyści dla skarbu państwa (chodzi o koszty poboru podatków),

¹⁰⁰ J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 881.

¹⁰¹ Pisownia oryginalna, w obecnym rozumieniu konsument.

¹⁰² J.B. Say, *Listy J. Chr. Saya do P. Malthusa, pisane w rozmaitych materyach ekonomii politycznej, a mianowicie: o przyczynach powszechnego zatamowania handlu*, 1829, (tłum. Stanisław Budny), Wrocław 2004 (wersja online na podst. wyd. z 1829 r., nakład i druk A. Marcinowskiego, Wilno), s. 34.

¹⁰³ U. Zagóra-Jonszta, *Jean Baptiste Say...*, op. cit., s. 139.

¹⁰⁴ R.L. Formaini, *Jean-Baptiste Say: Foundations of France's Free Trade Tradition, Economic Insights*, 2006, 11(1), s. 4.

¹⁰⁵ U. Zagóra-Jonszta, *Jean Baptiste Say...*, op. cit., s. 141.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 786.

¹⁰⁸ U. Zagóra-Jonszta, *Jean Baptiste Say...*, op. cit., s. 135.

¹⁰⁹ J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 767-768.

- nieszkodzące reprodukcji,
- sprzyjające zasadom moralności, czyli obyczajom pożytecznym dla społeczeństwa.

Jako kolejny klasyk zauważył zjawisko przerzucalności podatków. Ten fakt wskazał jako wadę, twierdząc, że nakładane na jednych, faktycznie są płacone przez drugich i w rezultacie podatki spadają na tych, którzy nie są w stanie się przed nimi obronić¹¹⁰. Nakładając podatek na dobro, producenci zwiększają jego cenę, co zmniejsza konsumpcję, a w konsekwencji i popyt¹¹¹. Say tłumaczył, że powstaje zatem strata dla podatnika – na części jego użytków, dla tego co produkuje – na części jego produktów, a dla państwa – na części jego dochodów. Taki podatek zatem niszczył zadowolenie z konsumpcji, natomiast nałożony na podstawowe towary niszczył samego podatnika i konsumpcję¹¹².

Say uważał, że jeżeli podatki na dobra muszą być nałożone to powinny bardziej obciążać rzeczy zbędne niż niezbędne – **jedynie podatek od dóbr luksusowych uważał za pożyteczny**, gdyż z jednej strony nie zabierał wartości, która mogła być użyta reprodukcyjnie, z drugiej natomiast zniechęcał do bezużytecznej konsumpcji dóbr na rzecz tych towarów, które mogłyby być użyte dla społeczeństwa z większą korzyścią. Jednakże miał obawy co do właściwego rozdzielenia dóbr pierwszej potrzeby i zbytku¹¹³.

Francuski ekonomista zwracał również uwagę na **koszty poboru podatków** i związane z nimi koszty egzekucyjne, czy dochodzenia sądowe. Według Saya nie zwiększały one wpływów podatkowych, a obciążały podatników¹¹⁴. Do złych praktyk zaliczył również *szarwark*¹¹⁵. Say wyraźnie opowiadał się za progresją podatków w kwestii podatku dochodowego, który obciążałoby wówczas bardziej ludzi bogatych niż biednych. Na zarzut, że progresja podatkowa może zniechęcić do bogacenia się, odparł, że są różne formy progresji i można przyjąć taką, która obejmowałaby tylko przyrost dochodu, a nie cały dochód¹¹⁶. Takie stanowisko było dosyć nietypowe dla liberała oraz zwolennika szkoły klasycznej. Smith bowiem uznawał za najbardziej sprawiedliwe podatki liniowe, proporcjonalne.

¹¹⁰ U. Zagóra-Jonszta, *Jean Baptiste Say...*, op. cit., s. 138.

¹¹¹ J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 766.

¹¹² *Ibidem*, s. 769-770.

¹¹³ *Ibidem*, s. 777, 783.

¹¹⁴ U. Zagóra-Jonszta, *Jean Baptiste Say...*, op. cit., s. 136.

¹¹⁵ *Szarwark - przymusowe świadczenie nakładane na ludność wiejską w postaci robót publicznych, głównie na rzecz budowy i utrzymania dróg, mostów, wałów przeciwpowodziowych i urządzeń wodnych*; definicja według: K. Holly, A. Żółtak, *Słownik wyrazów zapomnianych czyli słownictwo naszych lektur*, PWN, Warszawa 2001, s. 362.

¹¹⁶ J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 495, 778.

Say uważał także, że zbyt **wysokie bądź niesprawiedliwe podatki przyczyniają się do nadużyć i fałszywych zeznań (oszustw)**¹¹⁷.

Porównując stanowiska obu klasyków, widać, że Say, wyłamał się ze „smithowskiej” zasady proporcjonalności podatków, jednak został wierny reszcie postulatów.

Angielski epigon klasycznej ekonomii – **David Ricardo** dopatrywał się negatywnych skutków ciężaru podatkowego, jeżeli koryguje on ukształtowany przez rynek podział dochodów i majątku. W swojej filozofii podnosił postulaty o zapewnieniu swobody przedsiębiorczości prywatnej. Jest autorem *reguły edynburskiej*, zgodnie z którą sytuacja podatnika powinna pozostać prawie niezmienną po uiszczeniu podatku (*leave them as you find them*). Reguła ta stała się załącznikiem koncepcji podatku naturalnego¹¹⁸. Przez wielu uznawany za kontynuatora myśli Smitha, którego zasady polityki podatkowej poparł. Ricardo dowodził, że w sile finansowej podatnika tkwi bowiem teraźniejszość i przyszłość państwa. Akceptował niskie i proporcjonalne podatki (*taxation under every form presents but a choice of evils*)¹¹⁹, sprzeciwiając się progresji podatkowej i nadmiernemu fiskalizmowi.

Spośród 32 rozdziałów swojej pracy *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*¹²⁰ (*On the Principles of Political Economy and Taxation*), aż 12 rozdziałów poświęcił podatkom. Swoje rozważania o opodatkowaniu w rozdziale VIII zaczyna od słów: *Podatki są częścią produktu ziemi i pracy całego kraju, oddawaną do dyspozycji rządu. Płaci się je zawsze w końcu z kapitału lub z dochodu kraju*¹²¹. Obciążając dochód, podatki ograniczają akumulację oraz konsumpcję, obciążając kapitał – zmniejszają środki na działalność produkcyjną. W kolejnych rozdziałach przeanalizował m.in. podatki od płac, od surowców, od towarów niebędących płodami rolnymi, od złota i od zysków oraz dziesięcinę.

W rozdziale IX *Podatki od płodów rolnych*, Ricardo stwierdza¹²²:

1. (...) wszystko, co powiększa koszty produkcji, wywołuje wzrost ceny, wszystko zaś, co obniża koszty, obniża też cenę;
2. Podatku od płodów rolnych nie płaci właściciel ziemski i nie płaci farmer (dzierżawca), lecz płaci go konsument w postaci podwyższonej ceny;

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 786.

¹¹⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 250.

¹¹⁹ *Podatki w każdej formie stanowią tylko wybór zła* (zob. P. Sraffa (red.), *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Liberty Fund, Indianapolis 2004, s. 167).

¹²⁰ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i zasad opodatkowania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957.

¹²¹ *Ibidem*, s. 168.

¹²² *Ibidem*, s. 174-175.

3. (...) *podatek od płodów rolnych i artykułów pierwszej potrzeby robotnika będzie miał inny skutek: wywoła wzrost płac.*

Ricardo był przeciwny podatkowi od surowców rolnych, bo z ich powodu rosły ceny żywności, a wraz z nimi koszty utrzymania robotników. Było to dla niego istotne, dlatego, że w jego opinii robotnicy, przygnieci ubóstwem nie są zainteresowani rozwojem i wzrostem gospodarczym. Kluczowi dla tego rozwoju i wzrostu są więc przedsiębiorcy i to, czy mają wystarczające zyski, by móc akumulować kapitał i inwestować go w rozwijanie swoich działalności. Jednakże przy szybko rosnących kosztach utrzymania robotników, a więc także ich płacach, zyski przedsiębiorców maleją, co stanowi hamulec rozwoju gospodarczego i prowadzi do stagnacji ekonomicznej¹²³.

Troska o rozwój gospodarczy kraju sprawiła też, że Ricardo był przeciwny podatkowi od zysków przedsiębiorców, bo taki podatek jego zdaniem prowadzi do wzrostu cen towarów, czyli jest przerzucany na „spożywcę”. Przeciwwstawiał się również podatkowi dochodowemu od płac, bo ten z kolei skutkuje ich wzrostem, co obniża zyski przedsiębiorców oraz tempo, w jakim akumulują oni swój kapitał¹²⁴. Z tych pobudek był za niskimi wydatkami państwa oraz podatkami ściągany przede wszystkim z nieproduktywnych sfer gospodarki.

Zdaniem D. Ricarda wszystkie podatki zwiększały wartość wymienną towarów, co zniechęcało i do uprawy (w przypadku podatków rolnych), i do produkcji (w przypadku pozostałych podatków)¹²⁵. **Jednocześnie zaznaczył również, że podniesienie wartości podatków wpływa na konsumpcję, a w rezultacie na zmniejszenie wpływów podatkowych. Społeczeństwo uciśnione nadmiernymi podatkami na dobra, niejednokrotnie zrezygnuje z jego konsumpcji¹²⁶.**

Ricardo opowiadał się za systemem podatkowym obciążającym w pierwszej kolejności dochody właścicieli ziemskich. Z takim stanowiskiem związana była kolejna opracowana przez Ricardo teoria: *teoria renty gruntowej*¹²⁷ (rozdział X). Przekonywał, że opodatkowanie dochodów z renty gruntowej nie wpłynie negatywnie na rolnictwo. Wysokość stawek za dzierżawę ziemi zależy bowiem wyłącznie od popytu na nią. Jeśli więc wzrasta popyt na ziemię, to zwiększają się też stawki za jej dzierżawę, co podnosi dochody właścicieli ziemskich. Jednak to, czy ich dochody rosną, czy maleją, nie ma wpływu na efektywność

¹²³ U. Zagóra-Jonszta, *Rozważania o podatkach Davida Ricarda i Johna Stuarta Milla*, Studia i Prace WNEiZ US, 2016, 44/2, s. 410.

¹²⁴ L. Tsoulfidis, *On the Ricardian Theory of taxation and neutrality of money*, SPOUDAI - Journal of Economics and Business, 1993, 43(2), s. 123-124.

¹²⁵ U. Zagóra-Jonszta, *Rozważania..., op. cit.*, s. 412.

¹²⁶ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej..., op. cit.*, s. 277.

¹²⁷ Renta gruntowa to dochód z dzierżawy właściciela ziemskiego.

wykorzystania ziemi. Tym bardziej, że – jak zauważył Ricardo – wraz z rosnącą liczbą ludności wzrasta popyt na żywność. To zaś sprawia, że pod uprawę wykorzystuje się nie tylko te najlepsze, ale i gorsze, a nawet najgorsze grunty. W rezultacie rosną stawki dzierżawy za grunty rolne najlepszej jakości, z których uzyskuje się wyższe plony. Związane z tym wyższe dochody z dzierżawy ziemi nie są w żaden sposób zasłużone przez jej właściciela¹²⁸. Właściciel ziemski odnosi korzyścią zarówno kosztem robotnika, jak i kapitalisty, albowiem *nie robi niczego poza pobieraniem swoich czynszów, siedzi sobie beczynnie i patrzy, jak jego renta wzrasta*. Odmienne jak Smith, twierdził, że finansowy ciężar utrzymania państwa w rzeczywistości ponoszą kapitaliści (przemysłowcy), a nie właściciele ziemscy¹²⁹.

Ostatni z wyróżnionych klasyków – **John Stuart Mill**, również poświęcił problematyce opodatkowania 5 rozdziałów w drugim tomie swojego dzieła *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii i społecznej*¹³⁰. Rozważania na temat podatków rozpoczął od omówienia zasad podatkowych A. Smitha, zwracając szczególnie uwagę na zasadę równości, którą jego zdaniem nieprawidłowo interpretowano. Równość opodatkowania według Milla oznacza równość ofiary (*zasada równości ofiar*). Udział jednostki w pokrywaniu wydatków rządu powinna być taka, aby nie odczuwała ona ani mniej, ani więcej „przykrości” aniżeli inna jednostka¹³¹. Koncepcja równej ofiary znajdowała swoje szerokie uzasadnienie zarówno gospodarcze, społeczne, jak i filozoficzne w teorii utylitarystycznej. Dotychczas w sprawach podatkowych, pytano, ile należy świadczyć finansowo na rzecz dobra ogólnego, natomiast dzięki koncepcji filozoficznej zmienił się charakter pytania, mianowicie: ile powinno pozostać po zapłaceniu podatku? Przesłanką sprawiedliwości opodatkowania była dla Milla zasada równego traktowania podatników, co oznaczało¹³²:

- taką samą ofiarę finansową, zatem równe podatki;
- taką samą stratę w dobrobycie, zatem równy ubytek korzyści u osób podlegających opodatkowaniu.

Ze względu na te założenia nie dokonano rozstrzygnięcia, czy Mill był za podatkami proporcjonalnymi czy progresywnymi.

¹²⁸ J. Krzemiński, *Klasyk ekonomii i multimilioner*, <https://ekonomia.gosc.pl/doc/6562926.Klasyk-ekonomii-i-multimilioner> (dostęp: 14.04.2021 r.).

¹²⁹ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 63.

¹³⁰ J. S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej*, T. 2, PWN, Warszawa 1966.

¹³¹ U. Zagóra-Jonszta, *Rozważania...*, *op. cit.*, s. 415.

¹³² A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 68-69.

Uznaje się, że Mill dokonał oficjalnej klasyfikacji podatków na pośrednie i bezpośrednie. Uznał podatki od czynszu, zysków i wynagrodzenia podatkami bezpośrednimi, podczas gdy podatki od towarów uważał za podatki pośrednie¹³³. W pracy Milla można również znaleźć definicję podatku od dóbr: *przez podatki od dóbr rozumie się po prostu takie podatki, które są ściągane albo od wytwórców, albo od przewoźników lub kupców pośredniczących między nimi a ostatecznymi nabywcami na konsumpcję. Podatki nakładane bezpośrednio na konsumentów poszczególnych dóbr, jak podatek od nieruchomości lub w tym kraju podatek od koni i pojazdów, mogą być nazywane podatkami od dóbr, lecz nimi nie są, określenie to bowiem zwyczajowo ograniczone do podatków pośrednich płaconych przez jedną osobę w tym przeświadczeniu i z tym zamiarem, że będą zwracane przez inną*¹³⁴. Mimo upływu lat, ta definicja i zjawisko przerzucalności podatków dalej zachowują swoją aktualność.

Mill zajął się również problematyką wpływu podatków na wymianę międzynarodową. Wyróżnił w swoim dziele podatki od eksportu i od importu. Zauważył, że mogą wpływać one na konkurencyjność handlową danego kraju¹³⁵.

Mill zastanawiał się również, które podatki są bardziej pożądane: pośrednie czy bezpośrednie¹³⁶. Uznał, że w Anglii sympatie zwracają się ku opodatkowaniu pośredniemu. Anglicy nie lubili poborców podatkowych i słuchania stanowczego żądania płacenia podatku. Jednak z drugiej strony, opłacając podatki bezpośrednie, każdy wiedział, ile musi zapłacić¹³⁷. Z drugiej strony, podatki pośrednie miały tę przewagę, że pobierano je w czasie i w sposób dogodny dla podatnika. Płacono je wówczas, gdy dokonywano zapłaty za dobro, czyli podatek nie powodował dodatkowego kłopotu, ponadto podatnik wybierał sobie miejsce i czas zapłaty¹³⁸.

Mill głosił pogląd, że należy wykluczyć wszelkie podatki od środków pierwszej potrzeby do życia lub od materiałów i narzędzi używanych do ich wytworzenia. Aby maksymalnie zredukować niedogodności i zwiększyć korzyści wynikające z podatków od dóbr Mill proponował **sześć praktycznych zasad**¹³⁹:

¹³³ C.J. Bullock, *Direct and Indirect...*, op. cit., s. 459.

¹³⁴ J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 616.

¹³⁵ *Ibidem*, s. 637-640.

¹³⁶ R.B. Ekelund, D. M. Walker, J. S. Mill on the Income Tax Exemption and Inheritance Taxes: The Evidence Reconsidered, *History of Political Economy*, 1996, 28(4), s. 566.

¹³⁷ U. Zagóra-Jonszta, *Rozważania o podatkach...*, op. cit., s. 416-417.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 417; J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 659-662.

¹³⁹ J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej...*, op. cit., s. 668-670.

1. Zbierać najwyższy dochód podatkowy z grup towarów luksusowych, które mają najwięcej wspólnego z próżnością;
2. Podatki od towarów powinny, o ile to możliwe, zostać tak skorygowane, aby z taką samą proporcjonalną wagą spadały na dochody małe, umiarkowane i duże;
3. Żądać podatku nie od producenta, ale bezpośrednio od konsumenta, ponieważ nałożony na producenta podnosi on cenę często o wiele więcej, niż o samą kwotę podatku;
4. Opodatkowanie powinno raczej koncentrować się na małej ilości artykułów, co ograniczy koszty poboru oraz „zajęcia uciążliwe i dokuczliwe”;
5. Pomiędzy zbytku ogólnej konsumpcji opodatkowanie powinno dotyczyć przede wszystkim napojów alkoholowych, które będzie swoistym hamulcem do spożycia;
6. Ile pozwalają na to inne względy, opodatkowanie powinno dotyczyć głównie artykułów importowanych, bo rodzi to mniej złych skutków ubocznych;
7. Żaden podatek nie powinien być tak wysoki, aby stanowić motywację do jego uchylania się bądź wzbudzać bezprawie, a w tym nielegalny przemysł.

Zagadnienie podatków było szeroko analizowane przez przedstawicieli ekonomii klasycznej. Wypowiadali się na temat ich rodzajów, wielkości, sposobów ściągania, jak też wpływu na podmiot i przedmiot opodatkowania¹⁴⁰. Smith był za życia i dotychczas pozostał jedną z najwybitniejszych indywidualności podatkowego Olimpu. Opowiadanie się za łagodnym i umiarkowanym obciążeniem, pomimo krytyki wielu ekonomistów, wydaje się rozwiązaniem, które należy zalecać polityce podatkowej. Łączy się wówczas dobro publiczne z dobrem prywatnym¹⁴¹.

Uczniowie Smitha, mimo że różnili się w poszczególnych kwestiach, nie podważali jego zasad podatkowych, które stanowiły bazę na gruncie, której tworzone własne zmodyfikowane tylko do pewnego stopnia koncepcje podatkowe. Podobieństwo ich poglądów opiera się na:

- sprzeciwie wobec nadmiernego fiskalizmu,
- postulatach zabezpieczających prawa i interesy podatnika,
- popieraniu opodatkowania dóbr luksusowych (zbytku) oraz zwolnienie z opodatkowania dóbr pierwszej potrzeby,

¹⁴⁰ U. Zagóra-Jonszta, *Jean Baptiste Say...*, *op. cit.*, s. 133.

¹⁴¹ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 61.

- twierdzeniu, że nadmierne opodatkowanie bądź niezgodne z zasadami podatkowymi, może prowadzić w rezultacie do różnego rodzaju oszustw podatkowych, a tym samym do zmniejszenia wpływów podatkowych.

1.3. Interwencjonizm państwowy – przegląd wybranych teorii opodatkowania

1.3.1. Teorie podatkowe a kierunek historyczny

Druga połowa XIX wieku przynosiła przełom w myśli podatkowej, w którym szczególną rolę odegrał kierunek historyczny, który rozwinął się w Niemczech. Zaobserwowano, że dotychczas panujące koncepcje szkoły klasycznej, oparte na zasadzie racjonalnego gospodarowania jednostek, przestały odpowiadać ówczesnym potrzebom teoretycznym oraz praktycznym. Według przedstawicieli kierunku historycznego to społeczeństwo dominowało nad jednostką i stało się w rezultacie centralnym punktem ich rozważań.

Kierunek historyczny szczególnie wkład do teorii opodatkowania zawdzięcza **Adolphowi Heinrichowi Gotthilfowi Wagnerowi** (1835-1917) – przedstawicielowi szkoły socjalno-prawnej. Podobnie jak Lorenz von Stein¹⁴² czy Albert Eberhard Friedrich Schäffle¹⁴³, widział możliwość postrzegania państwa w roli podmiotu gospodarczego, prowadzącego działalność, w celu uzyskania dochodów dla realizacji potrzeb publicznych. Zauważył, że kieruje się ono nie tylko celami fiskalnymi, ale także gospodarczymi, społecznymi lub politycznymi¹⁴⁴. Tym samym, optyka myśli podatkowej została skierowana na zadania niefiskalne, możliwe do zrealizowania za pośrednictwem polityki podatkowej¹⁴⁵. Podatki stały się wówczas instrumentem korekty podziału dochodu narodowego i bogactwa celem osiągnięcia dobrobytu społecznego poprzez likwidację nierówności dochodowych¹⁴⁶.

Wgłębiając się w złożoną problematykę przyczyn i skutków opodatkowania, Wagner sformułował, na podstawie obserwacji rozwijających się państw Europy Zachodniej, zasadę podatkową, zwaną *prawem Wagnera*. Mówi ona, że ewolucji społecznej i cywilizacyjnej

¹⁴² Lorenz von Stein (1815-1890) podstawowe założenia swoich przemysłów na temat gospodarstwa finansowego zawarł w monografii *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*.

¹⁴³ Albert von Schäffle (1813-1903) ukazał swoją koncepcję w opracowaniu *Die Steuern*.

¹⁴⁴ A.G.H. Wagner, *Three Extracts on Public Finance*, [w:] R.A. Musgrave, A.T. Peacock (red.), *Classics in the Theory of Public Finance*, St Martins's Press, New York 1967, s. 2.

¹⁴⁵ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 75.

¹⁴⁶ J. Pomaskow, *Podejście...*, *op. cit.*, s. 175.

towarzyszy wzrost aktywności państwa, objawiającej się we wzroście wydatków, prowadzących do zwiększenia wymagań podatkowych¹⁴⁷. Nadmierna powściągliwość w kwestii wspomnianych wydatków państwa hamuje jego rozwój. Zasięg ekspansji publicznej jest jednak uzależniony od przychodów, a relacja ta nie powinna zachodzić w przeciwnym kierunku. To raczej dążenie ludzi do postępu powinno być bodźcem do odejścia od ostrożnościowej polityki fiskalnej¹⁴⁸.

Przemyśleniom Wagnera nad treścią systemu podatkowego towarzyszy koncepcja dotycząca urealnienia *idei państwa dobrobytu*. Przy takim założeniu zatem przypisuje państwu funkcję opiekuńczą – państwo nie może być pasywne i ograniczać się tylko do zadań służebnych. Zadaniem państwa jest realizacja sprawiedliwości społecznej i polityki społecznej, a Wagner opowiadał się stanowczo za aktywnym udziałem państwa w dokonywaniu korekty podziału dochodu narodowego¹⁴⁹.

Według Wagnera **podatki mały spełniać funkcję socjalną**. Pogląd swój uzasadniał w następujący sposób¹⁵⁰:

- podatek może osłabić zbyt duże różnice w podziale produktu socjalnego, które są następstwem automatyzmu rynkowego;
- uzasadniona jest podatkowa redystrybucja produktu socjalnego;
- zabezpieczenie socjalne jest niezbędne do harmonijnego rozwoju społecznego;
- państwo ma zagwarantować uzyskanie każdemu finansowej podstawy egzystencji (mowa tu o osobach, które z przyczyn niezależnych od siebie, nie są w stanie uzyskać na rynku dochodu gwarantującego podstawy egzystencji).

Zatem wskazuje się, że właściwe proporcje podziału produktu socjalnego mogą zostać zrealizowane poprzez¹⁵¹:

- progresywny podatek dochodowy,
- podatek od dochodu niezasłużonego (zyski koniunkturalne, spekulacyjne),
- podatki dotyczące dochodów płynących z własności,
- podatki majątkowe.

Socjalna funkcja opodatkowania, już za życia Wagnera, budziła sprzeciw i wywoływała kontrowersje. Wysłunięto wobec niej poważny zarzut, a mianowicie – stwierdzono, że jej istota

¹⁴⁷ *Ibidem*, s. 175.

¹⁴⁸ A.G.H Wagner, *Three Extracts on Public Finance...*, *op. cit.*, s. 8.

¹⁴⁹ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 75.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibidem*, s. 76.

wpisuje się w nurt radykalnych koncepcji podatkowych, które reprezentowali socjaliści K. Marks, F. Engels czy F. Lasalle. Zarzuty były jednak odpierane faktem, że idea Wagnera było państwo dobrobytu i był on zwolennikiem umiarkowanej progresji. Za pomocą systemu podatkowego chciał dokonać sprawiedliwej korekty w rozłożeniu dochodów, nie zmieniając przy tym ani typu, ani formy państwa. Podatki miały zachować ustrój społeczny i gospodarczy. Tymczasem polityka podatkowa była dla socjalistów jednym ze środków w politycznej walce o sprawowanie władzy, a takie nastawienie do podatków było całkowicie obce Wagnerowi¹⁵².

Zdaniem Wagnera system podatkowy powinien mieć pewną i silną podstawę. Swoje poglądy odnośnie tworzenia systemu podatkowego zawarł w następujących czterech grupach zasad podatkowych¹⁵³:

- zasady polityki finansowej (fiskalne),
- zasady gospodarcze (ekonomiczne),
- zasady sprawiedliwości,
- zasady zarządzania podatkami (techniczne).

Podział można uwzględnić w sposób przedstawiony poniżej (tabela 1.2).

Tabela 1.2. Zasady podatkowe

Zasady podatkowe			
Fiskalne	Ekonomiczne	Sprawiedliwości	Techniczne
Wydajność	Nienaruszalność majątku	Powszechność	Pewność
Elastyczność		Równość	Dogodność
Stołość		Zdolność dochodowa	Taniość

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017, s. 248.

Niemiecki ekonomista w ramach zasady polityki finansowej głosił pogląd, że: *przychód z opodatkowania musi być określony wysokością zapotrzebowania, a zapotrzebowanie musi być pokrywane przychodem*. W tej tezie zawiera zatem **postulat o elastyczności i wydajności podatku**¹⁵⁴. W miarę zwiększania się zadań w ramach państwa opiekuńczego, następuje też wzrost zapotrzebowania na wydajny dochód budżetowy. Właściwy poziom dochodu mają zapewnić ustanowione podatki. Wydajność fiskalna to możliwość uzyskania maksymalnego poziomu dochodów bez uszczerbku dla określonego

¹⁵² A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 77-78.

¹⁵³ *Ibidem*, s. 78.

¹⁵⁴ N. Gajl, *Teorie podatkowe...*, op. cit., s. 57.

źródła dochodów podatkowych. Oznacza zdolność systemu podatkowego do sprostanie wymogom stawianym przez wydatki publiczne¹⁵⁵.

Wagner z rezerwą traktował podatki pośrednie, twierdził bowiem, że *nie licują z demokratycznym duchem XIX wieku*. Wydajnym źródłem dochodów według niemieckiego ekonomisty były podatki bezpośrednie oparte na progresji. Elastyczność według Wagnera oznaczała taką konstrukcję, która pozwala na modyfikację dochodu podatkowego stosownie do zmieniającego się poziomu wydatków publicznych¹⁵⁶.

Zgodnie z zasadami gospodarczymi ekonomista opowiadał się za gwarancją ochrony i kapitału, zatem żądał ochrony źródeł podatku. Uważał bowiem, że państwo, które nie chroni źródła podatkowego, sprzeciwia się wolności gospodarczej. Wagner domagał się, aby państwo czuwało nad realizacją funkcji fiskalnej i nefiskalnej oraz nie naruszało funkcjonowania mechanizmu rynkowego¹⁵⁷. Istotnym zagadnieniem poruszonym przez ekonomistę było zagadnienie następstw wywoływanych przez zjawisko przerzucalności podatków: *zasady podatkowe sprowadzały się w rozumieniu Wagnera do właściwego wyboru źródeł podatkowych oraz uwzględnienia ekonomicznych skutków opodatkowania a zwłaszcza przerzucania podatków*¹⁵⁸.

Powszechność opodatkowania oraz (łagodna) progresja podatkowa w ujęciu Wagnera stanowią podstawowe wyznaczniki sprawiedliwości opodatkowania¹⁵⁹. Podział dóbr dokonywany przez mechanizm rynkowy jest co do zasady podziałem niesprawiedliwym, gdyż nie daje wszystkim równej szansy bogacenia się. Progresja natomiast umożliwia eliminację nadmiernych nierówności dochodowych¹⁶⁰.

Zasady zarządzania podatkami dotyczą trzech zagadnień: określoności oraz wygody podatku oraz najniższych kosztów jego ściągania. Określoność podatku to inne wyrażenie zasady pewności A. Smitha. **Wagner postuluje, by przy określaniu obowiązków podatkowych**¹⁶¹:

- **posługiwać się jasnym i zrozumiałym językiem (ograniczyć terminologię),**
- **informować podatnika o regulach opodatkowania.**

¹⁵⁵ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 79.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ M. Weralski, *Funkcje podatków a instrumenty podatkowe*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t.3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1985, s. 49.

¹⁵⁹ M. Jarczuk-Guzy, *The principles of tax law equality in the context of direct taxation*, *Journal of Economics and Management*, 2017, 30(4), s. 74-75.

¹⁶⁰ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 81.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 81.

Ponadto, administracja skarbową powinna postępować zgodnie z literą prawa. Kwestię wygody podatku, Wagner ujmując w inny sposób niż Smith. **Wygoda podatku powinna łączyć w sobie dwa elementy: interes podatników oraz interes administracji skarbowej.** Zatem na wygodę podatku będą wskazywać jasno określone informacje o: terminie i miejscu zapłaty oraz trybie poboru podatku. Najniższy koszt ściągania podatków to modyfikacja zasady taniości podatku A. Smitha. Zasada ekonomiczności w ujęciu Wagnera dotyczy w równym stopniu kosztów, które ponosi sam podatnik, jak i administracja skarbową¹⁶².

Wagner stworzył nowy kierunek myśli podatkowej, zakładając uczynienie z podatków ważnego instrumentu polityki gospodarczej i społecznej. Socjalna funkcja opodatkowania była przełomem w spojrzeniu na opodatkowanie. Poprzednicy Wagnera zaabsorbowani byli przede wszystkim problemem rozłożenia ciężaru podatkowego w zgodzie z przyjmowaną przez nich konwencją sprawiedliwości. Natomiast niemiecki ekonomista uczynił zasadniczym punktem rozważań problem sprawiedliwego rozłożenia dochodów będących następstwem podatku. Rozważania Wagnera dotyczące socjalnej funkcji opodatkowania pchnęły myśl podatkową XX wieku na nowe tory. Z drugiej strony, niejednokrotnie podnoszą się krytyczne opinie na temat koncepcji podatkowej Wagnera, który nie wziął pod uwagę ważnego elementu – a mianowicie **konkurencji podatkowej**, bądź też ogólnie, globalizacji stosunków gospodarczych. Owszem, w XIX wieku trudno było uwzględnić te kwestie, skoro ich nie zaobserwowano na taką skalę jak obecnie, ale to właśnie fakt istnienia konkurencji podatkowej między krajami oraz duża mobilność kapitału czynią teorię Wagnera ograniczoną w zastosowaniu¹⁶³.

W kontekście rozważań nad prawem Wagnera należy uwzględnić poglądy przedstawiciela nowej niemieckiej szkoły **Wilhelma von Gerloff**a (1880-1954), który sformułował **prawo narastającego oporu wobec podatków**. Istota tego prawa polega na tym, że wzrost wydatków publicznych nieuchronnie prowadzi do wzrostu obciążeń podatków, a w rezultacie staje się to podstawą indywidualnego i zorganizowanego oporu wobec podatników przez zwiększającymi się podatkami¹⁶⁴. **Praktycznym wymiarem dla sformułowania prawa oporu stało się zjawisko ucieczki przed opodatkowaniem, którego przyczynami były głównie**¹⁶⁵:

¹⁶² *Ibidem*, s. 82.

¹⁶³ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, *op. cit.*, s. 29.

¹⁶⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 64.

¹⁶⁵ J. Węgrzyn, *Komparatystyka...*, *op. cit.*, s. 73.

- nadmierny fiskalizm ograniczający aktywność gospodarczą oraz powiększający opór przed płaceniem podatku,
- skomplikowane regulacje podatkowe, w tym złożone konstrukcje podatku,
- niska świadomość podatkowa i etyka podatników.

W opozycji do prawa Wagnera pozostawał również austriacki ekonomista **Josphe Alois Schumpeter** (1883-1950) – autor teorii **kryzysu państwa podatkowego**¹⁶⁶. Był on zdecydowanym przeciwnikiem wzrostu podatków, jednakże zgadzał się co do nieuchronności wzrostu wydatków publicznych, a w rezultacie obciążeń podatkowych. Schumpeter nie negował ani instytucji państwa, ani instytucji podatku. Austriacki ekonomista zauważył związek pomiędzy wzrostem opodatkowania a ekspansją biurokracji¹⁶⁷. Uważał, że nieuchronnie rosnące oczekiwania i żądania społeczne doprowadzą kapitalistyczne państwo podatków poza granice możliwości fiskalnych i spowodują ogólny kryzys systemowy¹⁶⁸. **Nadmierny wzrost obciążeń podatkowych wywołuje nie tylko skutki ekonomiczne polegające na uszczupleniu dochodów podmiotów prywatnych, ale również zwiększa zakres regulacyjnej roli państwa wobec gospodarki, która wymusza istnienie rozbudowanej administracji, co pochłania znaczną część dochodów publicznych**¹⁶⁹. Główna różnica pomiędzy stanowiskiem Wagnera a Schumpetera polega na tym, że Wagner widział w zjawisku wzrostu państwa podatkowego szansę rozwoju cywilizacyjnego, natomiast Schumpeter przedstawiał pesymistyczną wizję kapitalistycznego państwa podatkowego, nie wykluczającej jego upadku¹⁷⁰, po którym miałyby powstać państwo socjalistyczne¹⁷¹. Jego poglądy w tej kwestii były – z dzisiejszego punktu widzenia – zbyt daleko idące, jednakże zwróciły uwagę na niebezpieczeństwo nadmiernego fiskalizmu. Jego koncepcja zwróciła również uwagę na istotne kwestie podatkowe, jak stabilność systemu podatkowego, respektowanie zasady pewności (szczególnie co do wysokości podatków), czy przejrzyste prawo podatkowe¹⁷².

¹⁶⁶ Zob. K.H. Schmidt, *Schumpeter and the Crisis of the Tax State*, The European Heritage in Economics and Social Sciences, s. 337-351.

¹⁶⁷ J. Węgrzyn, *Komparatystyka...*, op. cit., s. 73.

¹⁶⁸ M. Szpyt, *Teoretyczne i rzeczywiste przyczyny deficytów i długu publicznego w wybranych państwach strefy euro*, praca dyplomowa, Rzeszów 2015, s. 13.

¹⁶⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 81.

¹⁷⁰ R.A. Musgrave, *Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology*, Journal of Evolutionary Economics, 1992, 2, s. 92.

¹⁷¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 81.

¹⁷² *Ibidem*, s. 82.

1.3.2. Rola podatku w ekonomii keynesowskiej

Wielki Kryzys lat 1929-1933 obalił przekonanie, że gospodarkę może kształtować samoczynny mechanizm rynkowy¹⁷³. Przeciwnie – mechanizm ten prowadzi do kryzysów, a przebieg procesów gospodarczych ma charakter cykliczny. Konieczna jest zatem ingerencja w tenże mechanizm, co wymaga interwencji państwa¹⁷⁴.

Załamanie gospodarki światowej w tym okresie doprowadziło do spadku stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych w niektórych krajach o 40%–50%, zaś bezrobocie sięgało poziomu 30% i więcej. Taki stan rzeczy stwarzał duży problem władzom państwowym, które nie umiały sobie poradzić z narastającym kryzysem¹⁷⁵. Przedłużająca się recesja stała się podstawą powrotu do idei interwencjonizmu państwowego postulowanej przez Wagnera. Jej reaktywacji dokonał **John Maynard Keynes** (1883-1946), wydając w 1936 roku dzieło: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*¹⁷⁶. Ze względu na nową teorię ekonomiczną, powstała nie tylko nowa szkoła interwencjonizmu, sprzeciwiająca się metodom klasycznego liberalizmu, ale pod jej wpływem powstały również nowe teorie finansowe, a w tym także podatkowe¹⁷⁷.

Założenia roli polityki podatkowej według keynesizmu zostały przedstawione w tabeli 1.3. Keynes wywnioskował, że przyczyną długotrwałej recesji i narastającego bezrobocia jest niedostateczny popyt, wynikający szczególnie z ograniczonej skłonności do inwestowania przedsiębiorców i skłonności do konsumpcji społeczeństwa. W ten sposób Keynes podważył jedną z podstaw ekonomii liberalnej, a mianowicie stronę podażową gospodarki. Jego zdaniem to popyt miał być siłą sprawczą wzrostu gospodarczego, który powinien być uzupełniony poprzez działania rządu przy wykorzystaniu wielu instrumentów, wśród których, bez wątpienia miał być budżet. Zatem, jeżeli gospodarka znajduje się poniżej swego potencjalnego PKB, rząd powinien przy pomocy odpowiedniej polityki makroekonomicznej wpłynąć na wielkości charakteryzujące daną gospodarkę. Ma się to odbywać za pomocą polityki fiskalnej i monetarnej¹⁷⁸.

¹⁷³ W. Morawski, *Kryzys gospodarczy 2008 roku – perspektywa historyczna*, Mazowsze Studia Regionalne, 2010, 4, s. 17.

¹⁷⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 74.

¹⁷⁵ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 72.

¹⁷⁶ Zob. J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydanie 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.

¹⁷⁷ N. Gajl, *Teorie podatkowe...*, op. cit., s. 67.

¹⁷⁸ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 73-74.

Tabela 1.3. Rola polityki podatkowej według keynesizmu

KEYNESIZM	
Główny obszar badań i analiz oraz główny cel działań polityki ekonomicznej państwa	Uzupełnienie niedostatecznego popytu dzięki aktywnemu zaangażowaniu państwa w życie gospodarcze.
Rola polityki fiskalnej w realizacji celów polityki ekonomicznej	Polityka fiskalna zapewnia duży budżet, który służy uruchomieniu niewykorzystanego potencjału produkcyjnego.
Obszar działań polityki podatkowej	Podatki przyjęły rolę stabilizatorów koniunktury i stosowane były w celu <i>zmiany podziału dochodu w sposób sprzyjający zwiększeniu skłonności do konsumpcji</i> . W warunkach dekonunktury Keynes opowiadał się za podwyższeniem progresywnego opodatkowania wysokich dochodów przy jednoczesnym wzroście wydatków na świadczenia społeczne. Optował za takim rozwiązaniem, bowiem przesunięcie dochodów od osób zamożnych w kierunku osób o niższych dochodach pobudzało ich skłonność do konsumpcji, dzięki czemu zwiększał się efektywny popyt globalny, produkcja i zatrudnienie. Progresywny system podatkowy nie powinien jednak zabijać ducha przedsiębiorczości i ograniczać motywu zysku. Aby utrzymać pożądane tempo aktywności przedsiębiorców, Keynes opowiadał się za niskimi podatkami od zysków oraz za podwyższeniem stopy odpisów amortyzacyjnych, natomiast w przypadku konsumentów – za obniżeniem podatków nakładanych na dobra konsumpcyjne.

Źródło: A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 80-81, J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* (tłum. M. Kalecki, S. Rączkowski), Wydanie 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021, s. 143-405, 410, B. Danowska-Prokop, *Od liberalnej do keynesowskiej wizji państwa*, Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2014, nr 176 Kategorie i teorie ekonomiczne oraz polityka gospodarcza, s. 42-55.

Państwo powinno zwiększyć deficyt budżetowy, ponieważ w okresie depresji zmniejszenie podatków i/lub zmniejszenie stóp procentowych mogłoby się okazać niewystarczające. Ten dodatkowy strumień środków pieniężnych miał uruchomić tzw. *mechanizm mnożnikowy*¹⁷⁹. Najczęściej koncepcja mnożnika jest powiązana z inwestycjami, jednakże jego zastosowanie ma również miejsce w innych dziedzinach, a w tym interesującej dziedzinie wydatków budżetowych¹⁸⁰. Mnożnik wydatków budżetowych określa wzrost (spadek) produktu narodowego, wywołany wzrostem (spadkiem) wydatków publicznych. Należy również się zastanowić, w jaki sposób podatki wpływają na produkt narodowy. Punktem wyjścia rozważań jest założenie zawarte w równaniu¹⁸¹:

$$Y = C + I + G , \quad (1.1)$$

gdzie:

¹⁷⁹ Autorem mechanizmu mnożnikowego inwestycji był współpracownik Keynesa – R.F. Kahn (zob. E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1992).

¹⁸⁰ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 405-406.

¹⁸¹ *Ibidem*, s. 406.

Y – popyt globalny,
 C – popyt konsumpcyjny,
 I – popyt inwestycyjny,
 G – popyt rządowy.

Równanie to oznacza, że popyt globalny tworzą trzy autonomiczne elementy: popyt konsumpcyjny, inwestycyjny i rządowy (zakładając ograniczenie do gospodarki zamkniętej). O ile gospodarstwa domowe reprezentujące popyt konsumpcyjny oraz przedsiębiorstwa reprezentujące popyt inwestycyjny wytwarzają dochód narodowy i dysponują pewnymi dochodami, o tyle państwo zmuszone jest sięgnąć do dochodów tych dwóch kategorii podmiotów systemu gospodarczego. Instrumentem, który wykorzystuje państwo stanowią podatki. Część dochodu narodowego przejęta przez państwo w formie podatków wraca do gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w związku z wydatkami transferowymi. Stąd też powstaje kategoria podatków netto, której wartość otrzymuje się po odjęciu wartości transferów ogółem od podatków ogółem (brutto). W wyniku redystrybucji podatkowej powstaje nowa kategoria: dochód do dyspozycji konsumentów i przedsiębiorców, czyli dochód po opodatkowaniu¹⁸²:

$$Yd = Y - T, \quad (1.2)$$

gdzie:

Yd – dochód do dyspozycji,

Y – dochód narodowy,

T – podatki netto.

Zakładając, że:

- podatki składają się z części autonomicznej oraz części zależnej od dochodu:

$$T = Ta + tY, \quad (1.3)$$

gdzie:

t – stopa podatkowa netto,

Ta – podatki autonomiczne;

- poziom inwestycji (Ia) i wydatków (Ga) jest stały;
- bierzemy pod uwagę keynesowski model konsumpcji, który zakłada, że zależy ona od dwóch czynników:
 - od poziomu konsumpcji (Ca), która jest niezależna od dochodów (autonomiczna),

¹⁸² A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 73.

– od *krańcowej skłonności do konsumpcji*¹⁸³ oraz wielkości dyspozycyjnych dochodów (cY_d), gdzie: $0 < c < 1$, otrzymamy:

$$C = C_a + cY_d, \quad (1.4)$$

gdzie:

$$Y_d = Y - T = Y - T_a - tY, \quad (1.5)$$

stąd:

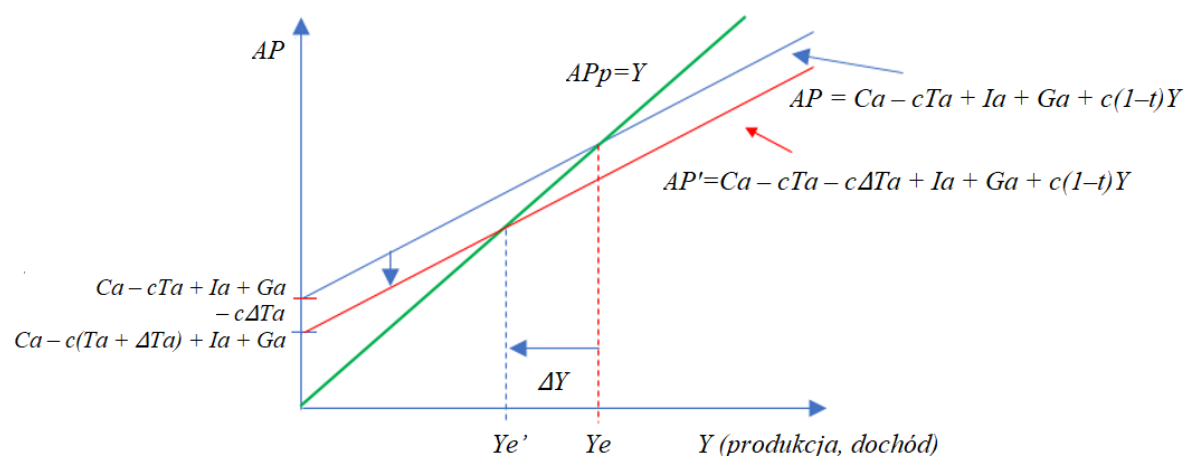
$$C = C_a - cT_a + c(1-t)Y. \quad (1.6)$$

Łączne wydatki (zagregowany popyt) będą wynosić:

$$AP = C_a - cT_a + I_a + G_a + c(1-t)Y. \quad (1.7)$$

Gospodarka (rynek dóbr i usług) jest w równowadze, kiedy produkcja równa się popytowi (linia 45° , kolor zielony – rysunek 1.4):

$$AP_p = Y. \quad (1.8)$$



Rysunek 1.4. Równowaga w gospodarce – wpływ wzrostu podatków autonomicznych na punkt równowagi

Źródło: opracowanie własne.

Przecięcie linii popytu i równowagi wyznacza poziom produkcji (Y_e) równoważący rynek towarowy.

¹⁸³ *Krańcowa skłonność do konsumpcji* (marginal propensity to consume) – informuje o tym, jaką część każdej dodatkowej jednostki monetarnej dochodu do dyspozycji konsument jest skłonny przeznaczyć na wydatki konsumpcyjne (zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 407).

Na mocy równania 1.8 podstawiając Y zamiast AP do równania 1.7 można wyznaczyć wartość produkcji równoważącej rynek dóbr i usług Y_e :

$$Y_e = \frac{Ca - cTa + Ia + Ga}{1 - c(1-t)}. \quad (1.9)$$

Od polityki makroekonomicznej oczekujemy przesunięcia punktu Y_e w prawo. Tymczasem wzrost podatków nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu, modelowo Y_e zostaje przesunięte w lewo, a zatem wzrost podatków oddziałuje negatywnie na wzrost gospodarczy. Podatki zmniejszają globalny popyt i poziom PKB, bo zmniejszają dochody rozporządzalne, a jego obniżenie powoduje na ogół redukcję wydatków konsumpcyjnych¹⁸⁴.

Aby dowiedzieć się, jaka jest skala wpływu zmiany podatków na wzrost gospodarczy, należy wyjść od równania 1.9. Punkt równowagi przy zwiększonych podatkach będzie prezentował się następująco:

$$Y_e' = \frac{Ca - cTa - c\Delta Ta + Ia + Ga}{1 - c(1-t)}. \quad (1.10)$$

Zmiana produkcji równoważącej rynek dóbr i usług wyniesie:

$$\begin{aligned} \Delta Y = Y_e' - Y_e &= \frac{Ca - cTa - c\Delta Ta + Ia + Ga}{1 - c(1-t)} - \frac{Ca - cTa + Ia + Ga}{1 - c(1-t)} \\ &= \frac{-c\Delta Ta}{1 - c(1-t)} = \frac{-c}{1 - c(1-t)} \Delta Ta. \end{aligned} \quad (1.11)$$

Powyższy efekt określany jest efektem mnożnikowym:

$$\Delta Y = \frac{-c}{1 - c(1-t)} \Delta Ta. \quad (1.12)$$

Wartość mnożnika równa się:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta Ta} = \frac{-c}{1 - c(1-t)}. \quad (1.13)$$

Mnożnik ten wykazuje zależność między zmianami w opodatkowaniu a zmianami dochodu narodowego.

Badania nad polityką fiskalną zwiększyły skuteczność keynesowskiego modelu mnożnikowego. Wykazały, że wzrost zakupów rządowych – sam w sobie, bez zmian podatków i inwestycji – podobnie wpływa na wzrost gospodarczy jak inwestycje, czyli

¹⁸⁴ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, REBIS, Poznań 2012, s. 450.

zwiększa poziom równowagi produktu narodowego. Także obniżenie podatków – przy zachowaniu inwestycji i zakupów na niezmiennym poziomie – podnosi poziom równowagi produktu narodowego¹⁸⁵, czyli odwrotnie niż jest to pokazane na powyższym modelu (rysunek 1.4).

W koncepcji interwencjonizmu państwowego instrumenty finansów publicznych: dochodowe (podatki, pożyczki) oraz wydatkowe, stały się głównymi narzędziami interwencji państwa w gospodarkę. Ich celem było pobudzenie efektywnego popytu oraz łagodzenie wahań cyku koniunkturalnego. Potwierdza się teza, że przypisanie określonej roli ekonomicznej państwu w *zasadniczy sposób zmienia rolę finansów publicznych*¹⁸⁶. W opozycji do liberałów, Keynes był przekonany, że system pozostawiony działaniu tylko wyłącznie automatycznych mechanizmów nie jest w stanie osiągnąć równowagi. Nie wyolbrzymiał przy tym problemu deficytu budżetowego, polegając na efektach mnożnikowych.

Jako podsumowanie w sposób syntetyczny należy wymienić skutki interwencyjnego działania w teorii Keynesa:

- poprzez zwiększenie wydatków publicznych następuje pobudzenie efektywnego popytu, zgłaszanego ze strony wszystkim podmiotów, popytu warunkującego rozwój inwestycji, a w rezultacie wzrost produkcji i spadek bezrobocia;
- poprzez politykę monetarną i kredytową można oddziaływać na popyt inwestycyjny i konsumpcyjny oraz zapewnić odpowiednie proporcje między nimi;
- poprzez system podatkowy można dokonać odpowiednich zmian w proporcjach podziału dochodu ludności, co odbija się również na strukturze popytu.

1.4. Teoria optymalnego opodatkowania a polityka podatkowa

Kierunkiem badającym systemy podatkowego pod kątem ich optymalności, który wyłonił się z ogólnej teorii opodatkowania, jest **teoria optymalnego opodatkowania** (ang. *theory of optimal taxation*). Przedmiotem tej teorii wyznaczenie takiego systemu podatkowego, który przy danych wpływach podatkowych pozwalałby realizować najwyższy z możliwych poziom dobrobytu społecznego poprzez minimalizację negatywnych skutków nadmiernego obciążenia tj. dodatkowych strat w dobrobycie (*excess burden*), uwzględniając

¹⁸⁵ *Ibidem*, s. 456.

¹⁸⁶ W. Szczęsny, *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Difin, Warszawa 2001, s. 18.

ograniczenia ze strony sprawiedliwości i efektywności¹⁸⁷. Jeżeli mowa o optymalnym opodatkowaniu, to ma się na myśli, taki system, który jest efektywny w sensie Pareto, co oznacza, że nie istnieje inny system podatkowy, który umożliwiłby poprawę sytuacji kogokolwiek bez pogorszenia się sytuacji innych. Jeśli taki alternatywny system istnieje, to oznacza, że stanowiący aktualny system podatkowy nie jest efektywny¹⁸⁸. Dobrobyt społeczny jest zmaksymalizowany w sytuacji, gdy na rynku i w produkcji zostanie osiągnięta równowaga ogólna w sensie optimum Pareto¹⁸⁹.

Optymalny system podatkowy musi być tworzony zgodnie określonymi kryteriami¹⁹⁰:

- 1) Musi minimalizować sumę kosztów związanych ze stanowieniem, pobieraniem i płaceniem podatków, czyli kosztów generalnie uzależnionych od efektywności skarbowej;
- 2) Systemy podatkowe powinny być tworzone zgodnie z kryterium ekonomicznej efektywności;
- 3) Alternatywne systemy podatkowe mogą być oceniane pod kątem sprawiedliwości bądź uczciwości, gdyż rozumienie przez podatników sprawiedliwości w wielu przypadkach może być nieprecyzyjne.

Jeżeli system podatkowy spełni powyższe kryteria, wówczas będzie minimalizował zbędne straty dla danego poziomu dochodów podatkowych lub poziomu wydatków publicznych¹⁹¹. W tak sformułowanych założeniach optymalnego opodatkowania należy umieścić odpowiednie konstrukcje podatkowe. Ustawodawca dzięki właściwie dobranym konstrukcjom podatkowym, ma osiągnąć maksymalny dobrobyt (i/lub minimalizować zbędne straty) nie przez maksymalizację wpływów podatkowych, lecz poprzez minimalizację kosztów systemu podatkowego. Stąd też wśród dylematów teorii optymalnego opodatkowania znajduje się również wybór pomiędzy: podatkami dochodowymi i konsumpcyjnymi, a w ramach podatków pośrednich – zróżnicowanymi i jednolitymi¹⁹².

Do określenia optymalnego systemu podatkowego jest niezbędne podjęcie pewnych założeń (rysunek 1.5).

¹⁸⁷ F. Grądański, *System podatkowy...*, op. cit., s. 105.

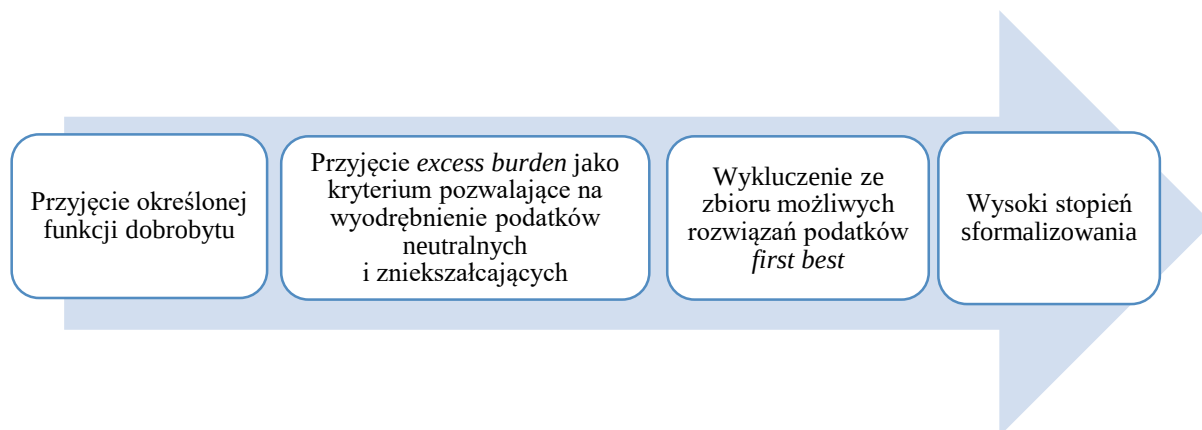
¹⁸⁸ R. Rosiński, *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, wydanie II, Difin, Warszawa 2010, s. 51.

¹⁸⁹ F. Grądański, *System podatkowy...*, op. cit., s. 101.

¹⁹⁰ A. Sandmo, *Optimal Taxation: An Introduction to the Literature*, Journal of Public Economics, 1976, 6 (1-2), s. 37-54.

¹⁹¹ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 200.

¹⁹² W.M. Gentry, *Optimal taxation*, [w:] J.J. Cordes, E.D. Ebel, J.G. Gravel (red.), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Urban Institute Press, Washington 1999, s. 307.



Rysunek 1.5. Założenia tworzenia systemu podatkowego według teorii optymalnego opodatkowania
Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*s. 201.

Teoria optymalnego opodatkowania za podstawę oceny dobrobytu przyjmuje utylitarystyczną funkcję dobrobytu społecznego (*funkcję Benthamą*), to oznacza, że dobrobyt społeczny jest sumą użyteczności osiąganych przez poszczególnych członków społeczeństwa (w przeciwieństwie do *funkcji Rawlsa*, gdzie dobrobyt społeczeństwa zależy od poziomu dobrobytu jednostki znajdującej się w najgorszej sytuacji¹⁹³).

Zakłada się, że X jest zbiorem wszystkich możliwych alokacji bogactwa przynależnego określonemu społeczeństwu, natomiast $x \in X$ jest pewną określoną alokacją bogactwa tej populacji. Na zbiorze X określa się funkcję dobrobytu społecznego, która jest funkcją indywidualnych funkcji użyteczności:

$$W [u_1(x), \dots, u_n(x)]. \quad (1.14)$$

Każda i -ta osoba na zbiorze X ma swój zbiór relacji preferencji: xR_iy (x jest co najmniej tak dobre jak y). Zakładamy, że R_i jest binarną relacją preferencji, tzn. jest zwrotna (xR_ix), spójna ($xR_iy \vee yR_ix$) oraz przechodnia ($xR_iy \wedge yR_iz \Rightarrow xR_iz$). Funkcja indywidualnej użyteczności U jest odwzorowaniem: $X \rightarrow \mathbf{R}$, gdzie $\mathbf{R}$ stanowi zbiór liczb rzeczywistych. Funkcja U reprezentuje porządek preferencji R na zbiorze X wtedy i tylko wtedy, gdy $U(x) \geq U(y)$ zawsze pociąga za sobą xRy , $U(x) > U(y) \Leftrightarrow xPy$, gdzie P jest relacją ścisłej preferencji ($xPy \Rightarrow (yP_ix)$) oraz $U(x) = U(y)$, gdy xIy , gdzie I jest relacją obojętności ($xIy \Leftrightarrow xR_iy \wedge yR_ix$)¹⁹⁴.

Mając dane preferencje indywidualne, można uzyskać preferencję społeczną, a stąd funkcję dobrobytu społecznego. Jest ona sumą preferencji indywidualnych¹⁹⁵:

¹⁹³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 578.

¹⁹⁴ M. Biernacki, *Kilka uwag o pomiarze dobrobytu społecznego*, *Mathematical Economics*, 2006, 3(10), s. 116-117.

¹⁹⁵ *Ibidem*, s. 117.

$$W(u_1, \dots, u_n) = \sum_{i=1}^n u_i, \quad (1.15)$$

gdzie:

u_i – funkcja użyteczności i -tej osoby bądź i -tego gospodarstwa domowego.

W utylitaryzmie panuje przekonanie, że alternatywą społecznie sprawiedliwą jest ta, która maksymalizuje sumę użyteczności indywidualnych (wykluczając wszystkie inne zmienne).

Jeżeli x oraz y są dwoma stanami w społeczności, to stan x nie jest gorszy niż stan y , wtedy gdy:

$$xRy \Leftrightarrow \sum_{i=1}^n [u_i(x) - u_i(y)] \geq 0. \quad (1.16)$$

Według założeń tej koncepcji, podatki powinny być tak skonstruowane, aby krańcowa użyteczność dochodu – strata użyteczności była jednakowa w przypadku wszystkich osób¹⁹⁶.

Teoria optymalnego opodatkowania przyjmuje jako metodologiczny fundament stwierdzenie, że różne podatki dające tę samą kwotę wpływów do budżetu wywołują równe dodatkowe straty w dobrobycie. Istnieje więc możliwość minimalizacji *excess burden* poprzez dobór odpowiedniej struktury systemu podatkowego. Drugie założenie (tabela 1.4) wynika z podziału podatków na neutralne i zniekształcające¹⁹⁷.

Tabela 1.4. Podatki *first-best* a podatki *second-best*.

Neutralne	Zniekształcające
Pobór podatków <i>first-best</i>: • ma neutralny wpływ na mechanizm rynkowy oraz procesy alokacyjne; • nie wywołuje zmian w relacjach cenowych, ustalanych przez rynek oraz nie wpływa bezpośrednio na zachowanie podatków (konsumentów i producentów); • nie wywołuje <i>excess burden</i>.	Pobór podatków <i>second-best</i>: • wywołuje efekty zewnętrzne i zakłóca mechanizm rynkowy; • generuje straty w dobrobycie.

Źródło opracowanie własne na podstawie: F. Grądański, *System podatkowy...*, *op. cit.*, s. 106-107.

Teoria optymalnego opodatkowania przyjmuje jako kanon metodologiczny niemożność zebrania założonych wpływów podatkowych tylko za pomocą podatków neutralnych (*first-best*). Opodatkowanie neutralne jest wprawdzie idealne z punktu widzenia ekonomicznej efektywności, może jednak nie spełniać przesłanek sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z trzecim założeniem, teoria optymalnego opodatkowania odwołuje się do rozwiązań *second-best*, rezygnując częściowo z radykalności spełnienia kryterium efektywności na rzecz

¹⁹⁶ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, *op. cit.*, s. 576-577.

¹⁹⁷ F. Grądański, *System podatkowy...*, *op. cit.*, s. 106.

uwzględnienia aspektów sprawiedliwości¹⁹⁸. Jeżeli ustawodawca dąży do zbudowania optymalnego systemu podatkowego, musi rozważyć, czy utrata efektywności, dzięki przejściu do rozwiązań *second-best*, zostanie zrekompensowana wzrostem użyteczności, jakie społeczeństwo będzie odnosić z realizacji postulatu sprawiedliwości przez podatki¹⁹⁹.

Debata na ten temat została zapoczątkowana przez **Franka Plumptona Ramseya** (1903-1930). Na szczególną uwagę zasługuje jego dzieło (określane przez J.E. Stiglitz'a jako „genialne”²⁰⁰) *A Contribution to the Theory of Taxation* z 1927 roku²⁰¹. Tematyka ta w kolejnych latach była rozwijana przez m.in. następujących autorów: P.A. Diamonda, J. Mirrleesa, A.B. Atkinsona, A.J. Auerbacha, M. Feldsteina, M. Tuomala, A. Sandmo, H.C. Recktenwalda, W. Wiegarda, N. Sterna oraz J.E. Stiglitz'a²⁰². Merytoryczne zaplecze dla teorii optymalnego opodatkowania stanowi dorobek ekonomii dobrobytu wraz z całym instrumentarium modelu neoklasycznego²⁰³.

Podstawowym pytaniem, jakie jest stawiane w ramach teorii optymalnego opodatkowania w ramach podatków pośrednich jest to, czy opodatkowania towarów i usług jednolitą stawką jest optymalne, czy też należy zastosować zróżnicowane stawki²⁰⁴. W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania należy się cofnąć do rozważań F.P. Ramsey'a, który stanowi punkt wyjścia do analizy tego problemu.

Ramsey zagadnienie optymalizacji sformułował następująco: system podatkowy będzie optymalny, jeżeli zostanie zmaksymalizowana funkcja użyteczności reprezentatywnego konsumenta, przy uwzględnieniu warunku ograniczającego tj. uzyskane zostaną z góry określone wpływy podatkowe. Maksymalizacja funkcji użyteczności nastąpi, gdy efekty substytucyjne (*excess burden*) zostaną zminimalizowane. W krańcowym przypadku będą równe zero, jeżeli stawki zostaną ustalone w taki sposób, że konsument nie będzie zainteresowany zmianą swojej pozycji. Innymi słowy: nie będzie możliwa zmiana w sensie Pareto²⁰⁵. Należy zaznaczyć, że Ramsey'a nie interesowała redystrybucja,

¹⁹⁸ *Ibidem*, s. 108-110.

¹⁹⁹ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, *op. cit.*, s. 202.

²⁰⁰ J.E. Stiglitz, *In Praise of Frank Ramsey's Contribution to the Theory of Taxation*, *The Economic Journal*, 2015, 125(583), s. 235.

²⁰¹ F. Ramsey, *A Contribution to the Theory of Taxation*, *The Economic Journal*, 1927, 37(145), s. 47-61.

²⁰² P.B. Sørensen, *The Theory of Optimal Taxation: What Is The Policy Relevance?* *International Tax and Public Finance*, 2007, 14(4), s. 384.; O.E. Nygård, J.T. Revesz, *Optimal indirect taxation and the uniformity debate: A review of theoretical results and empirical contributions*, Discussion Papers, No. 809, Statistics Norway, Research Department, Oslo 2015, s. 4-5

²⁰³ F. Grądzki, *System podatkowy...*, *op. cit.*, s. 104.

²⁰⁴ P.B. Sørensen, *The Theory...*, *op. cit.*, s. 384; O.E. Nygård, J.T. Revesz, *Optimal indirect taxation...*, *op. cit.*, s. 4-5.

²⁰⁵ F. Grądzki, *System podatkowy...*, *op. cit.*, s. 132.

a efektywność²⁰⁶ – późniejsze badania rozszerzały analizę Ramseya o cele redystrybucyjne²⁰⁷. Zagadnienie optymalizacyjne to można zapisać w następujący sposób²⁰⁸:

$$\max_t V[p, y(p, \bar{u})] \text{ przy } \sum_i t_i x_i - T = 0, \quad (1.17)$$

gdzie: V to pośrednia funkcja użyteczności konsumenta, którą determinuje wektor cen konsumowanych produktów p oraz skompensowany o wpływ podatków dochód y przy założeniu stałej użyteczności $\bar{u}$ i maksymalizowana ze względu na strukturę stawek t . Symbol t stanowi wektor kwotowanych podatków nałożonych na określone dobra x , natomiast T stanowi sumę złożonego wpływu podatkowego uzyskanego na podstawie opodatkowania wszystkich dóbr x_i wedle odpowiednich stawek t_i .

Rozwiązanie takiego zadania optymalizacyjnego stanowi reguła Ramseya (1.18 i 1.19):

$$\sum_i t_i S_{ji} = -\alpha x_j, \quad (1.18)$$

gdzie S_{ji} to substytucyjne efekty zmiany ceny p_i dobra i względem dobra j wskutek zmiany opodatkowania dobra j (wprowadzenia podatku t_j na dobro j); α – stała (procent, o który spadnie skompensowany popyt na wszystkie dobra $j = 1, 2, \dots, n$).

Równoważny zapis formuły Ramseya stanowi:

$$\frac{dx_j^s}{x_j} = -\alpha \frac{dt_j}{t_j}, \quad (1.19)$$

gdzie:

$\frac{dx_j^s}{x_j}$ – zmiana skompensowanego popytu na wszystkie dobra $j = 1, 2, \dots, n$,

$\frac{dt_j}{t_j}$ – zmiana stawek podatkowych.

Oznacza to, że w stanie optimum taki sam procentowy wzrost skompensowanego popytu na wszystkie dobra musi być związany z takim samym procentowym zmniejszeniem się wszystkich podatków²⁰⁹. Konsument w wyborze poziomu konsumpcji nie jest ograniczony barierą strefy podażyowej. Funkcje podaży są poziome, ponadto podaż pracy jest doskonale elastyczna. Konsument podlega uwarunkowaniom ze strony popytowej i stoi w obliczu danej

²⁰⁶ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 675.

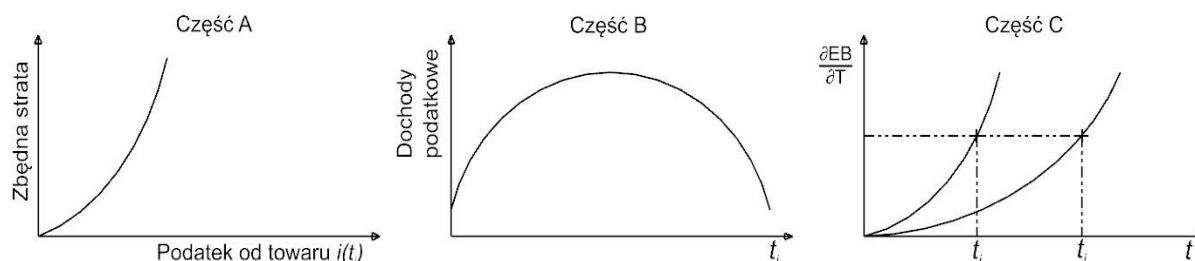
²⁰⁷ P. Diamond, J. Mirrlees, *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency*, The American Economic Review, 1971, 61(1), s. 8-27; P. Diamond, A Many – Person Ramsey Tax Rule, Journal of Public Economics, 1975, 4(4), s. 335-342; A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz, *The Design of tax structure: Direct versus indirect taxation*, Journal of Public Economics, 1976, 6(1-2), s. 55-75.

²⁰⁸ Zagadnienie to zostało omówione szczegółowo przez F. Grądalskiego (zob. Grądalski F., *System podatkowy...*, op. cit., s. 132).

²⁰⁹ F. Grądalski, *System podatkowy...*, op. cit., s. 132-135.

mapy cenowych elastyczności popytu i danych stawek podatkowych determinujących strukturę konsumpcji²¹⁰.

Założeniem *podatków Ramseya* jest zminimalizowanie straty dobrobytu społecznego spowodowanej uzyskaniem danej wielkości dochodów podatkowych wyłącznie z podatków od towarów²¹¹. Graficzne rozwiązanie zagadnienia optymalnej struktury podatków Ramseya przedstawia rysunek 1.6.



Rysunek 1.6. Podatki Ramseya

Źródło: wykonanie własne na podstawie: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 676.

Na wykresie w części A przedstawiona jest funkcja kwadratowa opisująca zależność pomiędzy *excess burden* a podatkiem nałożonym na dobro i . Wykres z części B ukazuje, jak kształtują się dochody podatkowe (T) wraz ze wzrostem opodatkowania dobra i . Na wykresie z części C widoczne jest, jak kształtują się krańcowe straty w dobrobycie przy wzroście przychodu podatkowego o jedną jednostkę w odniesieniu do poszczególnych dóbr i i j . Relacja krańcowej wielkości zbędnej straty do krańcowego dochodu podatkowego, która odzwierciedla krańcowe straty w dobrobycie związane ze wzrostem podatku, kształtuje się różnie dla różnych dóbr ze względu na zróżnicowanie w cenowych elastycznościach popytu²¹². Podstawowe spostrzeżenie Ramseya (zgodnie z rysunkiem 1.6) brzmi: *dobra o niskiej elastyczności popytu (lub niskiej elastyczności podaży) powodują mniejszą krańcową zbędną stratę przypadającą na krańcowego dolara dochodów i dlatego mogą być opodatkowane wyższymi stawkami krańcowymi*²¹³.

Bezpośrednio z reguły Ramseya, zakładając dodatkowo, że mieszane cenowe elastyczności są równe 0 ($\epsilon_{ji} = 0$, dla każdego $j \neq i$), wyprowadzona zostaje *zasada odwrotnej proporcjonalności stawek podatkowych względem elastyczności*. Przy dodatkowym założeniu, zmiana skompensowanego popytu dobra i jest wywołana wyłącznie zmianą ceny tego właśnie

²¹⁰ *Ibidem*, s. 132-136.

²¹¹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 685.

²¹² F. Grądalski, *System podatkowy...*, op. cit., s. 137.

²¹³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 677.

dobra. Jeśli t – podatek kwotowy od ilości wyrazi się w postaci iloczynu stawki π i ceny p ($t = \pi p$) i podstawią do wzoru Reguły Ramseya (1.18), to wówczas po przekształceniach otrzymujemy **regułę odwrotnej proporcjonalności**:

$$\pi_i = \frac{t_i}{p_i} = \frac{-\alpha}{\varepsilon_{ii}^s}. \quad (1.19)$$

Im bardziej elastyczny jest popyt na określone dobro, tym niżżej powinno być opodatkowane – i odwrotnie. *Excess burden* jest tym większe, im większe są możliwości ucieczki przed podatkiem. Jeżeli cenowa elastyczność popytu jest wysoka, to świadczy to o dużej możliwości i skłonności do ucieczki przed podatkiem poprzez ograniczanie popytu na wyżej opodatkowane dobra²¹⁴. Sytuacja ta stanowi uzasadnienie dla niższego opodatkowania dóbr o wyższej elastyczności – i odwrotnie²¹⁵. Jednakże reguła ta wykazuje rozbieżność pomiędzy aspektem sprawiedliwości i efektywności, bowiem dobra pierwszej potrzeby cechuje na ogół niższa elastyczność cenowa popytu, wyższego rzędu zaś elastyczność wyższa. Te pierwsze – w myśl owej reguły – powinny być wyżej opodatkowane, a te drugie niżżej²¹⁶.

Problematyka uwzględnienia w systemie podatkowym dwóch celów, a mianowicie możliwie najwyższej efektywności oraz społecznie akceptowalnej sprawiedliwości, została podjęta w 1971 roku przez **Petera Arthura Diamonda** (ur. 1940) i **Jamesa Alexandra Mirrleesa** (1936-2018) w pracy: *Optimal Taxation and Public Production*²¹⁷.

Problematyka optymalizacyjna polega na maksymalizacji społecznej funkcji dobrobytu W , uwzględniając warunek ograniczający w postaci z góry ustalonego wpływu podatkowego T . Argumentami funkcji dobrobytu są indywidualne funkcje użyteczności – v^h , czyli $W[v^h(p_i^h, y^h)]$. Warunek ograniczający zapisuje się następująco: $T - \sum_i t_i (\sum_h x_i^h) = 0$, gdzie $i = 1 \dots n$, i stanowi indeks dobra, natomiast $h = 1 \dots H$, h jest indeksem gospodarstwa domowego. W indywidualnych funkcjach użyteczności uwzględnia się preferencje konsumentów odzwierciedlające ich nastawienie do²¹⁸:

- zmian w krańcowej socjalnej użyteczności dochodu – aspekt sprawiedliwości,
- zmian w proporcjach cen w wyniku opodatkowania – aspekt efektywności.

²¹⁴ F. Grądański, *System podatkowy...*, op. cit., s. 140.

²¹⁵ F. Ramsey, *A Contribution...*, op. cit., s. 47-61.

²¹⁶ B. Dobrowolska, W. Starzyńska, *Stawki podatku VAT: jednolite czy zróżnicowane?*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio H, 2010, 44(2), s. 142.

²¹⁷ P.A. Diamond, J. Mirrlees, *Optimal Taxation and Public Production I...*, op. cit., s. 8-27; P.A. Diamond, J. Mirrlees, *Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules*, The American Economic Review, 1971, 61(3), s. 261-278.

²¹⁸ F. Grądański, *System podatkowy...*, op. cit., s. 147.

Optymalne podatki wymagają takiego „uformowania”, aby we właściwej proporcji wyważyć z jednej strony straty w dobrobycie związane ze wzrostem obciążenia podatkowego, natomiast z drugiej korzyści wynikające z przyrostu socjalnej użyteczności dochodu w związku z bardziej sprawiedliwym podziałem środków z dodatkowego opodatkowania. Warunek pierwszego rzędu dla optymalnego systemu podatkowego łączący sprawiedliwość z efektywnością można przedstawić poprzez **formułę Diamonda – Mirrleesa**:

$$\frac{\sum_i t_i \sum_h S_{ij}^h}{H} = -\bar{x}_j [(1-\bar{b}) - \bar{b}\varphi_j], \quad (1.20)$$

wówczas:

$\bar{x}_j = \sum_h \frac{x_j^h}{H}$ – to przeciętny popyt na dobro j w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe,

$\bar{b} = \sum_h \frac{b^h}{H}$ – to przeciętna krańcowa użyteczność socjalna dochodu w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe,

$\varphi_j = \frac{\sum_h \left(\frac{-x_j^h}{x_j^h} \right) \cdot \left(\frac{b^h}{\bar{b}} \right)}{H} - 1$ – to kowariancja pomiędzy konsumpcją dobra j a krańcową socjalną

użytecznością dochodu indywidualnego. Im wyższa jest wartość parametru φ , tym większą wagę dla dobrobytu danego konsumenta przyjmuje aspekt redystrybucji dochodów.

Formuła Diamonda-Mirrleesa jest zbieżna z formułą Ramseya. Według reguły Ramseya dla modelu jednego konsumenta, optymalna struktura podatków implikuje proporcjonalną reakcję po stronie wszystkich skompensowanych popytów. Z formuły Diamonda-Mirrleesa wynika, że po włączeniu do procedury optymalizacyjnej aspektu sprawiedliwości, wystąpienie optymalnej struktury podatków musi być sprzężone ze zróżnicowaną i to w bardzo określony sposób, reakcją skompensowanych popytów na poszczególne dobra. Tę regułę można zobrazować przykładem: Jeżeli krańcowa socjalna użyteczność dochodu podmiotu X (biedny) jest większa niż podmiotu Y (bogaty), to redukcja skompensowanego popytu w wyniku opodatkowania w stanie optimum musi być wyższa dla tego z dwóch dóbr, które jest relatywnie częściej nabywane przez podmiot Y. Na skutek tego to dobro powinno być wyżej opodatkowane²¹⁹.

Reguła Diamonda – Mirrleesa, podobnie jak reguła Ramseya nie umożliwia ustalenia jednoznacznej stawki podatkowej. Z rozważań wynika również to, że skojarzenie

²¹⁹ F. Grądzki, *System podatkowy... op. cit.*, s. 147-149.

efektywności i sprawiedliwości wymaga przeciwnych kierunków opodatkowania. Z punktu widzenia efektywności dobra pierwszej potrzeby powinny być wyżej opodatkowane, z punktu widzenia sprawiedliwości – niżej²²⁰.

Należy się zastanowić, czy wnioski płynące z przytoczonych teorii optymalnego opodatkowania konsumpcji przemawiają za koncepcją różnicowania stawek podatkowych. Podstawy teoretyczne tej kwestii jednoznacznie nie rozstrzygają²²¹. Za A. Deatonem należy przyjąć pogląd, iż *w świetle tych reguł ciężko znaleźć dostatecznie mocne przesłanki na rzecz polityki trwałego różnicowania stawek podatkowych*²²². Taki pogląd argumentowany jest tym, iż teoria optymalnego opodatkowania konsumpcji formułuje reguły dla „idealnego” świata, w którym:

- podatek konsumpcyjny jest podatkiem jedynym,
- celem głównym jest efektywna alokacja dóbr wśród identycznych konsumentów.

W tak zaprojektowanym świecie, zróżnicowanie stawek według wyznaczonych reguł, stawia konsumenta w położeniu optimum Pareto. Jednakże im bardziej realia odbiegają od wyidealizowanych założeń modelu oraz im mniej stabilny charakter mają te założenia, tym słabsze są argumenty na rzecz zróżnicowania stawek, **a zatem preferowane są stawki jednolite**²²³. W rzeczywistości podatek od konsumpcji współistnieje z podatkiem dochodowym, który w koncepcji optymalnego opodatkowania dochodów spełnia wymóg efektywności oraz jednocześnie jest instrumentem redystrybucji dochodów.

1.5. Podejście ekonomistów głównego nurtu współczesnej myśli ekonomicznej do roli podatku

Lata 70. i 80. XX w. to okres dominacji teorii monetarystów²²⁴, zebranych wokół **Milтона Friedmana** (1912-2006), adversarza keynesizmu, przedstawiciela chicagowskiej szkoły ekonomii, odrzucającego ingerencję państwa w gospodarkę. O nieskuteczności interwencjonizmu państwowego dowiódł w latach 70. XX wieku kolejny kryzys ekonomiczny i towarzyszące mu zjawisko inflacji i bezrobocia. Nowe idee, występujące przeciw ingerencji państwa, a szczególnie keynesowskiemu paradygmatowi, czerpały z dorobku ekonomii

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ *Ibidem*, s. 151.

²²² A. Deaton, *Econometric Issues for Tax Design in Developing Countries*, The Theory of Taxation for Developing Countries, World Bank, Washington 1987, s. 112.

²²³ F. Grądański., *System podatkowy...*, *op. cit.*, s. 152-153.

²²⁴ S. Jahan, C. Papageorgiou, *What Is Monetarism?* Finance & Development, 2014, 51(1), s. 38.

neoklasycznej w obawie przed aktywną polityką fiskalną państwa²²⁵. Z poglądów monetarystów na temat roli państwa oraz hierarchii ich celów polityki gospodarczej bezpośrednio wynikała negacja znaczenia polityki fiskalnej. Według przedstawicieli tej teorii, jej rola ograniczała się tylko do wpływu na podział dochodu narodowego i alokację zasobów w gospodarce, natomiast nie było możliwe uzyskanie – za pomocą jej instrumentów – trwałego wzrostu produkcji²²⁶.

Twórca monetaryzmu krytykował wysokie wydatki na cele socjalne, zasiłki dla bezrobotnych i ubezpieczenia społeczne, które pociągają za sobą wysokie podatki, które ograniczają działalność przedsiębiorstw i hamują procesy wzrostu gospodarczego²²⁷. Krytyka polityki fiskalnej sprowadzała się przede wszystkim do kwestii wypierania lub występowania opóźnień. Istota efektu wypierania polega na tym, że wzrost wydatków państwowych prowadzi do kompensacyjnego spadku prywatnej konsumpcji lub inwestycji. Problem opóźnień polityki fiskalnej wiąże się z długim okresem potrzebnym na przygotowanie i wprowadzenie określonych instrumentów fiskalnych (np. zmian w podatkach), co osłabia ich skuteczność. Interwencja państwa w tej materii często może wywołać skutki odwrotne do zamierzonych. Przedstawiciele monetaryzmu preferowali automatyczne stabilizatory koniunktury oraz postulowali stosowanie określonych reguł również w polityce fiskalnej. Jedną z reguł był powrót do zasady zrównoważonego budżetu, co miało na celu ograniczenie negatywnych skutków deficytów budżetowych. Jednakże, jak wykazywał Friedman, większe znaczenie niż sam deficyt budżetowy, miała wysokość podatków i wydatków. Zrównoważony budżet przy wysokich podatkach może doprowadzić do takich samych skutków, co deficyt.

Najważniejsze poglądy przedstawicieli monetaryzmu (M. Friedmana, G. Stiglera, J. Williamsona) na temat podatków zostały można wymienić w kilku punktach²²⁸:

- dążenie do maksymalnego ograniczenia roli polityki podatkowej – nie uwzględniono podatków jako skutecznych instrumentów polityki gospodarczej i społecznej;
- minimalne i neutralne opodatkowanie – zbyt wysokie podatki skłaniają podatników do ich unikania, a niskie podatki są impulsem aktywizującym podatników do działalności gospodarczej;

²²⁵ J. Pomaskow, *Podejście ekonomistów...*, op. cit., s. 178-179.

²²⁶ M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Polityka pieniężna i fiskalna w teoriach makroekonomicznych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2003, nr 1, s. 76.

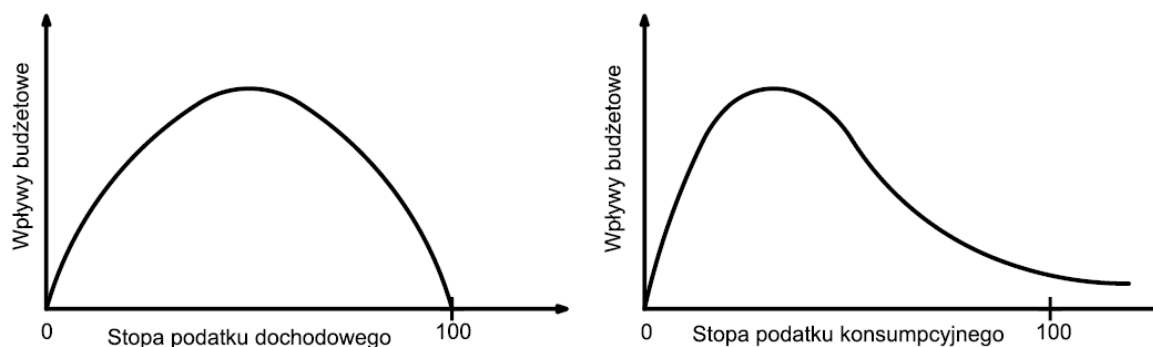
²²⁷ <https://smith.pl/pl/artykuly/milton-friedman-antysocjalizm-i-chicagowska-szkola-ekonomii> (dostęp: 12.01.2021 r.).

²²⁸ J. Węgrzyn, *Komparatystyka...*, op. cit., s. 61

- zbyt wysokie wpływy budżetowe (w tym również podatkowe) zachęcają rząd do rozszerzenia zakresu interwencji a prowadzi to najczęściej do nieracjonalnego wydatkowania dochodów publicznych²²⁹.

Zagadnienie polityki podatkowej znalazło również ważne miejsce w ekonomii podaży²³⁰. Ze względu na to, że każda polityka fiskalna wiąże się z uszczupleniem dochodów społeczeństwa należy również podkreślić problem granicy opodatkowania²³¹. Na ten problem zwrócili uwagę właśnie przedstawiciele ekonomii podaży, co ma odzwierciedlenie w słowach: *zarządzanie globalną podażą ponad zarządzanie globalnym popytem, przy czym kluczowe znaczenie dla tej teorii mają granice opodatkowania*²³². Zakładano, że wysokie podatki powodują ograniczenie aktywności gospodarczej podmiotów, co w rezultacie skutkuje w zmniejszeniu globalnej podaży. W przeciwieństwie do ekonomii keynesowskiej, uważano, że podniesienie stopy podatkowej może ograniczyć dochody budżetowe. Zależność tę, a także odwrotną (obniżenie podatków może spowodować wzrost dochodów podatkowych), przedstawił jeden z czołowych przedstawicieli ekonomii podaży – **Arthur Betz Laffer** (ur. 1940) na wykresie zwanym *krzywą Laffera*. Podobno autor po raz pierwszy narysował ją na serwetce w 1974 roku²³³.

W ujęciu teoretycznym zjawisko zależności między skalą opodatkowania (dochodu i konsumpcji), a dochodami budżetu państwa²³⁴ zostało przedstawione na rysunku 1.7.



Rysunek 1.7. Krzywa Laffera

Źródło: opracowanie własne.

²²⁹ J. Pomaskow, *Podjęcie ekonomistów...*, op. cit., s. 179.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 79.

²³² W. Szczyński, *Firma...*, op. cit., s. 25.

²³³ R. Gwiazdowski, *Krzywa Laffera. Rzecz o tym, jak obniżki stawek podatkowych mogą skutkować zwiększeniem wpływów podatkowych i vice versa*, Warsaw Enterprise Institute, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2017, s. 8.

²³⁴ <http://prawolaffera.pl/co-to-jest-prawo-laffera/> (dostęp: 03.09.2021r.).

Wedle teorii Laffera w pewnym przedziale wysokości stawek wraz z ich zwiększeniem będą rosły również wpływy z tego tytułu do budżetu państwa. Taki stan rzeczy utrzyma się do momentu osiągnięcia optimum, czyli takiej wartości stawek, przy której będą uzyskiwane możliwie największe wpływy z podatków. Po jej przekroczeniu, podwyżka obciążeń podatkowych spowoduje zmniejszenie wpływów z tego tytułu²³⁵. W przypadku podatku zależnego od dochodu (podatki dochodowe) maksymalna stawka podatkowa to stawka 100%, czyli w praktyce następuje konfiskata całego uzyskanego dochodu. Zatem zerowe wpływy z tytułu podatku będą miały miejsce zarówno przy stawce 0% jak i 100%.

W przypadku podatków konsumpcyjnych, czyli płaconych za dobra konsumpcyjne, stawka podatkowa nie ma teoretycznie ograniczenia procentowego i może być nawet większa od 100%. Nie zmienia to jednak istoty krzywej Laffera – wpływy podatkowe zbliżają się wówczas do zera w sposób asymptotyczny. Podatki konsumpcyjne sumują się i charakteryzują się tym, że po ich zapłaceniu przez konsumenta jego zasoby finansowe po prostu się wyczerpią i na skutek większego obciążenia nic więcej nie będzie w stanie kupić.

Pierwotnym założeniem tej koncepcji był fakt, iż podatki mają charakter zniekształcający i wpływają na decyzje podmiotów dotyczących ich aktywności gospodarczej – oddziałują na akumulację czynników produkcji i ich podaż²³⁶. W ten sposób podatki wpływają na stopę wzrostu gospodarczego, a w rezultacie na bazę podatkową, a co za tym idzie i na wpływy podatkowe. Przy takich założeniach niemożliwie jest wręcz znalezienie optymalnego punktu stopy podatkowej dla danego państwa. Powodem tego jest mnogość zmiennych i trudna do przewidzenia reakcja podatników – każdy z podatków, jak i podatników ma „swoją” własną krzywą Laffera²³⁷.

W kolejnych rozważaniach dotyczących krzywej Laffera pojawia się inne podejście teoretyczne, uwzględniające dodatkową możliwość zachowania podmiotów gospodarczych na zwiększającą się stawkę podatkową, jaką jest **ucieczka od podatku**, za pomocą przenoszenia aktywności gospodarczej do szarej strefy. Jasne jest, że te dwa wypracowane podejścia nie były wystarczająco dokładne, by uwzględnić najważniejsze choćby oddziaływania między zmiennymi transmitującymi zmiany podatków w wahania aktywności gospodarczej, bazy podatkowej czy dochodów podatkowych²³⁸. Ponadto, w prostych

²³⁵ A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 79; <http://prawolaffera.pl/co-to-jest-prawo-laffera/> (dostęp: 03.09.2021r.).

²³⁶ A.B. Laffer, *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*, The Heritage Foundation, Washington 2004, s. 2.

²³⁷ A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 82.

²³⁸ S. Cichocki, R. Kokoszczyński, *Ewolucja krzywej Laffera jako narzędzia analizowania unikania opodatkowania: od prostych modeli teoretycznych do modeli DSGE*, *Ekonomia, Rynek, gospodarka, społeczeństwo*, 2016, 45, s. 18.

modelach trudno jest w pełni uwzględnić wpływ zróżnicowania podmiotów gospodarczych na badane zależności, a niejednokrotnie w literaturze przedmiotu wskazuje się na istotną rolę tego zróżnicowania. Konieczne było zatem wypracowanie bardziej całościowego podejścia do rozważanego problemu i wykorzystania bardziej złożonych narzędzi analitycznych. Według Cichockiego i Kokoszczyńskiego sama natura badanego problemu oraz dorobek naukowy z tego zakresu wskazuje, że takim narzędziem powinien stać się model równowagi ogólnej, pozwalający na wszechstronne badanie wpływu zmian podatkowych na wpływy budżetowe, jak również na wzrost gospodarczy. Współcześnie dominujące podejście do analiz makroekonomicznych, jakim jest wykorzystanie modeli DSGE²³⁹, umożliwia na zastosowanie każdej z wymienionych podstaw teoretycznych osobno lub uwzględnienie ich łącznie²⁴⁰.

Sam twórca teorii zaznacza obecnie, że sama krzywa Laffera nie informuje, czy obniżka podatków zwiększy czy obniży dochody. Reakcje dochodów na zmianę stawki podatkowej będą zależeć od obowiązującego systemu podatkowego, rozpatrywanego okresu, czynników wytwórczych, łatwości przejścia szarej strefy, poziomu obowiązujących stawek podatkowych czy rozpowszechnienia prawnych luk podatkowych²⁴¹.

Oдноśnie zasadności teorii krzywej Laffera według jej pierwotnych i zmodyfikowanych założeń, przeprowadzono wiele badań. Rezultaty wybranych badań zostały przedstawione w tabeli 1.5.

Dokonywane od lat 90 ubiegłego wieku bezpośrednie empiryczne szacunki krzywej Laffera oparte na funkcji wielomianu kwadratowego są poddawane krytyce przeważnie za:

- pominięcie istotnych zmiennych mających wpływ na ucieczkę przed podatkiem: strukturę systemu podatkowego, jego przejrzystość czy moralność podatkową,
- zbiory danych wykorzystywane w przytoczonych badaniach często są bardzo ograniczone pod względem wielkości i liczą zaledwie kilka lub kilkanaście obserwacji – może to rodzić wątpliwości co do poprawności uzyskanych wyników.

Modele wzrostu endogenicznego jako narzędzia analizy w kategoriach równowagi ogólnej uwzględniają zarówno wpływ różnych zmiennych oddziałujących na dochody z podatków i ucieczkę przed podatkiem, jak również zróżnicowanie podmiotów gospodarczych. Ponadto, modele te są odpowiednio osadzone w teorii, co stanowi przewagę nad bezpośrednimi empirycznymi próbami szacowania krzywej Laffera²⁴².

²³⁹ Stochastyczne modele równowagi ogólnej, można wyróżnić model RBC (model operaty na teorii realnego cyklu koniunkturalnego) oraz model NSK (model neokeynesowski).

²⁴⁰ S. Cichocki, R. Kokoszczyński, *Ewolucja krzywej Laffera...*, *op. cit.*, s. 8-10.

²⁴¹ A.B. Laffer, *The Laffer Curve...*, *op. cit.*, s. 3.

²⁴² S. Cichocki, R. Kokoszczyński, *Ewolucja krzywej Laffera...*, *op. cit.*, s. 22-23.

Tabela 1.5. Wybrane koncepcje uzasadnienia krzywej Laffera

Badanie	Wnioski
Bezpośrednie empiryczne szacowanie krzywej Laffera	
Clausing (2007) Państwa OECD Lata 1979-2002 Podatek dochodowy od osób prawnych	Wykazana zależność pomiędzy stawką podatku dochodowego od osób prawnych a wpływami z tego podatku zgodną z krzywą Laffera.
Brill i Hassett (2007) 29 państw OECD Lata 1980-2005 Podatek dochodowy od osób prawnych	Wykazana zależność pomiędzy stawką podatku dochodowego od osób prawnych a wpływami z tego podatku zgodną z krzywą Laffera
de Oliveir i Costa (2013) 27 państw UE Lata 2000-2010 Podatek VAT	Wykazana zależność pomiędzy stawką podatku VAT a wpływami z tego podatku zgodną z krzywą Laffera
NIK (2003) Polska Lata 1994-2002 Podatek akcyzowy	Wykazana zależność pomiędzy stawką podatku akcyzowego a wpływami z tego podatku zgodną z krzywą Laffera
Wnorowski (2010; 2012) Polska Lata 1994-2001 Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych	Wykazana zależność pomiędzy stawką podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe a wpływami z tego podatku zgodną z krzywą Laffera
Krzywa Laffera i modele wzrostu endogenicznego	
Papp i Takats (2008) Rosja	W tym badaniu brana jest pod uwagę heterogeniczność podatników oraz endogeniczność prawdopodobieństwa kontroli indywidualnych zeznań podatkowych. Model kładzie nacisk na istnienie efektów zewnętrznych uchylania się od płacenia podatków, czego konsekwencją może być wzrost dochodów podatkowych wywołany obniżką stawek i mający charakter efektu ubocznego takiej obniżki. Rezultatem badań jest efekt podobny do tego jaki opisuje krzywa Laffera, jednakże pojawia się on na skutek działania odmiennych mechanizmów.
Strulik i Trimborn (2012) USA	Wyniki z tych badań empirycznych wskazują, że to struktura systemu podatkowego jest istotna, a nie sam poziom stawek podatkowych. Można znacznie zmniejszyć stawki opodatkowania zysków przedsiębiorstw bez istotnej szkody dla całkowitych dochodów podatkowych, a maksymalizująca dochody podatkowe stawka opodatkowania zysków kapitałowych wynosi zero.
Vogel (2012) Państwa UE	Istnienie krzywej Laffera dla opodatkowania pracy i kapitału oraz jej brak dla opodatkowania konsumpcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. A. Clausing, *Corporate tax revenues in OECD countries*, International Tax and Public Finance, 2007, 14 (2), s. 115–133; A. Brill, K.A. Hassett. *Revenue-Maximizing Corporate Income Taxes: The Laffer Curve in OECD Countries*, American Enterprise Institute, Washington 2007, s. 3-11; Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego*, nr ewid. 137/2003/P02/016/KBF, Warszawa 2003, s. 27-28; H. Wnorowski, *Excise tax revenue on spirits in Poland. An attempt for Laffer Curve theory verification*, Optimum. Studia Ekonomiczne, 2012, s. 67-76; S. Cichocki, R. Kokoszczyński, *Ewolucja krzywej Laffera...*, op. cit., s. 12-18.

1.6. System podatkowy gospodarki XXI wieku – rozważania na kanwie *The Mirrlees Review*

Współcześnie nad optymalnym systemem podatkowym debatują najbardziej znani ekonomiści na świecie. Cechy dobrego systemu podatkowego gospodarki w XXI wieku zostały przedstawione w *Dimensions of Tax Design*²⁴³ oraz w *Tax by Design*²⁴⁴ w ramach raportu *The Mirrlees Review* pod przewodnictwem laureata Nagrody Nobla **Jamesa Mirrleesa** oraz Institute for Fiscal Studies. Publikacja skupia się na brytyjskim systemie podatkowym oraz jego specyfice, jednakże wiele wniosków, ustaleń czy zaleceń ma charakter uniwersalny²⁴⁵. Autorzy tego dokumentu zaznaczają, że pod pojęciem systemu podatkowego należy rozumieć zarówno same podatki, ale także składki na ubezpieczenia społeczne (w Polsce: ZUS, FP, FGŚP, NFZ). Analiza tych wszystkich danin pokazuje łączne obciążenie i bodźce jakie tworzą.

Składająca się z dwóch tomów publikacja (łącznie niemal 2 tys. stron) miała na celu określenie cech systemu podatkowego, który może znacznie poprawić dobrobyt ludzi i wyniki gospodarki. Według autorów system podatkowy powinien być zaprojektowany jako całość, w połączeniu z systemem świadczeń oraz powinien dążyć do neutralności tj. nie zniekształcać zachowania i wyborów społeczeństwa. Nadrzędną zasadą przyjętą w raporcie jest to, że systemy podatkowe powinny być proste i przejrzyste oraz powinny minimalizować negatywny wpływ podatków na efektywność gospodarczą oraz dobrobyt. **Zamierzony cel podatkowy powinien być osiągnięty przy możliwie niskich kosztach administracyjnych (zarówno po stronie administracji, jak i podatników)**²⁴⁶.

Autorzy opowiadają się za progresją, jednakże nie wszystkie podatki muszą być progresywne. Progresywność zapewniać ma cały system podatkowy. Neutralność natomiast oznacza równe traktowanie podmiotów i obszarów opodatkowania, jednakże autorzy wymieniają uzasadnione wyjątki, a takimi są: wyższe opodatkowanie tytoniu i alkoholu, a ostatnimi czasy wszelkie daniny nakładane w trosce o środowisko naturalne²⁴⁷. Z drugiej strony wyjątkiem od pożądanej neutralności są preferencje dla oszczędności emerytalnych, wydatków na badania i rozwój, inwestycji edukacyjnych, czy osób wychowujących dzieci.

²⁴³ J. Mirrlees (red.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford 2010.

²⁴⁴ J. Mirrlees (red.), *Tax by design...*, *op. cit.*

²⁴⁵ A.J. Auerbach, *The Mirrlees Review: A U.S. Perspective*, *National Tax Journal*, 2012, 65 (2), 2012, s. 1.

²⁴⁶ J. Mirrlees (red.), *Dimensions of Tax Design...*, *op. cit.*, s. 1101-1102.

²⁴⁷ *Ibidem*, s. 276.

Przy wdrażaniu zasady progresywności i przy ulepszaniu systemu trzeba brać pod uwagę z jaką siłą społeczeństwo reaguje na bodźce ekonomiczne. Szczególnie podatne są na nie np. matki dzieci w wieku szkolnym czy ludzie zbliżający się do emerytury. Te grupy społeczne szczególnie wyraźnie dostrzegają konieczność utrzymania lub zwiększenia swoich dochodów, a zatem nie powinno się im w tym przeszkadzać, a przeciwnie – potraktować preferencyjnie w systemie podatkowym, który mógłby uwzględniać czynnik wieku. Autorzy popierają progresywny podatek dochodowy z przejrzystą i spójną strukturą stawek oraz pojedynczym zintegrowanym planem świadczeń dla osób o niskich zarobkach. Opowiadają się również za połączeniem podatku dochodowego z ubezpieczeniami społecznymi. W ich opinii powinna również występować jednolita stawka podatku od osób prawnych oraz równe traktowanie dochodów pochodzących z zatrudnienia i samozatrudnienia (również przy prowadzeniu małego przedsiębiorstwa). Jako przeciwieństwo swoich przekonań podają system podatkowy w Anglii, w którym występuje brak spójności pomiędzy podatkiem od osób fizycznych i prawnych. Według opinii ekonomistów taki stan prawny zniechęca do pracy, a przedsiębiorców do inwestycji²⁴⁸.

Autorzy publikacji w dużej mierze opowiadają się za jednolitym podatkiem VAT ze względu na efektywność ekonomiczną. Analizując brytyjski system podatkowy ekonomiści stwierdzili, że zastosowanie zerowych, obniżonych stawek i zwolnień w odniesieniu wielu kategorii towarów i usług powoduje komplikowanie systemu podatkowego, rozbudowywanie administracji podatkowej oraz arbitralne zniekształcenie między różnymi rodzajami konsumpcji oraz niesprawiedliwe traktowanie konsumentów o różnych gustach²⁴⁹ (co więcej – w publikacji użyto słowa dyskryminacja). Wielka Brytania stosuje zerową stawkę VAT do znacznie większej liczby towarów i usług niż w większości innych krajów. Obniżone i zerowe stawki VAT (m.in. na żywność) są często uzasadnione jako sposób pomocy osobom o niskich dochodach, a według autorów jest to metoda droga i wysoce nieefektywna, w nowoczesnym systemie podatkowym podatek VAT jest nieodpowiednim narzędziem w celu osiągnięcia redystrybucji. Według ekonomistów ujednolicenie stawek VAT pozwala na uniknięcie zawiłości i lobbingu politycznego (mnogość stawek jest rezultatem ocen dokonywanych przez polityków, na których wywierana jest presja). Występują również korzyści dla przedsiębiorstw, które muszą tracić czas na właściwe przyporządkowanie transakcji do stawki VAT. Jednolitość może pomóc również uniknąć groteskowego procesu decydowania jakie towary powinny być opodatkowane według jakiej

²⁴⁸ J. Mirrlees (red.), *Tax by design...*, *op. cit.*, s. 7.

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 484.

stawki²⁵⁰. Należy zatem rozszerzyć podatek VAT na praktycznie wszystkie towary i usługi w jednolitej stawce (podając tu za przykład Nową Zelandię i podatek GST)²⁵¹ oraz usługi finansowe, ale należy to zrobić kompleksowo z odpowiednim pakietem reform podatku od osób fizycznych i system świadczeń. Zebrane pieniądze można przeznaczyć na obniżenie podatków dochodowych (według autorów ten podatek jest odpowiednim instrumentem do osiągnięcia celów redystrybucyjnych)²⁵² i podniesienie świadczeń w sposób zasadniczo neutralny pod względem dystrybucji, który chroni motywację do pracy, podkreślając przy tym, że nieuchronnie przy takiej zmianie znajdują się zwycięzcy, jak i przegrani. Ekonomisci opowiadają się za równowagą pomiędzy podatkami bezpośrednimi i pośrednimi (głównie podatkiem dochodowym i podatkiem VAT) i tę kwestię uznają za jeden z najistotniejszych i niedokładnie zrozumiałych problemów finansów publicznych²⁵³.

Podsumowując zalecenia *The Mirrlees Review* można zawrzeć w kilku punktach – system podatkowy powinien²⁵⁴:

- 1) Minimalizować negatywny wpływ podatków na efektywność gospodarczą i dobrobyt;
- 2) Osiągać zamierzony cel przy możliwie niskich kosztach administracyjnych, zarówno po stronie podatnika, jak i państwa;
- 3) Być uczciwy (ang. *fairness*), co przejawia się głównie w uczciwości procedur czy unikaniu dyskryminacji;
- 4) Być przejrzysty i zrozumiały, bez skomplikowanych i niewidocznych danin.

Zalecenia z raportu z *The Mirrlees Review* niestety nie są zbyt popularne w Polsce, rzadko naukowcy odnoszą się do tez wskazanych w tym dziele (raport nie został przetłumaczony na język polski). Większość pomysłów z raportu została zaopiniowana pozytywnie przy analizie systemów podatkowych Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii²⁵⁵. Jednakże niejednokrotnie rozwiązanie zaproponowane w *The Mirrlees Review* poddawane są krytyce²⁵⁶.

²⁵⁰ *Ibidem*, s. 154-155.

²⁵¹ I. Dickson, D. White, *Tax Design Insights from the New Zealand Goods and Services Tax (GST) Model*, Working Paper No. 60, 2012, s. 15; J. Mirrlees, A. Stuart, T. Besley i in., *The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reforms*, Fiscal Studies, 2011, (32) 3, s. 343.

²⁵² J. Mirrlees (red.), *Tax by design...*, *op. cit.*, s. 476.

²⁵³ *Ibidem*, s. 2-3.

²⁵⁴ A. Łaszek, *Największy problem polskiego systemu podatkowego*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 2019. <https://for.org.pl> (dostęp: 05.05.2020 r.).

²⁵⁵ P. Kenny, *The Mirrlees Review's Good Tax System: 'Old World' Versus 'New World' Professor Opinions*, SSRN Electronic Journal, 2015, s. 491-515.

²⁵⁶ <https://www.theguardian.com/money/2010/nov/10/uk-tax-system-mirrlees-review> (dostęp: 05.05.2020 r.).

1.7. *Benchmarking* i konkurencyjność systemu podatkowego

Porównując każdą z teorii opodatkowania można zauważyć, że ich twórcy są w stanie w logiczny i naukowo uzasadniony sposób uargumentować, że mają rację. Jednocześnie uzasadnione naukowo argumenty mogą przytoczyć ich oponenti na obalenie tych teorii. Innym sposobem na poszukiwanie istniejących systemów podatkowych może być analiza porównawcza efektów różnych systemów podatkowych już istniejących na świecie i zestawienie ich z wynikami ekonomicznymi i jakością życia obywateli²⁵⁷.

Słowo *benchmarking* definiowane jest jako uczenie się oraz twórcze adoptowanie najlepszych praktyk. Zastosowanie analizy porównawczej w sferze systemu podatkowego zaproponował w polskiej literaturze przedmiotu R. Rosiński²⁵⁸. Na świecie metodę tę jako pierwszy rozpowszechnił M. Gallagher – autor publikacji *Benchmarking tax system*²⁵⁹.

Benchmarking służy jako narzędzie do oceny systemu podatkowego poprzez porównanie określonych wskaźników występujących w większości systemów podatkowych. Główne elementy tej metody, na które należy zwrócić uwagę to: skuteczność i wydajność podatku, struktura podatkowa oraz organizacja i zasoby aparatu skarbowego²⁶⁰. W tabeli 1.6 zostały umieszczone wybrane wskaźniki porównania systemów podatkowych przy zastosowaniu *benchmarkingu* w międzynarodowym standardzie.

Porównanie danego kraju do międzynarodowego standardu pozwala odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu rozbudowany jest dany system podatkowy oraz w jakim miejscu należałoby go poprawić lub na co zwrócić szczególną uwagę. Według międzynarodowego standardu powinna istnieć ograniczona liczba stawek podatkowych, a dane zobowiązanie podatkowe nie może być skomplikowane pod względem prawnym i organizacyjnym. Zbyt wiele stawek podatkowych powoduje systemowe zamieszanie, „motywuje” do unikania podatku oraz „demotywuje” do ekonomicznej działalności. Płatność podatków powinna być jak najprostsza i jak najmniej kosztowna dla płatnika. Wszystkie płatności powinny odbywać się za pomocą systemu bankowego, a składanie deklaracji – drogą elektroniczną. Należy zwrócić uwagę również na częstotliwość kontroli podatkowych, gdyż zbyt nadmierna ich ilość nasuwa nieskuteczność i „szykanę”²⁶¹.

²⁵⁷ M. Goniszewski, *Konkurencyjność...*, op. cit., s. 28.

²⁵⁸ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 141.

²⁵⁹ M. Gallagher, *Benchmarking Tax System*, Public Administration and Development, 2005, 25(2), s. 125-144.

²⁶⁰ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 141.

²⁶¹ *Ibidem*, s. 145.

Tabela 1.6. Wybrane wskaźniki porównania systemów podatkowych

Wskaźniki	Międzynarodowy standard (<i>international benchmark</i>)
Struktura podatkowa	
Ilość podatków przynosząca 75% ogółu dochodów fiskalnych	6
Obszerna podstawa podatkowa z ograniczonymi zwolnieniami	TAK
Ograniczona liczba stawek podatkowych	TAK
Udział bezpośrednich podatków w całkowitych dochodach podatkowych	50%
Udział podatku VAT w całkowitych dochodach podatkowych	35%
Stawka podstawowa VAT	16%
Egzekwowanie prawa	
Wydajność VAT	0,58
Uchylenie się od płacenia VAT	10%
Ilość zatrudnionych w administracji podatkowej na 1000 mieszkańców	1,0 do 2,0
Udział procentowy kontroli podatkowych w stosunku do ogółu podatników	1%
Udział podatników do urzędników podatkowych	150 do 250 na 1 osobę
Płatności i sięganie podatków	
Płatności dokonywane przelewem	TAK
Udział opóźnień w płatnościach w całości	5%
Ustawowy zwrot VAT w dniach	25
Koszty administracyjne w stosunku do całości wpływów	1%
Informatyzacja systemu	
Wprowadzanie podatkowych deklaracji z automatycznym poprawianiem błędów	TAK
Używanie systemu w codziennej pracy	TAK
Przejrzysty i łatwy w obsłudze rejestr podatników	TAK
Zarejestrowani wszyscy podatnicy	TAK
Zautomatyzowany wybór przypadków do kontroli	TAK
Planowanie i koordynacja	
Właściwe działania w planowaniu, monitoringu i ewaluacji systemu w instytucji podatkowej	TAK
Skoordynowany przepływ danych pomiędzy podatkową informacją, ministerstwem i innymi agencjami	TAK

Źródło: M. Gallagher, *Benchmarking...*, op. cit., s. 143-144.

Porównania międzynarodowe w aspekcie systemów podatkowych są ukazane również w serii raportów przygotowanych przez światowe organizacje: The Tax Foundation, PwC oraz Bank Światowy: *International Tax Competitiveness Index*²⁶² oraz *Paying Taxes* – część raportu *Doing Business*²⁶³.

Amerykański *think tank* The Tax Foundation opracowuje ranking konkurencyjności podatkowej światowych gospodarek za pomocą wskaźnika ITCI (Wskaźnik

²⁶² E. Asen, D. Bunn, *International Tax Competitiveness Index 2020*, Tax Foundation, Washington 2020.

²⁶³ R. Ramalho, S. Croci, J. Nasr i in., *Paying Taxes 2020*, World Bank Group, 2020.

Międzynarodowej Konkurencyjności Podatkowej). Autorzy raportu podkreślają, że struktura prawa podatkowego kraju jest ważnym wyznacznikiem jego wyników gospodarczych. Dobrze skonstruowane prawo podatkowe jest łatwe do przestrzegania przez podatników i może promować rozwój gospodarczy, jednocześnie zwiększając dochody przeznaczone do realizacji priorytetów rządu. Z kolei źle skonstruowane systemy podatkowe mogą być kosztowne, zakłócać decyzje gospodarcze oraz szkodzić gospodarkom krajowym.

Na pozycję ogólną w rankingu (Overall Rank, Overall Score) sporządzanego przez The Tax Foundation składa się: ranking podatku od osób prawnych (Corporate Tax Rank) oraz od osób fizycznych (Individual Taxes Rank), ranking podatków konsumpcyjnych (Consumption Taxes Rank, w zamyśle autorów – VAT, w USA podatek od sprzedaży), ranking podatku od nieruchomości (Property Taxes Rank) oraz ranking międzynarodowych reguł podatkowych (International Tax Rules Rank) (tabela 1.7).

Według generalnego rankingu z 2020 roku, Estonia po raz siódmy z rzędu zdobywa miano najbardziej konkurencyjnego systemu podatkowego w OECD. Na rezultat takiego postrzegania estońskiego systemu podatkowego składa się podatek od osób prawnych, którego 20-proc. stawka zasadniczo może, wydawać się nieatrakcyjna, ale po wnikliwszej analizie, głównym atutem estońskiego CIT-u jest moment powstania obowiązku podatkowego. Dopiero w momencie faktycznej dystrybucji zysku w postaci dywidendy powstaje obowiązek podatkowy. Oznacza to zatem efektywną stawkę 0% podatku CIT do momentu wypłacenia wygenerowanego dochodu przez spółkę. Wysoko w tym państwie został oceniony również podatek od osób fizycznych.

Podatek konsumpcyjny zostały najlepiej oceniony w Szwajcarii. Szwajcaria znana jest z najniższego podatku VAT w Europie (7,7% – standardowa stawka, 3,7% – stawka specjalna, 2,5% – stawka obniżona²⁶⁴). Państwo jest członkiem Stowarzyszenia Wolnego Handlu Gospodarczego (EFTA), a więc stosunki gospodarcze między Szwajcarią a krajami Unii Europejskiej są ustalane na podstawie podobnych przepisów podatkowych. Niezależnie od tego, czy dostawca towarów i usług jest członkiem UE czy Szwajcarii, będzie płacił podatek VAT w kraju, w którym znajduje się konsument (z kilkoma wyjątkami)²⁶⁵. Wśród państw członkowskich w kwestii podatku VAT doceniono również system podatkowy Luksemburga (3 miejsce) oraz Estonii (9 miejsce).

²⁶⁴ Dane na dzień 01.12.2020 r. <https://www.ch.ch/en/vat-rates-switzerland/> (dostęp: 01.12.2020 r.).

²⁶⁵ <https://www.companyinformationswitzerland.com/pl/vat-w-szwajcarii> (dostęp: 01.12.2020 r.).

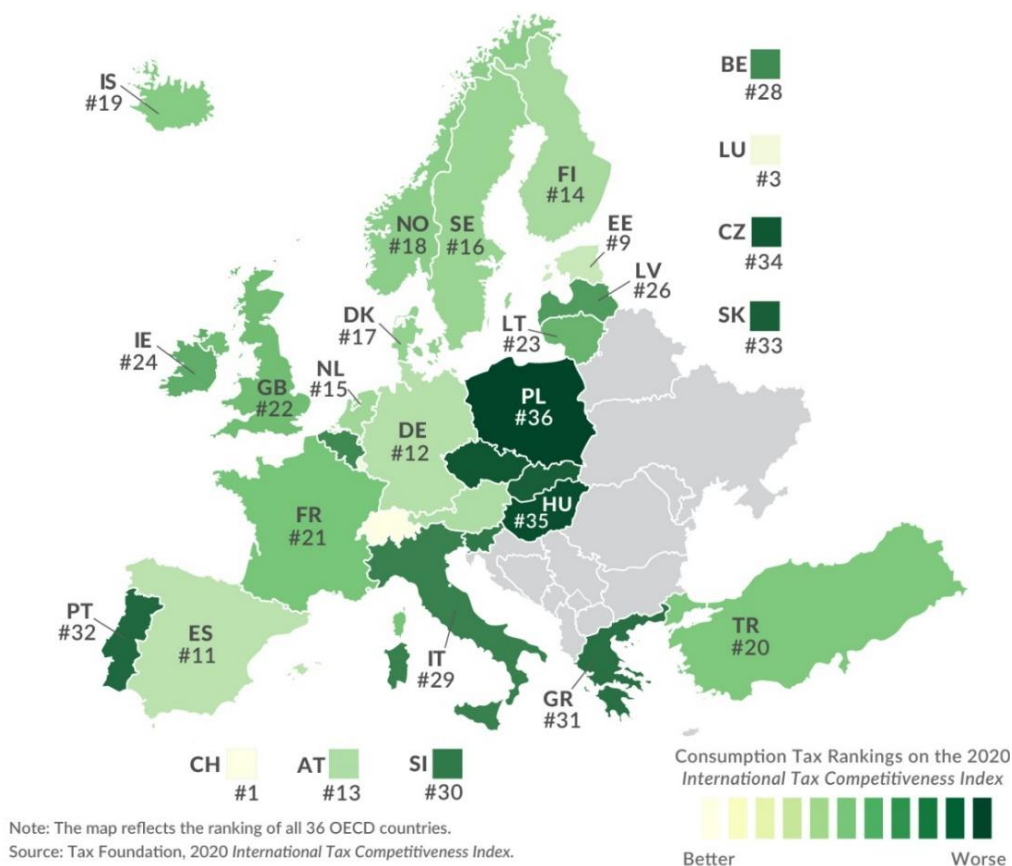
Tabela 1.7. Ranking International Tax Competitives Index w 2020 r.

Państwo	Ranking ogólny	Ogólny wynik	Ranking podatku dochodowego od osób prawnych	Ranking podatku dochodowego od osób fizycznych	Ranking podatku konsumpcyjnego*
Estonia	1	100	2	1	9
Łotwa	2	84,4	1	5	26
Nowa Zelandia	3	82,4	24	4	6
Szwajcaria	4	77,1	14	14	1
Luksemburg	5	76	26	20	3
Litwa	6	75,8	3	7	23
Szwecja	7	74	8	19	16
Czechy	8	73,1	7	3	34
Australia	9	74,4	30	17	7
Słowacja	10	69,9	18	2	33
Turcja	11	69,9	15	6	20
Austria	12	68,7	21	29	13
Węgry	13	68,1	11	15	18
Norwegia	14	67,9	4	9	35
Niemcy	15	67,9	29	25	12
Finlandia	16	68,7	6	28	14
Holandia	17	6,5	25	21	15
Kanada	18	65,3	23	27	8
Belgia	19	64,1	13	10	28
Irlandia	20	63,1	5	31	24
USA	21	62,9	19	23	5
Wielka Brytania	22	61,6	17	24	22
Słowenia	23	61,4	12	12	30
Korea Południowa	24	59,9	33	22	2
Izrael	25	59,2	20	30	10
Japonia	26	59,1	36	18	4
Hiszpania	27	58,5	28	16	11
Dania	28	58,3	16	35	17
Grecja	29	55,9	22	8	31
Islandia	30	55,4	10	31	19
Meksyk	31	51,5	31	13	25
Francja	32	50,7	35	36	21
Portugalia	33	46,9	34	31	32
Polska	34	46,6	9	11	36
Chile	35	46,3	32	26	27
Włochy	36	44,3	27	33	29

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Asen, D. Bunn, *International..., op. cit.*, s. 3. *podatek VAT/podatek od sprzedaży.

Czas, który spędza podatnik przy spełnieniu (przestrzeganiu) obowiązków podatkowych związanych z VAT, również został oceniany w tym raporcie. W tym aspekcie najgorzej wypadła Polska (172 godziny w ciągu roku), najlepiej Szwajcaria (8 godzin w ciągu roku), średnia państw OECD wyniosła 53,5 godziny w ciągu roku. Średnia ogólna stawka

podatku konsumpcyjnego w OECD wynosi 19,2%, najwyższą stawkę mają Węgry (27%), Szwedzi, Norwedzy, Duńczycy i Chorwaci (25%)²⁶⁶.



Rysunek 1.8. Ranking podatku konsumpcyjnego (2020 r.).

Źródło: <https://taxfoundation.org/best-worst-consumption-tax-systems-europe-2020/> (dostęp: 01.02.2021 r.).

Ciekawe podsumowanie z tych badań stanowi wniosek, że podatki od osób prawnych są bardziej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, aniżeli podatki dochodowe od osób fizycznych czy podatki konsumpcyjne. Najmniejszy wpływ na wzrost gospodarczy mają podatki od nieruchomości²⁶⁷.

W serii corocznych publikacji Banku Światowego oraz PwC – *Paying Taxes* – dokonuje się analizy systemów podatkowych 190 państw. Raport oparty jest na wskaźniku *Paying Taxes*, który mierzy administracyjne obciążenia związane z regulacjami podatkowymi oraz całkowitą stopę opodatkowania (*TTCR* – *Total Tax and Contribution Rate*). Celem tworzenia raportu jest zapewnienie solidnego porównania opodatkowania państw na całym świecie, co pomaga rządów w zrozumieniu, czy systemy podatkowe w ich państwach nadążają za globalnymi zmianami. Umożliwia również uczenie się na podstawie działania

²⁶⁶ <https://taxfoundation.org/best-worst-consumption-tax-systems-europe-2020/> (dostęp: 01.02.2021 r.).

²⁶⁷ <https://taxfoundation.org/publications/international-tax-competitiveness-index/> (dostęp: 01.02.2021 r.).

ustawodawców w innych państwach. W raporcie analizowane są wszystkie podatki i składki wymagane przez rząd (na szczeblu federalnym, stanowym lub lokalnym), które dotyczą standardowej działalności i mają wpływ na sprawozdania finansowe.

Według autorów edycji raportu z 2020 roku²⁶⁸ odnotowano znaczną poprawę w łatwości płacenia podatków, a spowodowane jest to głównie postępami w dziedzinie technologii. W raporcie²⁶⁹ można wyczytać iż, e-faktury zyskują na popularności na całym świecie, dzięki szerokiemu wdrażaniu ich obligatoryjności. Technologia zmienia sposób administrowania podatkami – coraz więcej firm korzysta z oprogramowania podatkowego, a coraz więcej organów podatkowych tworzy łatwiejsze w użyciu portale internetowe, które mogą uprościć przestrzeganie przepisów podatkowych.

W tabeli 1.8 przedstawiono wyniki wybranych państw według rankingu Banku Światowego oraz PwC. Pierwsze miejsce w rankingu zajął Bahrajn, natomiast wśród państw członkowskich UE najlepsze miejsce (4) zajęła Irlandia.

Metodologia sporządzania rankingu jest następująca²⁷⁰:

$$TTCR = \frac{\text{suma wszystkich obciążeń podatkowych i składek}}{\text{zysk przed poniesieniem podatków i składek}} \cdot 100\% \quad (1.21)$$

1. Czas poświęcony obowiązkom podatkowym – wskaźnik mierzy czas potrzebny na przygotowanie i złożenie deklaracji oraz opłacenie podatków i składek;
2. Liczba płatności podatków i opłat w ciągu roku - dany podatek (składka) liczony jest raz, nawet jeśli naliczania i płatności są częstsze. W przypadku gdy dwa lub więcej podatków (składek) zostało uiszczonych i opłaconych łącznie przy użyciu tego samego formularza, każda z tych wspólnych płatności jest liczona jeden raz.

W raporcie z 2020 roku Polska została wyróżniona w kontekście zastosowania Jednolitego Pliku Kontrolnego²⁷¹, niemniej jednak zajęła dopiero 77 miejsce w rankingu. Miejsce to można uznać za przeciętne gdyby nie fakt, że Polskę wyprzedza większość krajów Unii Europejskiej, a więc krajów, z którymi konkuruje na wspólnym rynku. Zwrócono szczególnie uwagę, że problematyczne dla przedsiębiorstw są w Polsce kwestie związane z czasem, jaki przedsiębiorstwa poświęcają na rozliczenie podatków, zwłaszcza VAT-u²⁷².

²⁶⁸ Oceniano stan prawny z 2018 roku.

²⁶⁹ <https://www.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes-2020> (dostęp: 01.02.2021 r.).

²⁷⁰ <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/paying-taxes> (dostęp: 01.02.2021 r.).

²⁷¹ R. Ramalho, S. Croci, J. Nasr i in., *Paying Taxes...*, *op. cit.*, s. 21.

²⁷² World Bank Group, *Doing Business 2020, Economy Profile, Poland*, s. 43. <https://www.doingbusiness.org/> (dostęp: 21.02.2021 r.).

Tabela 1.8. Ranking państw UE oraz wybranych państw spoza UE (2020)

Państwo	Ranking ogólny	Łatwość płacenia podatków	TTCR (%)	Czas na poświęcony obowiązkom podatkowym w ciągu roku (h)	Liczba płatności w ciągu roku
Bahrajn	1	100	13,8	22,5	3
Irlandia	4	94,6	26,1	81,5	9
Dania	8	91,1	23,8	132	10
Nowa Zelandia	9	91	34,6	140	7
Finlandia	10	90,9	36,6	90	8
Estonia	12	89,9	47,8	50	8
Izrael	13	89,6	25,3	234	6
Łotwa	16	89	38,1	168,5	7
Litwa	18	88,8	42,6	95	10
Kanada	19	88,1	24,5	131	8
Szwajcaria	20	87,7	28,8	63	19
Korea Południowa	21	87,4	33,2	174	12
Holandia	22	87,4	41,2	119	9
Luksemburg	23	87,4	20,4	55	23
Turcja	26	86,6	42,3	170	10
Wielka Brytania	27	86,2	30,6	114	9
Australia	28	85,7	47,4	105	11
Cypr	29	85,5	22,4	119,5	16
Szwecja	31	85,3	49,1	122	6
Rumunia	32	85,2	20	163	14
Norwegia	34	85,1	36,2	79	5
Hiszpania	35	84,7	47	143	9
Islandia	42	83,8	31,9	140	21
Portugalia	43	83,7	39,8	243	8
Austria	44	83,5	51,4	131	12
Słowenia	45	83,3	31	233	10
Niemcy	46	82,2	48,8	218	9
Czechy	53	81,4	46,1	230	8
Słowacja	55	80,6	49,7	192	8
Węgry	56	80,6	37,9	277	11
Francja	61	79,2	60,7	139	9
Belgia	63	78,4	55,4	136	11
Grecja	72	77,1	51,9	193	8
Polska	77	76,4	40,8	334	7
Malta	78	76,2	44	139	8
Chile	86	75,3	34	296	7
Bułgaria	97	72,3	28,3	441	14
Włochy	128	64	59,1	238	14

Źródło: <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/overall-ranking-and-data-tables.html> (dostęp: 21.02.2021 r.).

1.8. Analiza wybranych czynników warunkujących sprawność poboru podatków

Sprawny system podatkowy ma ogromne znaczenie dla podatnika, jak i dla państwa. Dla podatnika sprawność oznacza brak komplikacji przy wypełnianiu obowiązków podatkowych oraz jasny przekaz informacji o nałożonych na niego obowiązkach czy przysługujących mu prawach²⁷³. Sprawny system podatkowy będzie oznaczać relatywnie wysokie wpływy podatkowe, które pozwolą zrealizować obrane cele społeczne i gospodarcze. Sprawność poboru podatków może zależeć od uwarunkowań²⁷⁴:

- legislacyjno-prawnych,
- administracyjnych,
- ekonomicznych,
- społecznych.

Można je rozpatrywać ze strony podatnika oraz ustawodawcy.

Przyjmując za art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu obciążeń fiskalnych obywateli, podkreślić należy, iż swoboda ta jest równoważona oraz miarkowana poprzez spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem zasad poprawnej legislacji²⁷⁵.

Prawo podatkowe jest specyficzną gałęzią prawa, które silnie ingeruje w strefę majątkową podatnika i wobec tego, powinno być jasno i przejrzysto skonstruowane²⁷⁶. Niedostateczna przejrzystość przepisów podatkowych jest wręcz niebezpieczna, utrudnia wykładnię prawa oraz prowadzi do dyskursu podatkowego²⁷⁷. Stanem niezwykle niekorzystnym jest zmniejszenie **bezpieczeństwa prawnego**²⁷⁸.

Ł. Furman podkreśla, że ustawodawca powinien czuwać nad porządkiem prawnym w dziedzinie opodatkowania jednostek gospodarczych oraz obywateli. Tworzenie prawa podatkowego dotyczącego danin społecznych w państwach demokratycznych powinno być rezultatem kompromisu pomiędzy społeczeństwem a politykami²⁷⁹. Istotne jest także wyraźne

²⁷³ Ł. Furman Ł., *Efektywny system poboru podatków*, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 71.

²⁷⁴ *Ibidem*, s. 57-72.

²⁷⁵ R. Dowgier, *Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego*, [w:] P. J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Temida, Białystok 2010, s. 97.

²⁷⁶ P. Brejda, *Bezpieczeństwo podatników w świetle określoności prawa*, *De Securitate et Defensione*. O Bezpieczeństwie i Obronności, 2017, nr 1, s. 73-74.

²⁷⁷ R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 166.

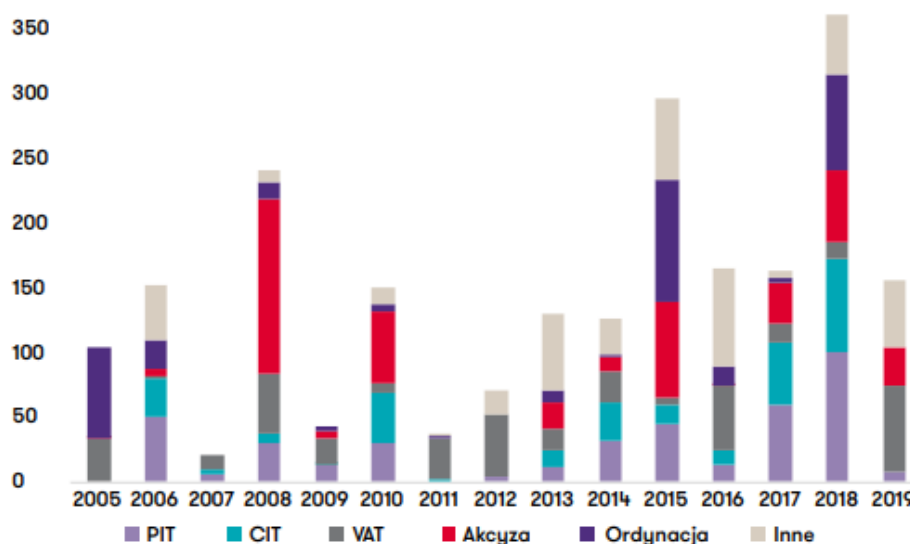
²⁷⁸ Ł. Furman, *Efektywny...*, *op. cit.*, s. 57-59.

²⁷⁹ *Ibidem*, s. 60-61.

wyznaczenie sprecyzowanych celów prawa podatkowego, co przyczyni się do stworzenia racjonalnego systemu podatkowego²⁸⁰

Stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób przemyślany i zgodny z potrzebami społecznymi i gospodarczymi. W wielu państwach jednak występuje zjawisko *inflacji legislacyjnej* (nadregulacja), co oznacza nadprodukcję aktów prawnych. Niesie to za sobą wiele niekorzystnych konsekwencji, tj.: uznaniowość w interpretacji przepisów i ich niespójność, rozmycie odpowiedzialności za ich wprowadzenie, konieczność dokonywania częstych nowelizacji, rozrost biurokracji bądź częste uchylanie przepisów przez wyższe instancje. Zmiany dokonywane w prawie podatkowym mogą powodować erozję formy prawnej systemu podatkowego. Zgodnie z tym co powiedział Tacyt: *Im bardziej chore państwo, tym więcej w nim ustaw*²⁸¹.

Dobrym przykładem inflacji legislacyjnej jest prawo polskie (rysunek 1.9).



Rysunek 1.9. Liczba stron uchwalonych przez Sejm ustaw podatkowych w podziale na podatki, których dotyczyły dane fragmenty ustaw

Źródło: Grant Thornton, *Zmienność...*, op. cit., s. 11.

W 2019 roku w życie weszło 21,5 tys. maszynopisu nowych aktów prawnych²⁸². To niemal 7 tysięcy więcej niż w roku ubiegłym²⁸³. Rok 2018 był jednym z najbardziej chwiejnych pod

²⁸⁰ E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *Problemy tworzenia prawa podatkowego*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica, 1992, nr 54, s. 128.

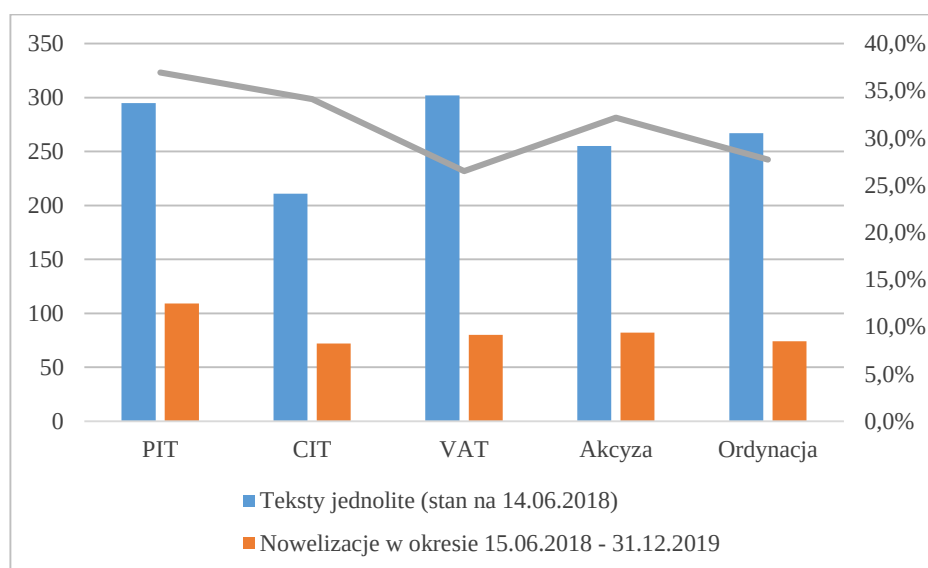
²⁸¹ <https://e-prawnik.pl/temat/im-bardziej-chore-panstwo-tym-wiecej-w-nim-ustaw-i-rozporzadzen.html> (dostęp: 22.08.2022 r.).

²⁸² Grant Thornton, *Zmienność prawa nadal przytłacza. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Edycja 2020, s. 3. <https://barometrprawa.pl/> (dostęp: 12.03.2021 r.).

²⁸³ Grant Thornton, *Legislacyjna burza słabnie. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*. Edycja 2019, s. 6. <https://barometrprawa.pl/> (dostęp: 12.03.2021 r.).

względem prawa podatkowego od początków transformacji. Nowelizacje ustaw dotyczących podatków liczyły 362 strony. Co ciekawe, najmniejsze zmiany zaszły w podatku VAT, czyli najbardziej skomplikowanym i powszechnym podatku – w 2018 r. składały się zaledwie z 13 stron. Wynika to jednak z faktu, że projekt dużej nowelizacji podatku VAT nie zdążył zostać uchwalony przez Sejm w 2018 r. W 2019 roku najbardziej zmienne były przepisy o VAT – łącznie zmiany wyniosły 67 stron. To największe objętościowo zmiany w Ustawie o VAT od jej uchwalenia w 2004 r.

Przez zaledwie półtora roku (15.06.2018 – 31.12.2019) nowelizacje pięciu głównych ustaw podatkowych składały się z 417 stron – to 31% objętości jakie miały wcześniej teksty jednolite tych ustaw.



Rysunek 1.10. Obojętność przyjętych nowelizacji w okresie od 15.06.2018 do 31.12.2019 r. w stosunku do tekstów jednolitych

Źródło: Grant Thornton, *Zmienność...*, op. cit., s. 12.

Mimo, że rok 2019 pod względem objętości uchwalanych wszystkich przepisów podatkowych był spokojniejszy niż poprzedni, to zmiany w podatku VAT i PIT były relatywnie głębokie i powszechne – dotknęły pośrednio bądź bezpośrednio niemal wszystkich podatników.

Akty prawne, niejednokrotnie sprzeczne ze sobą, ukazują luki prawne, które często wykorzystywane są w celu omijania obowiązków podatkowych. Można spotkać się również ze stwierdzeniem, że „inwestycje legislacyjne” w prawie podatkowym mogą być jedna z głównych przyczyn powstawania luki podatkowej²⁸⁴.

²⁸⁴ <http://komentarze-modzelewski.pl/2018/11/09/inwestycje-legislacyjne-w-prawie-podatkowym-byly-jedna-z-glownych-przyczyn-powstania-luki-podatkowej/> (dostęp: 03.01.2021 r.).

Aparat poboru podatków i danin publicznych zwany administracją skarbową (podatkową) jest instytucją, która odpowiada za pobór podatków, stanowi zatem trzon wpływów do budżetu państwa. Można w związku z tym ściśle skorelować działanie instytucji odpowiedzialnych za ściąganie podatków z wielkością osiągniętych wpływów podatkowych do budżetu państwa²⁸⁵. Administracja podatkowa funkcjonowała w miejscu, w którym funkcjonowało państwo, które przekazywało uprawnienia fiskalne wybranym jednostkom. Już w starożytności funkcjonowały służby skarbowe z silną pozycją pracujących urzędników podatkowych²⁸⁶. **Obecnie, administracja podatkowa powinna być postrzegana jako nowoczesna organizacja realizująca nie tylko misję dostarczania dochodów budżetowych, ale także pomagająca podatnikowi w wypełnianiu obowiązków podatkowych, pełniąc również funkcje edukacyjne i informacyjne**²⁸⁷.

Żukowski zwraca uwagę, że efektywność działania organizacji publicznych, zajmujących się poborem podatków, zależy głównie od myśli politycznej związanej z ustrojem państwa²⁸⁸. Wyrzykowski i Kasprzak podkreślają, że w najnowszych publikacjach z zakresu efektywności administracji podatkowej, problem ten powinien być rozpatrywany przez pryzmat sprawności i skuteczności. Efektywność systemu podatkowego wraz z działalnością administracyjną będzie miała wymiar jakościowy i ilościowy. Pierwszy aspekt może być analizowany pod kątem „jakości” prawa podatkowego, zadowolenia podatników z zakresu obsługi administracji podatkowej oraz liczby skarg, odwołań i spraw sądowych dotyczących sporu na linii podatnik – administracja skarbową. Druga ocena natomiast, dokonywana w ujęciu ilościowym, wynika przede wszystkim z kosztów działalności administracji skarbowej, osiągniętych wpływów podatkowych bądź innych danych wyrażonych liczbowo²⁸⁹. Wolański podkreśla, że warunki administracyjne oddziałują na kształt systemu podatkowego poprzez sprawność administracji skarbowej, która jest rezultatem merytorycznych i moralnych kwalifikacji urzędników skarbowych. Od tych kwalifikacji zależy możliwość wykorzystania skomplikowanych, nowoczesnych rozwiązań podatkowych²⁹⁰.

²⁸⁵ W. Wyrzykowski, P. Kasprzak, *Ocena efektywności działalności administracji podatkowej w Polsce na tle wybranych państw*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2017, 33(1), s. 84.

²⁸⁶ M. Jarzębska, *Doskonalenie jakości usług Krajowej Administracji Skarbowej – komunikacja oraz skuteczność i efektywność poboru podatków na przykładzie Urzędu Skarbowego w Sierpcu*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, 2017, 2 (26), s. 252.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ L.J. Żukowski, *Pojęcie skuteczności administracji – próba syntezy*, *Administracja: teoria dydaktyka, praktyka*, 2011, 2 (23), s. 129.

²⁸⁹ W. Wyrzykowski, P. Kasprzak, *Ocena efektywności...*, *op. cit.*, s. 84.

²⁹⁰ R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 48.

Stworzenie zasad ekonomicznych, na których powinien być oparty efektywny pobór podatków jest niezwykle trudnym zadaniem. Od twórców ładu podatkowego wymaga się zatem rozpoznania potrzeb makroekonomicznych dla gospodarki danego kraju. Pozwala to na przygotowanie odpowiednich reguł podatkowych, które w swojej istocie będą przeciwstawiać się: szarej strefie, unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania, ucieczce kapitału czy zmniejszaniu motywacji do osiągania dochodów²⁹¹.

W kraju słabo rozwiniętym, w celu sprawnego poboru podatków, konstrukcje podatkowe muszą uwzględniać: niski poziom życia społeczeństwa, niskie dochody mieszkańców czy brak lub niskie wykształcenie społeczeństwa. Powoduje to, że takie społeczeństwo nie może być obłożone wysokimi, skomplikowanymi podatkami z niezrozumiałymi metodami poboru²⁹². Ponadto, technika i sposoby poboru podatków mają bez wątpienia wpływ na konkurencyjność danego państwa. Napływ kapitału zagranicznego jest uzależniony w dużym stopniu od systemu podatkowego i jego części składowych²⁹³.

Zgodnie z poglądami J.B. Colberta, państwo poprzez system poboru danin publicznych musi zapewnić możliwie jak najwyższe wpływy podatkowe przy uwzględnieniu zachowań podatników. Podstawy systemu podatkowego powinny stanowić zasady: trwałej wydajności podatku oraz sprawiedliwości w rozłożeniu ciężaru podatkowego. Przy nakładaniu ciężaru podatkowego należy zwrócić na podstawę opodatkowania oraz kształt taryfy podatkowej²⁹⁴.

Podsumowując, czynniki ekonomiczne mają fundamentalne znaczenie w prawidłowym pobudzaniu do sprawnego funkcjonowania systemu poboru podatków. Nieodzowną postawą jest kształtowanie odpowiednich zasad podatkowych mających swoje odzwierciedlenie w wysokości podatków oraz ich poborze. Może się okazać, że z punktu widzenia modelu poboru podatku mogą wystąpić dwojakiego rodzaju czynniki warunkujące efektywność tego systemu. Jedne będą związane z podatnikiem i jego postawą, drugie natomiast z podmiotem pobierającym podatki i jego działaniem. Nie można stanowczo określić, które z tych czynników, będzie miało większe znaczenie²⁹⁵.

W sferze efektywnego poboru podatków istotną kwestię odgrywają również czynniki społeczne, takie jak: demograficzna struktura ludności, kultura, obyczaje, religia, tradycja czy społeczny odbiór systemu podatkowego. W społeczeństwach starzejących się, brak

²⁹¹ Ł. Furman, *Efektywny..., op. cit.*, s. 60-61.

²⁹² *Ibidem*, s. 67.

²⁹³ B. Zbroińska, *Pozafiskalne funkcje podatku dochodowego w praktyce gospodarczej*, Gospodarka Narodowa, 2008, nr 1-2/2008, s. 96.

²⁹⁴ Ł. Furman, *Efektywny..., op. cit.*, s. 68.

²⁹⁵ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 1993, s. 60.

zastępowalności pokoleń czy deficyt ludności w wieku produkcyjnym, może oznaczać problem z finansowaniem potrzeb danego państwa. Rozwiązaniem problemu jest takie zorganizowanie systemu podatkowego, który uwzględni minimalizację kosztów poboru podatków oraz wprowadzenie zachęt podatkowych w celu zwiększenia dzietności, jednakże bez nadmiernego obciążenia budżetu²⁹⁶.

W aspekcie efektywnego funkcjonowania systemu podatkowego niezbędną kwestią jest społeczna akceptacja wdrożonych obciążeń podatkowych. Pozwoli ona na harmonijny układ między podatnikiem a państwem²⁹⁷. W komunikacie z badań CBOS-u pn. *Jakie podatki chcieliby płacić Polacy?* pada sformułowanie, że akceptacja społeczna jest dobrą cechą systemu podatkowego²⁹⁸. P. Felis stwierdza, że będzie ona tym pełniejsza, im w większym stopniu państwo za pomocą systemu podatkowego zapewni podatnikom bezpieczeństwo podatkowe²⁹⁹. Tworzenie prawa podatkowego wymaga dużej ostrożności w kwestii akceptacji społecznej. Przy wprowadzaniu nowych przepisów podatkowych bądź ich zmianie ustawodawca powinien szukać kompromisu pomiędzy sprawami gospodarczymi a społecznymi. W praktyce bywa tak, że najczęściej górę biorą cele fiskalne i gromadzenie dochodów podatkowych. Może to wpłynąć negatywnie na zachowanie podatnika i skłonić do działań, które ograniczą wpływy podatkowe. Tego typu zachowania mogą mieć charakter prawnie dozwolony (unikanie opodatkowania) bądź niedozwolony (uchylanie się od opodatkowania)³⁰⁰. Anomalie behawioralne związane z percepcją podatków można podzielić na anomalie związane z iluzjami podatkowymi oraz awersją do straty³⁰¹. Na iluzje podatkowe wpływ ma m.in. efekt miary. Podatnicy w odmienny sposób oceniają wielkość obciążenia podatkowego wyrażone stawką procentową niż kwotą podatku, którą uważają za znacząco wyższą, aniżeli tę samą kwotę wyrażoną w procentach³⁰². Może się to przekładać na niewłaściwą ocenę obciążeń podatkowych względem sprawiedliwości społecznej opodatkowania. Efektem tego mogą być oczekiwanie podatników o niższych dochodach wprowadzenia silnej progresji, aby podatnicy o wyższych dochodach płacili jak najwyższe

²⁹⁶ Ł. Furman, *Efektywny...*, op. cit., s. 72.

²⁹⁷ *Ibidem*.

²⁹⁸ CBOS, *Jakie podatki chcieliby płacić Polacy?* Komunikat z badań, BS/57/2008, Warszawa 2008, s. 3.

²⁹⁹ P. Felis, *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania reformy systemu podatkowego*, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 140.

³⁰⁰ J. Głuchowski, *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 58.

³⁰¹ K. Raczkowski, F. Schneider, J. Węgrzyn, *Ekonomia...*, op. cit., s. 232.

³⁰² E.J. McCaffery, J. Baron, *The Humpty Dumpty blues: Disaggregation bias in the evaluation of tax systems*, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2013, 91(2), s. 234.

podatki. Z kolei bogatsi podatnicy będą zwolennikami opodatkowania liniowego, które mniej obciąży ich dochody³⁰³.

Wśród czynników społecznych warunkujących sprawny pobór podatków można wyróżnić również moralność podatkową. Termin został wprowadzony w 1960 roku przez G. Schmöldersa³⁰⁴ - przedstawiciela psychologicznej szkoły podatkowej, który zdefiniował moralność podatkową jako: *postawy grupy lub całej populacji podatników dotyczące kwestii wywiązywania się lub zaniedbywania obowiązków podatkowych utrwalonej w mentalności podatkowej i świadomości obywatelskiej*³⁰⁵. Moralność podatkową można rozumieć jako wewnętrzną motywację do płacenia podatków³⁰⁶. Ciekawym zjawiskiem jest fakt, iż w państwach Europy Środkowo-Wschodniej moralność podatkowa jest niższa niż w państwach Europy Zachodniej, co tłumaczone jest głównie kryzysem instytucjonalnym gospodarek państw komunistycznych³⁰⁷. W gospodarkach z przewagą rolnictwa oraz działalności gospodarczej o małym obrocie należy się także spodziewać większych trudności z poborem podatków. Uważa się, że osoby zajmujące się rolnictwem bądź prowadzące działalność na własny rachunek będą miały większą kognitywnie skłonność do pomniejszania swojej podstawy do opodatkowania względem dochodów realnych. Trudno się też spodziewać raportowania dochodów o niskich wartościach w sektorze usługowym, np. w formie tradycyjnych napiwków w restauracjach³⁰⁸. Na moralność podatkową wpływają takie elementy jak: struktura systemu podatkowego, sposób postępowania administracji podatkowej, jak również efektywność kontroli. Say sformułował zasadę, zgodnie z którą należy nakładać tylko takie podatki, które są *raczej zgodne aniżeli sprzeczne z moralnością, to znaczy ze zwyczajami pożytecznymi dla społeczeństwa*³⁰⁹.

W literaturze rozgranicza się obok moralności podatkowej drugie pojęcia opisujące stosunek obywateli do płacenia podatków i jest to *mentalność podatkowa*. Termin stanowi określenie obszaru świadomości społecznej oraz stosunku do obowiązków obywatelskich. Określana jest również jako: zbiorowa reakcja społeczna na opodatkowanie³¹⁰ bądź postawa

³⁰³ K. Raczkowski, F. Schneider, J. Węgrzyn, *Ekonomia...*, op. cit., s. 232-233.

³⁰⁴ M. Malicka, *Mentalność i moralność podatkowa a reakcje gospodarstw domowych na obowiązek podatkowy*, *Modern Management Review*, 2013, XVIII, 20 (1), s. 90. (zob. G. Schmölders *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1960).

³⁰⁵ E. Kichler, *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 99.

³⁰⁶ J. Alm, B. Torgler, *Culture differences and tax morale in the United States and in Europe*, *Journal of Economic Psychology*, 2006, 27(2), s. 228; M. Pasternak-Malicka, *Mentalność i moralność...*, op. cit., s. 90.

³⁰⁷ B.S. Frey, B. Torgler, *Tax morale and conditional cooperation*, *Journal of Comparative Economics*, 2007, 35(1), s. 136-159.

³⁰⁸ K. Raczkowski, F. Schneider, J. Węgrzyn, *Ekonomia...*, op. cit., s. 230.

³⁰⁹ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 38-39.

³¹⁰ A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996, s. 137.

wobec obciążeń podatkowych reprezentowana przez określoną zbiorowość (grupę społeczną). W literaturze podmiotu podkreśla się także geograficzne różnice zachowań podatników. Wyodrębnia się kraje o mentalności południowej i północnej. Niemniej jednak podział ten powoli zaczyna się zacierać, gdyż oszustwa podatkowe dotyczą obecnie zarówno krajów południa, jak i północy. Większa uczciwość podatkowa w krajach północy zależy głównie od sprawności administracji podatkowej³¹¹. W krajach południa (Włochy, Hiszpania, Grecja) występują trudności ze ściąganiem podatków, w szczególności bezpośrednich (dochodowych, majątkowych)³¹². Kraje o mentalności północnej (kraje skandynawskie) charakteryzują się dużą dyscypliną podatkową. Istotny w tej kwestii jest także stosunek ludzi do władzy państwowej i obowiązków obywatelskich³¹³.

Mnogość poglądów ekonomicznych odwołujących się do konkretnych teorii opodatkowania tworzy szeroką bazę naukowych interpretacji. Koncepcje podatkowe nie są niezmiennie, a rodzaje podatków, ich treść, układ, formy opodatkowania odczytywać trzeba jako wyraz dokonujących się przemian w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym. Analizując historyczny rozwój teorii odnoszących się do modeli systemów podatkowych, można dostrzec, że kompleksowe teorie, jak klasyczna ekonomia liberalna czy keynesizm, nadają pewne określone kierunki państwu w wykorzystywaniu opodatkowania dla realizacji celów gospodarczych³¹⁴. W teoriach tych rozważana była przede wszystkim potrzeba interwencji państwa w gospodarkę za pomocą polityki fiskalnej, której podstawowym elementem jest polityka podatkowa. Głosy ekonomistów do tej pory na ten temat pozostają podzielone.

Głosy ekonomistów również są podzielone w kwestii na kogo nakładać podatki, jakie podatki są lepsze: pośrednie czy bezpośrednie. Jeżeli stosuje się podatki pośrednie to na jakie dobra ja nałożyć. Naukowcy badają czy ma być to stawka jednolita czy zróżnicowana podatku pośredniego i przy jakiej stawce system podatkowy będzie efektywny. Również różnią się w kwestii stosowania polityki podatkowej do pobudzania wzrostu gospodarczego. **Jednakże w wielu kwestiach są zgodni: obowiązki i reguły opodatkowania mają być jasno określone, koszt poboru podatków ma być jak najniższy, a interes podatnika również powinien być brany pod uwagę.**

³¹¹ M. Pasternak-Malicka, *Mentalność i moralność...*, op. cit., s. 89

³¹² *Ibidem*.

³¹³ A. Krajewska, *Podatki. Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004, s. 234, 247.

³¹⁴ J. Węgrzyn, *Komparatystyka...*, op. cit., s. 87.

Jak wynika również z długoletnich obserwacji ekonomistów zła konstrukcja podatków bądź nadmierne opodatkowanie mogą nasilić zjawisko unikania opodatkowania i oszustwa podatkowego. Jak również wynika z historii – nadmierne obciążenia niejednokrotnie prowadziły do buntów podatkowych.

Mimo iż upłynęło wiele czasu od momentu powstania pierwszych postulatów wygłaszanych w ramach nurtu ekonomii klasycznej, problemy wówczas podejmowane są nadal aktualne. Zasady podatkowe sformułowane przez A. Smitha były i są aktualizowane i dopasowywane przez ekonomistów do współczesnych realiów gospodarczych. Jednakże mimo znacznych i długoletnich dokonań, historyczno-ekonomiczna myśl podatkowa wciąż posiada luki informacyjno-analityczne. Myśl ta nie nadąża za dynamiką zachodzących zmian politycznych, społecznych, gospodarczych, globalizacją i konkurencyjnością międzynarodową. Można również zauważyć, że nie ma optymalnego i jedyne rozwiązanie (podatku bądź systemu podatkowego) dla wszystkich państw świata, nie tylko ze względu na dynamiczne zmiany polityczno-gospodarcze. Tak jak zostało wspomniane wcześniej, podatek stanowi kategorię ukształtowaną ewolucyjnie i historycznie. Zatem architekci przy tworzeniu systemu podatkowego muszą brać pod uwagę nie tylko względy ekonomiczne, ale również uwarunkowania społeczne i historyczne danego kraju. Pomocna zatem w poszukiwaniu dobrego systemu podatkowego bądź konstrukcji wybranego podatku może być analiza porównawcza (*benchmarking*) efektów różnych rozwiązań już istniejących na świecie i zestawienie ich z wynikami ekonomicznymi i jakością życia obywateli.

Wyżej poruszane kwestie zostaną bliżej przedstawione w kolejnym rozdziale, gdzie poza teoretycznymi, poruszone zostaną szczegółowo także praktyczne i techniczne rozwiązania dotyczące systemu podatkowego.

Rozdział 2

Teoretyczne i praktyczne aspekty oraz konsekwencje ciężaru podatkowego

2.1. Charakterystyka systemu zobowiązań podatkowych w Polsce

2.1.1. Podstawy prawne regulacji obciążeń podatkowych

W Polsce obecna jest tradycja umieszczania zagadnień podatkowych w ustawie zasadniczej³¹⁵. Artykuł 6 ustawy z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁶ stanowił *expressis verbis*, że *nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopolów [...] może nastąpić tylko na mocy ustawy*. Zasadę praworządności podatkowej, która znajduje swój wyraz w łacińskiej paremii *nullum tributum sine lege*³¹⁷, należy utożsamiać w pewnym stopniu z zasadą pewności, którą postulował A. Smith. Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 roku³¹⁸ a dokładnie art. 31 stanowi, że *do Sejmu należy ustalanie budżetu i nakładanie ciężarów na obywateli*, a wedle art. 51 nałożenie podatków musi odbywać się na mocy aktu ustawodawczego. Zapisy te uzupełniono w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku³¹⁹ i przyjęto na jej mocy szereg rozwiązań, które rozpatrywane łącznie dają się ująć w formułę: *rzędy prawa, a nie rzędy ludzi*³²⁰.

Na tle ustaw zasadniczych innych państw demokratycznych obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie wyróżnia się ani szczegółowością, ani oryginalnością unormowań odnoszących się do stanowienia podatków, w tym kształtowania polityki finansowej, poboru danin publicznych, czy wyartykułowania celów, na jakie można przeznaczyć dochody podatkowe³²¹. Zgodnie z art. 20 Konstytucji wśród wartości

³¹⁵ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 103.

³¹⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

³¹⁷ A. Pączkowska, M. Walczak, *Polski system podatkowy w kontekście zasad podatkowych A. Smitha*, [w:] Ostaszewski J. (red.), *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, SGH, Warszawa 2015, s. 657.

³¹⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.

³¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

³²⁰ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 105.

³²¹ J. Kulicki, *Obecny i pożądaný zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 21.

konstytucyjnie chronionych znajdują się gospodarka rynkowa, własność prywatna oraz wolność działalności gospodarczej.

Gomułowicz i Mączyński wskazują, że w unormowaniach konstytucyjnych znajduje się odzwierciedlenie zasady ekonomiczności opodatkowania, którą należy rozumieć jako obowiązek ochrony źródeł opodatkowania oraz obowiązek nienaruszalności jego podstaw³²². Artykuł 84 Konstytucji uwzględnia zasadę sprawiedliwości oraz powszechności: *każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie*³²³. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie: *płacenie podatków jest jedną z powinności jednostek wobec państwa, wynikającą z faktu, że każdy – korzystając z różnych form realizacji zadań publicznych przez państwo (zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie dróg) – powinien też partycypować w ich finansowaniu*³²⁴. Artykuł 1 zobowiązuje pracodawcę do tego, by majątek podatnika potraktować zgodnie ze standardami gwarantowanych wolności i praw ekonomicznych³²⁵. Do naczelných zasad konstytucyjnych zalicza się zasadę legalizmu (art. 7) oraz praworządności (art. 2)³²⁶.

W polskiej literaturze przedmiotu rozwinął się nurt określający podatek jako pojęcie o charakterze prawno-finansowym. Według J. Harasimowicza *podatek odgrywa ważną rolę ekonomiczną, ale istota tego zjawiska ma charakter prawny (...)*. W opracowaniach można spotkać wiele definicji podatku, które podlegają modyfikacji wraz ze zmianą jego konstrukcji, funkcji czy stosunków społeczno-gospodarczych³²⁷.

Ustawą, która reguluje w Polsce prawo podatkowe i postępowanie podatkowe, jest Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – *Ordynacja podatkowa*³²⁸, według której (art. 6): ***podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej***. Żeby dana opłata mogła być nazywana podatkiem, musi wykazywać wszystkie cechy³²⁹, które zostały wyróżnione w tabeli 2.1.

³²² A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 106.

³²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

³²⁴ J. Kulicki, *Obecny i pożądany zakres...*, *op. cit.*, s. 23.

³²⁵ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 108.

³²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

³²⁷ A. Lipczyńska, *Wykrywanie nadużyć podatkowych. Prawo Benforda i Jednolity Plik Kontrolny*, Difin, Warszawa 2019, s. 23.

³²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926 (dalej jako: Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.).

³²⁹ B. Padurek, M. Szpileter, *Prowadzenie ewidencji i rozliczeń podatkowych, obsługa programu finansowo-księgowego Rachmistrz GT*, Wrocław 2020, s. 3.

Tabela 2.1. Cechy stałe podatku

Cechy podatku	Charakterystyka
Przymusowość	Obowiązek zapłaty wynika z przepisów prawa bądź decyzji administracyjnych, a przymusowość zapłaty zabezpieczona jest autorytetem państwa, które dysponuje organami i narzędziami do wyegzekwowania należnego świadczenia.
Powszechność	Podatek stanowi świadczenie o charakterze ogólnym a nie indywidualnym, jest nakładany na określone grupy osób według pewnych ogólnych zasad prawa.
Bezzwrotność	Ma charakter definitywnego przesunięcia majątkowego pomiędzy podatnikiem a władzą publiczną.
Nieekwiwalentność	Podatnik za wywiązanie się ze swojego obowiązku podatkowego nie ma prawa oczekiwać od ustawodawcy konkretnej usług bądź produktu, jednakże może korzystać z określonych dóbr publicznych z racji przynależności do danego społeczeństwa.
Forma pieniężna	Podatkami są tylko świadczenia pieniężne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Raczkowski, F. Schneider, J. Węgrzyn, *Ekonomia...*, op. cit., s. 21; J. Pach, *Dylematy systemu podatkowego w Polsce*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, 2017, 31(3), s. 23.

O systemie podatkowym można mówić wówczas wtedy, gdy pomiędzy podatkami występują charakterystyczne dla systemu powiązania ekonomiczne i prawne³³⁰. Przez powiązania ekonomiczne należy rozumieć relacje, które powodują, że wszystkie podatki obciążające podmiot nie prowadzą do nadmiernego i nieuzasadnionego gospodarczo opodatkowania, ponadto zapłacony podatek nie jest wliczany do podstawy opodatkowania innym podatkiem oraz ciężary podatkowe nakładane na te same kategorie ekonomiczne (dochód, majątek, wydatek) nie dublują się³³¹. System podatkowy będzie zatem zbiorem *podatków tworzących pewną całość pod względem ekonomicznym i prawnym*³³². Można spotkać się również z określeniem, iż system podatkowy to ogół pobieranych w danym państwie podatków według określonych zasad³³³ bądź też całokształt prawno-organizacyjnych form opodatkowania, którego elementami są poszczególne podatki, a w ich ramach różne elementy konstrukcyjne: stawki, zwolnienia, ulgi etc.³³⁴

Należy podkreślić, że w ciągu ostatniego ćwierćwiecza w Polsce system gospodarczy istotnie ewoluował, przechodząc od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej, a w ramach

³³⁰ J. Węgrzyn, *Komparatystyka...*, op. cit., s. 33.

³³¹ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 141.

³³² W. Ziółkowska, *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 106.

³³³ T. Szafoni, M. Szafoni, *Podatki w życiu gospodarczym i publicznym*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 18.

³³⁴ E. Tegler, *Funkcje systemu podatkowego i ocena jego sprawności*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica, 1992, t. 54, s. 102.

transformacji gospodarczej przeobrażeniom uległ również system podatkowy³³⁵. S. Owsiak w tym zakresie posłużył się terminem *rewolucji podatkowej*. Zmiana przepisów podatkowych nie odbyła się jedynie z sferze ekonomicznej, czy też prawnej – dotyczyła również *ustroju politycznego, zmian w świadomości podatkowej społeczeństwa, sposobu gospodarowania przez rząd środkami pieniężnymi pochodzącymi z podatków*³³⁶.

2.1.2. Funkcje oraz elementy konstrukcji podatku

Analiza dorobku teorii podatków w pierwszym rozdziale uprawnia do stwierdzenia, że zakres funkcji stawianych przed podatkami jest różnie ujmowany³³⁷. Najczęściej spotyka się podział funkcji na:

- **fiskalne i pozafiskalne** – jako tradycyjne ujęcie³³⁸,
- **fiskalne, gospodarcze i społeczne** – jako uzupełniające do tradycyjnego ujęcia, w którym uszczegółowiono funkcje niefiskalne³³⁹.

Podatek, niemal od momentu powstania, miał pełnić funkcję fiskalną (dochodową)³⁴⁰. To dzięki fiskalizacji podatki odgrywają swoją rolę w tworzeniu budżetu państwa niezbędnego do realizacji narodowych i holistycznych programów państwowych. Zagadnieniem o istotnym znaczeniu jest odpowiednio wyważone podkreślenie prymatu funkcji dochodowej. Pierwszeństwo celu fiskalnego nie powinno wykluczać możliwości realizowania za pośrednictwem podatków innych zadań o charakterze społecznym czy gospodarczym. Nadrzędność funkcji dochodowej również nie może w żaden sposób usprawiedliwiać nadmiernego fiskalizmu. Stopa obciążeń fiskalnych powinna zatem odzwierciedlać potrzeby społeczno-gospodarcze państwa. Jak twierdzi H. Kuzińska, budowę systemu podatkowego powinno zaczynać się właśnie od ich określenia³⁴¹. Przy projektowaniu systemu podatkowego występuje konieczność uwzględnienia przesłanek określenia racjonalnego poziomu dochodów publicznych. Punktem wyjścia jest zatem ustalenie

³³⁵ Ł. Furman, *Efektywny...*, *op. cit.*, s. 12.

³³⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 389.

³³⁷ P. Felis, *Kilka uwag o roli i znaczeniu podatków w systemie finansowym*, [w:] J. Ickiewicz, J. Ostaszewski (red.), *Złota Księga dla Profesora dr. hab. Jana Konstantego Szczepańskiego z okazji odnowienia dyplomu doktora nauk ekonomicznych*, Oficyna Wydawnicza - Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2017, s. 121.

³³⁸ *Ibidem*, s. 123.

³³⁹ K. Nizioł, *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Difin, Warszawa 2007, s. 104.

³⁴⁰ Wyjątek stanowi gospodarka socjalistyczna, w której podatek odgrywał rolę przede wszystkim redystrybucyjną oraz kontrolną (zob. N. Gajl, *Teorie podatkowe...*, *op. cit.*, s. 126).

³⁴¹ H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 32-33.

wielkości wydatków publicznych, które związane są z realizacją funkcji państwa czy samorządu terytorialnego. Ich skala i struktura zależą od wielu czynników m.in. od poziomu rozwoju gospodarczego państwa czy poglądów rządzącego ugrupowanie politycznego. A zatem inna kolejność – najpierw typowanie funkcji społecznych i gospodarczych podatków – wiąże się z ryzykiem dobrania nieodpowiedniej skali obciążeń fiskalnych³⁴². Zdaniem Litwińczuk funkcja fiskalna realizowana jest najlepiej wówczas, gdy podatki są wydajne, pewne, zapewniają równomierny dopływ środków do budżetu państwa, a ich koszty poboru niskie³⁴³.

Funkcje gospodarcze podatków są bezpośrednio związane z prowadzoną przez rząd polityką interwencyjną. Stąd też na takie postrzeganie podatków, jako aktywnego instrumentu polityki rządowej, zwrócono uwagę w momencie zarysowania aktywnych polityk interwencyjnych (kierunek historyczny czy keynesizm). Funkcje gospodarcze mają wymiar selektywny lub ogólny. Pierwszy z nich odnosi się m.in. do przyznawania określonych preferencji podatkowych, takich jak ulgi czy zwolnienia podatkowe, w stosunku do określonych podmiotów lub dziedzin gospodarki. Drugi sposób przejawia się w wykorzystaniu podatków do kształtowania siły nabywczej. Najczęściej polega to na walce z inflacją, bezrobociem bądź na pobudzaniu wzrostu gospodarczego poprzez zmniejszenie obciążeń podatkowych³⁴⁴. Widoczne jest to w szczególności w czasie trwania kryzysu gospodarczego³⁴⁵.

Funkcje społeczne opodatkowania również mają wymiar selektywny bądź ogólny. Pierwszy z nich odnosi się do łagodzenia nierówności społecznych. Jego realizacja może być przeprowadzona w różny sposób, na przykład poprzez stosowanie progresywnego opodatkowania dochodu czy majątku, czy też mniejsze opodatkowanie dóbr pierwszej potrzeby. Oddziaływanie selektywne ma swój wyraz w preferencyjnym traktowaniu określonych grup społecznych np. ulgi podatkowe dla osób wychowujących samotnie dzieci czy dla rodzin wielodzietnych³⁴⁶.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z bardziej rozbudowaną klasyfikacją i charakterystyką funkcji pozafiskalnych. Zostały one przedstawione w tabeli 2.2.

³⁴² P. Felis, *Kilka uwag o roli i znaczeniu podatków...*, *op. cit.*, s. 123.

³⁴³ H. Litwińczuk (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 20.

³⁴⁴ K. Nizioł, *Prawne aspekty...*, *op. cit.*, s. 104.

³⁴⁵ A. Krajewska, S. Krajewski, *Fiscal Policy in Poland in the Times of Crisis – Origins and Consequences*, *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 2011, 14(2), s. 79.

³⁴⁶ *Ibidem*, s. 104.

Tabela 2.2. Szczegółowe funkcje pozafiskalne podatku

Funkcja	Znaczenie
Stymulacyjna	Pobudzanie podatników do osiągania odpowiednich wyników ekonomicznych i do podejmowania określonych działań np. poprzez ulgi i zwolnienia podatkowe. Poprzez podatki państwo może wyznaczać kierunki działania podatników, może zachęcać do podjęcia inwestycji czy prowadzenia działalności gospodarczej na określonym terenie.
Stabilizacyjna	Przejawia się we wpływie podatków na stabilizowanie sytuacji makroekonomicznej państwa w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju przy możliwie szerokim wykorzystaniu czynników produkcji, zrównoważonym bilansie płatniczym i ustabilizowanym ogólnym poziomie cen.
Informacyjna	Realizacja wpływów podatkowych dostarcza informacji o prawidłowościach lub nieprawidłowościach w przebiegu procesów gospodarczych. W ten sposób informacje uzyskane o wysokości dochodów podatkowych, a także ich wewnętrzna struktura, dostarczają wiedzy co do przebiegu procesów produkcji, podziału i wymiany.
Redystrybucyjna	Realizowana jest poprzez podział dochodów za pomocą podatków, pomiędzy poszczególne grupy społeczne bądź różne grupy podatników (w szczególności tych, którzy osiągają większe i mniejsze dochody) oraz między państwo i samorząd. Państwo przejmuje część dochodów od podatników, którzy je wypracowali, a następnie przeznacza np. na świadczenia dla osób pozbawionych dochodów bądź w trudniejszej sytuacji ekonomicznej (np. zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki pomocy społecznej).
Alokacyjna	Przejawia się w oddziaływaniu podatków na strukturę czynników produkcji oraz wytworzonego produktu społecznego. Kształt alokacji określany jest między innymi poprzez podjęcie decyzji kogo i jak opodatkować, wykorzystując kryterium klasyfikacji podatków według faz tworzenia i podziału dochodów oraz źródeł pochodzenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Nizioł, *Prawne aspekty...*, *op. cit.*, s. 104-106; A. Wyszkowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, *op. cit.*, s. 35; Szczodrowski G., *Polski system podatkowy...*, *op. cit.*, s. 30; D. Żurawska, *Prawo podatkowe część ogólna. Repetytorium*, Difin, Warszawa 2011, s. 54-55; <https://www.doradze.pl/system-podatkowy-w-polsce2> (dostęp: 27.07.2021 r.).

Realizacja spełnianych przez podatki funkcji wymaga działania praktycznego polegającego na ustaleniu obowiązku podatkowego, wymiarze oraz jego poborze. Te wszystkie działania określane są mianem **techniki podatkowej. Wśród elementów zmiennych tejże techniki należy wymienić³⁴⁷:**

- podmiot opodatkowania,
- przedmiot podatku,
- podstawa opodatkowania,
- stawka podatkowa,
- skala podatkowa,
- zwolnienia, ulgi, zwwyżki podatkowe.

³⁴⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 234.

Gomułowicz i Mączyński podkreślają, że wyżej wymienione elementy tworzą *konstrukcję prawną podatku*³⁴⁸.

Podmiot opodatkowania stanowi każda osoba, na której ciąży obowiązek podatkowy. W ramach tego zagadnienia należy rozróżnić podmiot czynny i podmiot bierny (nie należy mylić z podatnikiem czynnym i biernym). Podmiotami czynnymi są władze samorządowe bądź państwo, które wykorzystują swoje atrybuty i stosują przymus administracyjny przy ściąganiu podatków. Podmiotami biernymi są osoby fizyczne i prawne zobowiązane do zapłacenia podatku³⁴⁹. W sferze podmiotu biernego można wyróżnić podatnika, płatnika i inkasenta. W świetle art. 7 § 1 Ordynacji podatkowej *podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu*. Zgodnie z art. 7 § 2 ustawy podatkowe mogą ustanawiać podatnikami inne podmioty niż wskazane w art. 7 § 1³⁵⁰. Zgodnie z art. 8 wspomnianej ustawy płatnik to osoba fizyczna, osoba prawna bądź jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia, pobrania podatku, a także wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu³⁵¹. Wśród płatników można wyróżnić pracodawcę, uczelnie wyższe czy organy rentowe i emerytalne. Inkasent wedle Ordynacji podatkowej to osoba fizyczna, osoba prawna bądź jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która obowiązana jest do pobrania od podatnika podatku oraz wpłacenia go organowi podatkowemu we właściwym terminie³⁵². Poboru podatku od nieruchomości, rolnego czy leśnego może na mocy uchwały rady gminy dokonać inkasent.

Przedmiot podatku stanowi rzecz bądź zdarzenie wywołujące obowiązek podatkowy, a podstawa opodatkowania jest to ilościowo lub wartościowo określony przedmiot opodatkowania³⁵³. Zdarzenia te mogą mieć charakter powtarzalny, ciągły bądź jednorazowy. Należy tutaj wyróżnić stosunek pracy, stosunek służbowy, najem itp.

Stawka podatkowa jest jednym z elementów, które są niezbędne do tego, aby określić kwotę podatku. Pojęcie stawki podatkowej niejednokrotnie definiuje się jako ilościowy stosunek pomiędzy wysokością podatku a wielkością podstawy opodatkowania³⁵⁴:

³⁴⁸ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 148.

³⁴⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 234.

³⁵⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² *Ibidem*.

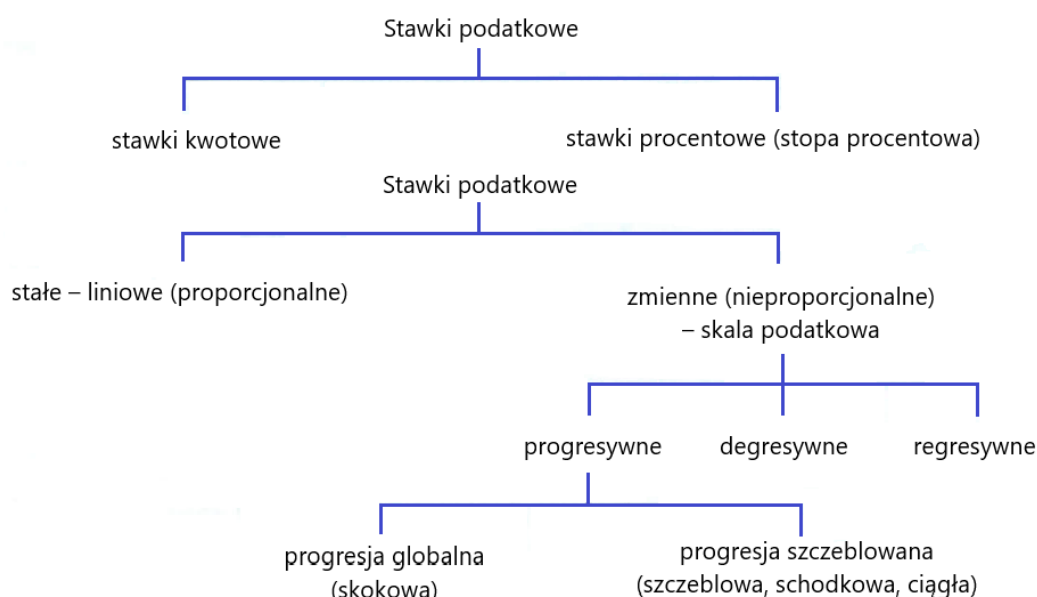
³⁵³ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 236-237.

³⁵⁴ D. Żurawska, *Prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 43.

$$\text{Stawka podatkowa} = \frac{\text{podatek}}{\text{podstawa opodatkowania}}. \quad (2.1)$$

Stawka podatkowa występuje z reguły w formie kwotowej i procentowej³⁵⁵. Stawka kwotowa określa bezpośrednio wielkość podatku (stosowana w podatku od nieruchomości bądź akcyzie), natomiast stawka procentowa określa, jaka część podstawy opodatkowania stanowi zobowiązanie podatkowe (stosowana w podatku od towarów i usług czy w podatku dochodowym). Najczęściej w praktyce stosowana jest stawka procentowa, która najczęściej wstępuje w dwóch formach³⁵⁶:

- stałej, określonej jako skala proporcjonalna lub liniowa, która stanowi procentowo tę samą wielkość w stosunku do podstawy opodatkowania,
- zmiennej, której wysokość ulega modyfikacji wraz ze zmianą podstawy opodatkowania.



Rysunek 2.2. Stawki podatkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Żurawska, *Prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 45.

Z pojęciem stawki podatkowej ściśle związana jest skala podatkowa. Stanowi ona uporządkowany zbiór stawek odniesionych do podstawy opodatkowania³⁵⁷. Skala podatkowa bowiem dostarcza informacji, jaką stawkę należy zastosować do podstawy opodatkowania. Wyróżniamy skalę proporcjonalną i nieproporcjonalną. Pierwsza z wyróżnionych, polega na

³⁵⁵ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010, s. 102.

³⁵⁶ *Ibidem*, s. 103.

³⁵⁷ <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2017/0711/174625-112701-elementy-konstrukcyjne-podatku.pdf> (dostęp: 10.11.2020 r.).

tym, że stawka podatkowa jest stała niezależnie od wielkości podstawy opodatkowania³⁵⁸. Przy zachowaniu tego samego stosunku między podstawą podatku a stawką, kwota podatku zmienia się wraz ze zmianami, które zachodzą po stronie podstawy opodatkowania. Podatek rośnie wraz ze wzrostem podstawy podatkowej i maleje wraz ze zmniejszaniem się tej podstawy. Stawki proporcjonalne stosuje się przede wszystkim w podatkach typu dochodowego lub przychodowego, a także przy opodatkowaniu konsumpcji (dochód wydatkowany)³⁵⁹. Przy skali nieproporcjonalnej stawki podatkowe zmieniają się w zależności od zmian podstawy opodatkowania. Charakteryzują ją zmienne stawki podatkowe: progresywne, regresywne i degresywne (tabela 2.3). Ideą stawek zmiennych jest to, że stawki te maleją bądź wzrastają procentowo w stosunku do wysokości podstawy opodatkowania³⁶⁰.

Tabela 2.3. Charakterystyka skal podatkowych

Skala	Charakterystyka
Skala progresywna ↑ Podstawa ↑ Stawka	Progresja globalna – w stosunku do całej podstawy opodatkowania ma zastosowanie jedna, wynikająca ze skali, zmienna stawka podatkowa. Na skutek stosowania progresji globalnej rosnący dochód (podstawa opodatkowania) podlega skokowemu obciążeniu. Cechą charakterystyczną progresji globalnej jest to, iż: • na granicy przedziałów następuje gwałtowny wzrost podatku, • w ramach jednego przedziału obciążenie ma charakter proporcjonalny. Progresja szczeblowana (ciągła, szczeblowa, schodkowa) – charakteryzuje się tym, że podstawę opodatkowania dzieli się na części (szczeble) i do każdej części stosuje się inną, wynikającą ze skali stawkę podatkową. W progresji ciągłej znajduje zastosowanie łączenia stawek kwotowanych i procentowych. Progresja szczeblowa znalazła zastosowanie m.in. w polskim podatku PIT. W odróżnieniu od progresji globalnej wyższej stawce podlega jedynie nadwyżka dochodów ponad granicę poprzedniego przedziału.
Skala regresywna ↑ Podstawa ↓ Stawka	Polega na tym, że w miarę wzrostu podstawy opodatkowania stawka podatkowa maleje. Założeniem regresji jest zatem silniejsze opodatkowanie przy niższej podstawie opodatkowania. Stawki regresywne mogą być ujęte kwotowo bądź procentowo.
Skala degresywna ↓ Podstawa ↓ Stawka	Stanowi kombinację stawki progresywnej i proporcjonalnej. Przy stawce degresywnej należność podatkowa rośnie szybciej aniżeli podstawa opodatkowania (czyli progresywnie), ale tylko do pewnego poziomu, po osiągnięciu, którego stawka przechodzi w stawkę proporcjonalną. Technicznie degresję można uznać za formę progresji, choć przy całkowitym wypaczeniu egalitaryzującego sensu pojęcia krańcowej użyteczności dochodu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 236-237; A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 158-159.

³⁵⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 235.

³⁵⁹ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 157.

³⁶⁰ *Ibidem*.

Przedstawione przykłady różnych stawek i skal podatkowych wskazują, jak różne są możliwości prowadzenia polityki podatkowej państwa oraz jak różne są tego skutki dla podatników.

Ordynacja podatkowa przewiduje ulgi podatkowe, które odnoszą się do podstawy opodatkowania bądź wielkości należności podatkowej. Zastosowanie ulgi polega na obniżeniu podstawy opodatkowania lub wartości należnego podatku o wysokość przyznanej danemu podatnikowi przez ustawodawcę ulgi z określonego tytułu³⁶¹. Ulgi podatkowe zazwyczaj stanowią przejaw polityki socjalnej państwa wobec grupy podatników znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub ponoszących wydatki na cele doniosłe społecznie, co powoduje, że ustawodawca postanowił częściowo zrekompensować poniesienie takiego wydatku poprzez przyznanie ulgi podatkowej³⁶². Niejednokrotnie też są stosowane wobec podmiotów gospodarczych w celu przyciągnięcia nowych inwestycji, rozwoju eksportu, czy tworzenia nowych miejsc pracy (specjalne strefy ekonomiczne) czy w czasie dekonunktury rynkowej³⁶³.

Z uwagi na obszerność regulacji prawa podatkowego, ulgi podatkowe mogą przyjmować wiele form, zależnych od charakteru podstawy opodatkowania. Owsiak wyróżnia ulgi systemowe i ulgi zindywidualizowane. Ulgi systemowe charakteryzują się tym, że są przeznaczone dla wszystkich podatników, którzy spełnią określone warunki, a o przyznaniu ulg zindywidualizowanych decyduje organ administracji skarbowej, rozpatrując indywidualnie sytuację danego podatnika³⁶⁴.

Zwolnienia podatkowe polegają na tym, że państwo w ramach prowadzonej polityki fiskalnej wyłącza określoną grupę podatników bądź określoną część przedmiotu opodatkowania z obowiązku uiszczenia podatku. W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze zwolnieniem podmiotowym, w drugim natomiast ze zwolnieniem przedmiotowym³⁶⁵.

Zwyżki podatkowe stosuje się niezwykle rzadko, mają one charakter wybitnie represyjny i polegają na tym, iż dany podmiot płaci wyższy podatek, aniżeli wynika to z powszechnie obowiązujących zasad³⁶⁶.

³⁶¹ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 20.

³⁶² P. Kasprzak, W. Wyrzykowski, *Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków, Zarządzanie Finansami i Rachunkowość*, 2016, 4(1), s. 17.

³⁶³ P.M. Woroniecki, *Ulgi podatkowe jako czynnik wspierający podmioty gospodarcze w okresie dekonunktury rynkowej*, *Przedsiębiorczość-Edukacja*, 2013, 9, s. 63-67.

³⁶⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 238.

³⁶⁵ *Ibidem*, s. 239.

³⁶⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 241.

2.1.3. Klasyfikacja obciążeń podatkowych

Systemy podatkowe obejmują kilka lub nawet kilkanaście funkcjonujących obok siebie podatków. Mogą być różnie klasyfikowane do celów poznawczych i praktycznych. W klasyfikacjach tych stosuje się różne kryteria³⁶⁷, które zostały wyróżnione w tabeli 2.4.

Tabela 2.4. Podział podatków według różnych kryteriów

Podatek		
Kryterium przedmiotowe	Kryterium ponoszonego ciężaru podatkowego	Kryterium podmiotowe
podatki przychodowe podatki dochodowe podatki majątkowe podatki od wydatków	podatki bezpośrednie podatki pośrednie	podatki państwowe podatki samorządowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, *op. cit.*, s. 25-29.

Ze względu na kryterium przedmiotowe wyróżnia się podatki: od dochodów, od przychodów, od wydatków oraz majątkowe i od praw majątkowych. Podatki przychodowe pobierane są od przychodów osiąganych przez podmioty gospodarcze w wyniku prowadzonej działalności. Nie uwzględniają one kosztów uzyskania przychodów. Zaletą tych podatków jest prosty i łatwy wymiar oraz pobór. Wadą jest to, że stanowią pewnego rodzaju barierę w rozwijaniu na szeroką skalę działalności, dodatkowo mogą skłaniać do ukrywania przychodów osiąganych przez podatników. Przykładem takiego podatku jest uproszczona forma podatku dochodowego od osób fizycznych w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych³⁶⁸.

Do podatków dochodowych zaliczamy podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (CIT). Te podatki uwzględniają koszty uzyskania przychodów. W wymiarze i poborze niezbędne jest jednak jasne zdefiniowanie przychodów, jak również kosztów, które można uznać za koszty uzyskania przychodu³⁶⁹.

Wśród podatków majątkowych należy wyróżnić podatek³⁷⁰:

- od środków transportu,
- od nieruchomości,

³⁶⁷ *Ibidem*, s. 229.

³⁶⁸ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, *op. cit.*, s. 26.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ *Ibidem*, s. 26-27.

- leśny,
- rolny,
- od spadków i darowizn,
- od czynności publiczno-prawnych,
- tonażowy³⁷¹.

Podatki te wymierzone są w zależności od posiadanego majątku, zmian praw majątkowych czy też od przyrostu wartości majątku. Zaliczane są do jednych z najstarszych podatków i charakteryzują się prostotą, są łatwe w naliczeniu oraz w poborze³⁷².

Podatki od wydatków (podatki konsumpcyjne) zawarte są w cenie produktu lub usługi, a więc obciążają osoby nabywające dane dobra. Wśród tych podatków wyróżnia się³⁷³:

- podatek od towarów i usług (VAT – podatek od wartości dodanej)³⁷⁴,
- podatek akcyzowy,
- opłaty celne nakładane na produkty importowane,
- inne podatki nakładane na produkty i usługi nabywane przez gospodarstwa domowe (np. podatek od gier).

Wpływy podatkowe z podatków konsumpcyjnych stanowią znaczne źródło dochodów wielu państw³⁷⁵. Na szersze omówienie zasługuje podatek akcyzowy, który ma duże znaczenie fiskalne w Polsce – w latach 2010-2016 stanowił około 20-21% wszystkich wpływów podatkowych³⁷⁶. Podatek akcyzowy jest podatkiem selektywnym, gdyż opodatkowana jest nim nieliczna grupa dóbr. Stawki akcyzy są wyrażone w³⁷⁷:

- procencie podstawy opodatkowania,
- kwocie na jednostkę wyrobu (najczęściej stosowany sposób naliczenia akcyzy),
- procencie maksymalnej ceny detalicznej,

³⁷¹ R. Rosiński ma wątpliwości co do przynależności podatku tonażowego do tej grupy. Sposób ustalenia dochodu uzależniony od tonażu statku oraz liczby dni statku będącego w eksploatacji nie odzwierciedla rzeczywistego przychodu bądź dochodu oraz nie spełnia przesłanek zakwalifikowania do grupy podatków dochodowych czy przychodowych. Autor zatem przyporządkował ten podatek do podatków majątkowych (zob. R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 27).

³⁷² *Ibidem*, s. 26.

³⁷³ A. Krajewska, P. Krajewski, *Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, CeDeWu, Warszawa 2020, s. 25.

³⁷⁴ Jak było zaznaczone wcześniej – podatek VAT jest podatkiem od wartości dodanej wprowadzonym na obszarze Unii Europejskiej. W Polsce również przyjęło się określenie podatku VAT, chociaż zgodnie z polską terminologią powinien on być określany jako PTU, czyli podatek od towarów i usług.

³⁷⁵ A. Kowal, *Wpływ mechanizmu odwrotnego obciążenia na działalność małych i średnich przedsiębiorstw z branży budowlanej*, Przedsiębiorczość i edukacja, 2020, 16(1), s. 340-341.

³⁷⁶ Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/wplywy-budzetowe> (dostęp: 11.04.2021 r.).

³⁷⁷ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 127.

- kwocie na jedną jednostkę wyrobu i w procencie maksymalnej ceny detalicznej.

Przykłady stawek akcyzowych stosowanych w Polsce na dzień 1 stycznia 2021 r.³⁷⁸:

- benzyna silnikowa – 1 514,00 zł/1 000 l,
- papierosy - 228,10 zł za każde 100 sztuk i 32,05% maksymalnej ceny detalicznej,
- energia elektryczna - 5,00 zł/1 MWh,
- alkohol etylowy – 6 275,00 zł/1 hl 100% vol.,
- wino - 174,00 zł/1 hl gotowego wyrobu.

Wyroby akcyzowe podlegają również opodatkowaniu podatkiem VAT³⁷⁹. Jednakże odmiennie od podatku od towarów i usług, akcyza jest podatkiem jednofazowym – pobierana jest na jednym szczeblu obrotu. W rezultacie, gdy zostanie pobrana w prawidłowej wysokości na etapie produkcji, dalsze szczeble obrotu danym wyrobem akcyzowym nie będą podlegać opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Główne podobieństwa i różnice między najważniejszymi podatkami konsumpcyjnymi zostały zaprezentowane w tabeli 2.5.

Tabela 2.5. Różnice między podatkiem VAT a akcyzowym

Akcyza	Podatek od towarów i usług
Podatek jednofazowy	Podatek wielofazowy
Podatek selektywny	Podatek powszechny
Stawki procentowe i kwotowe	Stawki procentowe
Nie jest odliczany w trakcie obrotu gospodarczego i stanowi element podstawy opodatkowania VAT	Nie powiększa podstawy opodatkowania w kolejnych fazach obrotu
Podatki państwowe	
Podatki obrotowe	
Ogromne znaczenie fiskalne	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Padurek, M. Szpleter, *Prowadzenie ewidencji i rozliczeń...*, op. cit., s. 24, 48.

Podatek od towarów i usług zostanie szerzej opisany w dalszej części pracy.

Z punktu widzenia związku pomiędzy podatnikiem a ciężarem podatkowych wyróżnia się podatki bezpośrednie i pośrednie. Podatki, które obciążają bezpośrednio dochód lub majątek podatnika (istnieje określona zależność między płaconym podatkiem a podatnikiem) to podatek bezpośredni. Wśród zalet podatków bezpośrednich można wyróżnić³⁸⁰:

³⁷⁸ <https://www.podatki.gov.pl/akcyza/stawki-podatkowe/> (dostęp: 01.04.2021 r.).

³⁷⁹ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 27.

³⁸⁰ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, op. cit., s. 146-148.

- znaczny stopień równomierności w nakładaniu obciążeń podatkowych w relacji do zdolności podatnika (uznaje się je za bardziej sprawiedliwe aniżeli podatki pośrednie),
- możliwość relatywnie elastycznego kształtowania stóp podatkowych przez ustawodawcę w sposób otwarty, stosownie do wyznaczonego, najczęściej konstytucyjnie, władztwa podatkowego określonych organów władz publicznych,
- względnie stała wydajność fiskalna,
- oszczędność kosztów poboru.

Wśród wad tych podatków bezpośrednich należy wyróżnić niesystematyczność i opóźnienie wpływów podatkowych, co jest związane z istnieniem obrachunkowego okresu podatkowego. Stosowanie ich wymaga wysoko wykwalifikowanych i cechujących się walorami moralnymi pracowników aparatu podatkowego. Podatki te charakteryzują się również łatwością unikania przez podatników przy jednoczesnym, wyjątkowym rygoryzmie wobec innych podatników³⁸¹.

Jeżeli ciężar podatku nie jest ponoszony przez podmiot, na który został ten podatek nałożony wtedy mówimy o podatku pośrednim. Wśród podatków pośrednich wyróżnia się przede wszystkim podatki konsumpcyjne. Podmioty, na które nakładane są podatki pośrednie, są jedynie pośrednikami pomiędzy władzą publiczną, a tymi, którzy rzeczywiście mają ponosić ich ciężar³⁸². Podatki pośrednie budzą liczne kontrowersje. Posiadają wiele zalet, ale także zauważa się ich poważne wady. Wśród zalet podatków pośrednich, a tym samym konsumpcyjnych, niejednokrotnie wymienia się³⁸³:

- wysoką wydajność fiskalną – podatki te stanowią ważne źródło dochodów budżetowych;
- szybkość i systematyczność poboru podatków – konsumenci nabywając towar lub usługę, równocześnie przyczyniają się do wzrostu dochodów podatkowych;
- stanowią istotny instrument wpływający na koniunkturę gospodarczą – są jednym z ważniejszych automatycznych stabilizatorów koniunktury; uważa się, że wrażliwość podatków konsumpcyjnych na koniunkturę jest ich dużą zaletą, zarówno w okresie ekspansji, jak i załamania koniunktury;
- ukryty charakter obciążeń podatkowych – konsumenci niejednokrotnie nie są świadomi, że ostatecznie to oni płacą podatki;

³⁸¹ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 32.

³⁸² *Ibidem*, s. 27.

³⁸³ A. Krajewska, P. Krajewski, *Opodatkowanie konsumpcji...*, op. cit., s. 27.

- dobrowolność świadczeń podatkowych – podatki te dotyczą wydatkowanej części dochodów, a zatem konsument ma wybór, co konsumować i ile wydawać na dobra (ta zaleta ma ograniczenie w przypadku dóbr pierwszej potrzeby).

Wśród wad podatków pośrednich wymienia się przede wszystkim ich niesprawiedliwość, która wyraża się w tym, że w największym stopniu dotyczą one podstawowej konsumpcji (o stosunkowo sztywnym popycie) oraz powodują rozkład ciężaru opodatkowania na zasadzie *odwróconej progresji*³⁸⁴ (*odwróconej redystrybucji*³⁸⁵). Oznacza to, że podatki w największym stopniu obciążają gospodarstwa domowe najsłabsze ekonomicznie, których skłonność do oszczędzania jest najniższa, a zatem całe bądź większość dochodów jest opodatkowana podatkami pośrednimi. S. Owsiak określa je jako podatki ukryte, a ciężary ponoszone przez podatników są bardziej anonimowe, jednakże zrozumiałe jest, że podatek od dóbr luksusowych (akcyza) płacą podatnicy o wyższych dochodach i wyższym statusie majątkowym, ale już w przypadku powszechnego podatku VAT rozłożenie ciężarów jest formalnie takie samo³⁸⁶. Próbuje się temu zaradzić poprzez zróżnicowanie stawek podatkowych, tak aby jak najmniej obciążać sprzedaż towarów pierwszej potrzeby, a bardziej dobra luksusowe³⁸⁷. Ta kwestia zostanie poruszona w dalszej części pracy – dokonana zostanie analiza krytyczna zastosowania zróżnicowanych stawek podatkowych.

Wśród wad podatków pośrednich R. Rosiński wymienia również krępowanie działalności gospodarczej, a nawet aktywności gospodarczej. Dzieje się tak wówczas, gdy ze względu na warunki wymiany rynkowej utrudniona czy niepewna jest przeczucalność podatków. Pobór podatków pośrednich następuje w chwili osiągnięcia przychodów, a zatem wtedy kiedy nieznane są jeszcze koszty ich uzyskania. Ten fakt osłabia przedsiębiorczość i zainteresowanie konkurencją rynkową, a zróżnicowanie skali obciążeń podatki pośrednimi w różnych krajach stanowi o warunkach konkurencji na rynkach światowych³⁸⁸.

Wśród podatków pośrednich wyróżnia się podatki obrotowe, które pobierane są od wielkości obrotu według określonej stawki procentowej lub kwotowej. W Polsce są to przede wszystkim podatki konsumpcyjne oraz podatek od czynności cywilnoprawnych – PCC. Wśród podatków obrotowych wyróżnia się podatki powszechne i selektywne (rysunek 2.3).

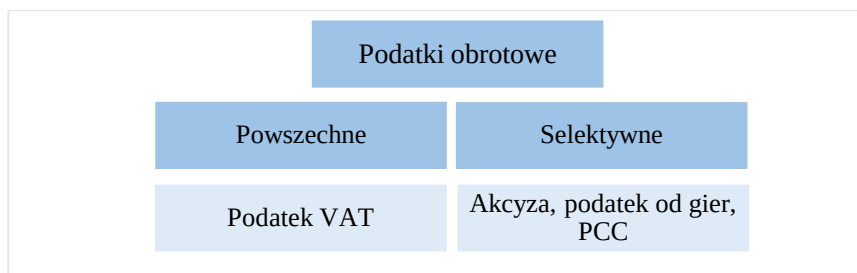
³⁸⁴ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, *op. cit.*, s. 31.

³⁸⁵ Pojęcie rzadko znajduje się w polskiej literaturze przedmiotu - jest to sytuacja, w której zróżnicowanie dochodowe po opodatkowaniu jest bardziej widoczne niż przed opodatkowaniem.

³⁸⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 231.

³⁸⁷ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, *op. cit.*, s. 31.

³⁸⁸ *Ibidem*.



Rysunek 2.3. Podatki obrotowe

Źródło: <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/VAT.pdf> (dostęp: 11.04.2021 r.).

Kolejny podział związany jest władztwem podatkowym, wedle którego dzieli się podatki na: nakładane przez państwo (pobierane na rzecz budżetu państwa) lub przez władze samorządowe (pobierane na rzecz budżetu jednostek samorządu terytorialnego)³⁸⁹. Współcześnie podstawowe znaczenie mają podatki państwowe³⁹⁰.

Podatek od towarów i usług (VAT), o którym traktuje niniejsza rozprawa, jest podatkiem obrotowym, konsumpcyjnym, pośrednim oraz nakładanym przez państwo.

2.2. Wspólnotowy system podatku VAT

2.2.1. Podatek VAT – aspekt ewolucyjny

Podatek mający charakter podatku obrotowego wprowadzono po raz pierwszy w 1342 roku w Kastylii i pobierano go przy sprzedaży dóbr ruchomych³⁹¹ (obowiązywał do 1819 roku)³⁹². W innych państwach europejskich w zasadzie podatek obrotowy był nieznan, jednakże różnego typu podatki obrotowe przejściowo wprowadzano celem gromadzenia środków na działania wojenne czy odbudowę zniszczeń dokonanych podczas I wojny światowej (min. w Polsce w 1923 roku)³⁹³.

Podatki obrotowe podlegały ewolucji, którą charakteryzują dwa zjawiska. Pierwszym było stopniowe zastępowanie wielu różnych pojedynczych podatków konsumpcyjnych, obciążających poszczególne grupy towarów i usług, konstrukcją ogólnego, powszechnego podatku obrotowego, uzupełnianego jedynie niewielką liczbą akcyz. Drugim zjawiskiem było wykształcenie się trzech różnych modeli tego podatku i stopniowe przechodzenie od podatku

³⁸⁹ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 229-233.

³⁹⁰ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, *op. cit.*, s. 28.

³⁹¹ F.H.M. Grapperhaus, *Opowieści podatkowe Drugiego Millenium*, TNOiK, Toruń 2000, s. 24.

³⁹² N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 34.

³⁹³ *Ibidem*.

jednofazowego i wielofazowego do formy podatku od wartości dodanej, którego wprowadzenie w większości rozwiniętych państwa świata w latach 70. XX wieku uznaje się za zwieńczenie dotychczasowego rozwoju podatku obrotowego. Sama idea podatku od wartości dodanej została zaprezentowana przez Wilhelma von Siemens, który wystąpił z koncepcją wprowadzenia uszlachetnionej formy podatku obrotowego (*Verdelte Umsatzsteuer*) na początku XX wieku³⁹⁴. Jednakże nie doczekała się ona zastosowania w realnej gospodarce³⁹⁵.

Koncepcja podatku od wartości dodanej, którą opracował Maurice Lauré³⁹⁶, została po raz pierwszy wdrożona przez francuskiego ustawodawcę w 1954 roku (*taxe sur la valeur ajoutée, TVA*)³⁹⁷. Ponieważ podatek VAT sprawdził się we Francji, to stopniowo zaczęto wdrażać go w innych krajach ówczesnej EWG – najpierw w 1968 roku w Niemczech. Obecnie każde państwo członkowskie wdrożyło do systemu podatkowego podatek od wartości dodanej³⁹⁸. VAT funkcjonuje prawie we wszystkich gospodarkach świata – w ponad 168 krajach oraz terytoriach zależnych³⁹⁹. Wyjątek stanowi niewielka grupa około 20 krajów i terytoriów zależnych, w tym m.in. Stanów Zjednoczonych, gdzie dyskusja na ten temat trwa już od ponad dekady⁴⁰⁰.

Wśród przyczyn tak szybkiego rozpowszechnienia się podatku VAT należy upatrywać zarówno w potrzebie zapewnienia budżetom krajowym stałego, wydajnego źródła dochodów, jak i w negatywnych doświadczeniach wynikających ze stosowania jedno- lub wielofazowych podatków obrotowych⁴⁰¹. Podstawową wadą podatków wielofazowych (kumulatywnych) jest zjawisko tzw. kaskady podatkowej, czyli narastającego ciężaru podatkowego, będącego rezultatem pobierania podatku odrębnie w każdej fazie obrotu gospodarczego, przy czym podstawa opodatkowania obejmowała również podatek zapłacony we wcześniejszej fazie⁴⁰². Występowanie efektu kumulacyjnego powodowało, że takie same towary mogły mieć różne ceny ze względu na różną kwotę zawartego w nim podatku

³⁹⁴ A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowywania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 15.

³⁹⁵ A. Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe...*, *op. cit.*, s. 118.

³⁹⁶ M. Salo, *The ideas of Maurice Lauré on VAT in the 1950s*, *World Journal of VAT/GST Law*, 2014, 3, s. 130-140.

³⁹⁷ K. Kopeć, *Reduced Value Added Tax (VAT) Rate on Books as a Tool of Indirect Public Funding in the Cultural Sector*, *Sustainability*, 2020, 12, 5590, s. 3.

³⁹⁸ Polski Instytut Ekonomiczny, *Krótką historia VAT w Polsce*, 3/2019, Warszawa 2019, s. 9.

³⁹⁹ OECD, *Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues*, Paris 2008, s. 23.

⁴⁰⁰ Polski Instytut Ekonomiczny, *Krótką historia VAT...*, *op. cit.*, s. 9.

⁴⁰¹ A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowywania polskich...*, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁰² R. Diefenthaler, *The taxation of consumption in processes of economic integration*, The George Washington University, Washington 2010, s. 7.

obrotowego, wynikającą z liczby faz obrotu. Ponadto, podatek typu kaskadowego nie jest podatkiem neutralnym z punktu widzenia mechanizmu rynkowego, tj. alokacji czynników produkcji i zachowań konsumentów. Podmiot, w którym nastąpiło połączenie wszystkich faz obrotu, może zaoferować niższą cenę dobra, aniżeli niezależnie od siebie działające przedsiębiorstwa, dokonujące obrotów w poszczególnych fazach (im dłuższy łańcuch transakcji, tym większe obciążenie podatkowe). Niejednokrotnie skłania to producentów do nieracjonalnej koncentracji produkcji. Opodatkowanie towaru wielofazowym podatkiem uniemożliwia wyodrębnienie faktycznej kwoty podatku, co jest niezwykle istotne w przypadku wymiany międzynarodowej – chodzi o konieczność zwolnienia z podatku obrotowego dóbr eksportowanych i opodatkowanie nim dóbr importowanych⁴⁰³.

Aby zapobiec kaskadzie podatkowej, w niektórych krajach wprowadzono podatek jednofazowy, polegający na poborze podatku tylko w jednej fazie obrotu gospodarczego: w produkcji, hurcie bądź detalu. W przypadku jednofazowego podatku problematyczna jest kwestia wyboru najwłaściwszego miejsca poboru podatku. W zależności od wyboru fazy opodatkowania, skutki nałożenia podatku będą odmienne. Opodatkowanie fazy produkcyjnej może powodować unikanie pewnych etapów przetwarzania (np. składowania, pakowania) oraz niezamierzone opodatkowanie także środków produkcji. Przekazywanie produktów do kolejnych producentów może powodować efekt kaskadowego zwiększania ceny dobra przetwarzanego u większej liczby wyspecjalizowanych kooperantów. Opodatkowanie produkcji stwarza również możliwość unikania podatku poprzez organizowanie sieci sklepów przyfabrycznych sprzedających w cenie hurtowej. Przy opodatkowaniu produkcji producent wpłaca podatek obrotowy nawet wówczas, gdy jego produkt nie zostanie sprzedany. Jeśli opodatkuje się handel, zwrot podatku następuje dopiero w chwili sprzedaży towaru. Do tego momentu podatek ten obciąża należności przypadające z tytułu sprzedaży⁴⁰⁴. Opodatkowanie poza fazą produkcji, stwarza również problemy związane z koniecznością posługiwania się dwiema cenami sprzedaży: ceną bez podatku (ceną netto) – dla odbiorców niedokonujących sprzedaży na rzecz konsumentów oraz ceną wraz z podatkiem (ceną brutto) – dla detalistów bądź bezpośrednich konsumentów⁴⁰⁵.

Konstrukcja podatku VAT jest podobna do opisywanych podatków obrotowych, lecz jej zasadniczą cechą jest brak kumulacji obciążeń podatkowych oraz jej powszechność.

⁴⁰³ A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowywania polskich...*, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁰⁴ H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich...*, *op. cit.*, s. 12-13.

⁴⁰⁵ A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowywania polskich...*, *op. cit.*, s. 16.



Rysunek 2.4. Podatek VAT i jego konstrukcja

Źródło: <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/VAT.pdf> (dostęp: 11.04.2021 r.).

Podmiot, będący podatnikiem podatku VAT, ponosi jego ciężar jedynie w stosunku do kwoty, jaką „dodał” do wartości dobra, zatem podatek VAT z ekonomicznego punktu widzenia jest podatkiem od wartości dodanej. Wartość dodana to kategoria, na którą składają się składniki: płace, amortyzacja i nadwyżka. VAT jest pobierany od wszystkich trzech składników.

$$D = V + U + M, \quad (2.2)$$

gdzie:

D – wartość dodana,

V – płace,

U – amortyzacja,

M – nadwyżka⁴⁰⁶.

By lepiej zobrazować sposób obliczania VAT, warto posłużyć się klasycznym wzorem na wartość wyboru (usługi):

$$W = C + V + M, \quad (2.3)$$

gdzie:

W – wartość wyboru (usługi),

C – wartość majątku trwałego w części zużytej w toku produkcji ($U + Z$), gdzie U – amortyzacja, Z – zakupione materiały, energia i usługi obce,

V – wartość robocizny, która znalazła swój materialny wyraz w wytworzonym produkcie,

⁴⁰⁶ Problematiczne może być jednoznaczne zdefiniowanie kategorii M . Uściśleniu tego pojęcia może posłużyć teoria wartości dodatkowej, w której nadwyżka została opracowana i oznaczona literą niemieckiego słowa *Mehrwert*. Jest to wartość abstrakcyjna, która nie występuje w rzeczywistym procesie gospodarczym. Występują tylko jej rozmaite formy – zysk, procent, dywidenda, renta itp. (zob. H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich...*, op. cit., s. 16).

M – nadwyżka, rozumiana jako wartość dodatkowa.

Stosując ten wzór i odnosząc się do definicji wartości dodanej, VAT można obliczyć się za pomocą wzoru:

$$VAT(V + U + M) = VAT(W) - VAT(Z). \quad (2.4)$$

Ponieważ $V + U + M$ stanowi wartość dodaną, a Z wartość przeniesioną, o VAT można mówić jako o podatku od wartości dodanej – podatku nałożonym na dochód od pracy i kapitału⁴⁰⁷.

Cechy podatku VAT, wynikające przede wszystkim z Dyrektywy Rady 2006/112/WE⁴⁰⁸, można wymienić w sposób syntetyczny w kilku punktach:

- podatek konsumpcyjny, pośredni, wielofazowy;
- ma charakter cenotwórczy;
- ciężar ekonomiczny obciąża konsumenta, a nie producenta zgodnie z zasadą opodatkowania konsumpcji;
- podlega potrąceniu i zwrotowi;
- proporcjonalny – jest dokładnie proporcjonalny do ceny, niezależnie od liczby transakcji, które mają miejsce w procesie produkcji i dystrybucji;
- powszechny – co do zasady opodatkowaniu podlega obrót każdym towarem i usługą;
- podatek jest/powinien być neutralny dla przedsiębiorcy i nie powinien wpływać na konkurencyjność pomiędzy krajami UE⁴⁰⁹.

Punkt ostatni wymaga wyjaśnienia. Podatek VAT co do zasady wyróżnia neutralność, którą należy rozumieć jako *brak wpływu opodatkowania na decyzje podejmowane przez podatnika bądź jako brak bodźców do optymalizacji podatkowej*⁴¹⁰. Jeżeli mowa o tym, że podatek od wartości dodanej powinien być dla podatników neutralny, to oznacza to, że nie powinien obciążać ich kosztów, a jedynie konsumpcję⁴¹¹. Zasada ta stanowi największą doniosłość z ogółu zasad dotyczących tego podatku. Neutralność polega stosowaniu podatku na wszystkich etapach obrotu gospodarczego z równoczesnym prawem do potrącenia podatku zawartego w poprzedniej fazie obrotu. Prawo do odliczenia powinno być skorelowane

⁴⁰⁷ H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich...*, op. cit., s. 16-17.

⁴⁰⁸ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dalej jako: Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.).

⁴⁰⁹ T. Woźniak, *Podatek od towarów i usług. „Nikt nie jest bez VAT”*, materiały dydaktyczne, <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2017/0106/231121-vat-2017.pdf> (dostęp: 10.03.2021 r.).

⁴¹⁰ W. Stiller, *Neutralność podatku od wartości dodanej*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 237 s. 243-244.

⁴¹¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2009 r., I SA/Bd 682/08, CBOSA.

z momentem powstania obowiązku podatkowego w odniesieniu do podatku podlegającego odliczeniu, co oznacza, że nabywca może dokonać odliczenia dopiero z chwilą, gdy u dostawcy powstanie obowiązek podatkowy⁴¹². Zgodnie z orzecznictwem TSUE zasada neutralności sprzeciwia się temu, aby świadczenie podobnych usług, które są względem siebie konkurencyjne, było traktowane w różny sposób z punktu widzenia VAT⁴¹³. Stosowanie różnorodnych stawek VAT w wypadku podobnych usług czy towarów jest jej zaprzeczeniem⁴¹⁴. Obok obniżonych stawek – zwolnienia oraz procedury szczególne prowadzą do zróżnicowania obciążeń w tym podatku, przez co zaburzają jego neutralny charakter⁴¹⁵. Zasadzie neutralności przeciwstawia się również nadmiernie wydłużony termin zwrotu podatku VAT⁴¹⁶.

Od momentu wprowadzenia podatku VAT można zauważyć jego faktyczną wyższość fiskalną nad klasycznym podatkiem obrotowym. **Dla uzupełnienia rozważań w I rozdziale należy przytoczyć podstawowe założenia podatku VAT, zawierających się w oczekiwaniach wyróżnianych przez ekonomistów⁴¹⁷:**

- ma być on wydajny dla budżetu państwa, co w dużej mierze zapewnia odporność podatku VAT na inflację oraz małą wrażliwość na wahania koniunktury gospodarczej niż inne podatki;
- ma być neutralny dla przedsiębiorców, pozwalając na przerzucanie tego podatku na konsumentów za sprawą instytucji podatku naliczonego;
- nie powinien skłaniać przedsiębiorców ani konsumentów do działań uzasadnionych głównie względami podatkowymi, ponieważ może to oznaczać, że podatek nie jest neutralny ekonomicznie;
- nie powinien powodować problemów z bieżącą obsługą, ani przedsiębiorcom ani aparatowi skarbowemu.

Do tych podpunktów warto dodać jeszcze jeden:

- **powinien być odporny na oszustwa podatkowe.**

⁴¹² A. Adamczyk, M. Kluzek, *Stopień realizacji zasady neutralności podatku vat w państwach Unii Europejskiej – próba kwantyfikacji*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2018, nr 358, s. 10-11.

⁴¹³ Wyrok TSUE z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-302/07 JD Wetherspoon PLC przeciwko Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs, Sprawa C-302/07.

⁴¹⁴ W. Stiller, *Neutralność podatku...*, op. cit., s. 242.

⁴¹⁵ *Ibidem*, s. 246.

⁴¹⁶ A. Adamczyk, M. Kluzek, *Stopień realizacji zasady...*, op. cit., s. 11.

⁴¹⁷ M. Bęldzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018, s. 113-114.

VAT jest podatkiem, który teoretycznie może łatwo wypełnić najważniejszą funkcję fiskalną, jednakże według H. Kuzińskiej tylko wówczas, gdy uszanowane zostaną zasady podatkowe – neutralności, taniości i dogodności. Podatek ten niestety przysparza również sporo kłopotów, gdyż jego mechanizm wykorzystuje się do działań o charakterze niezgodnym z prawem, mających na celu jedynie zmniejszenie zobowiązania z tytułu podatku VAT bądź jego wyłudzenie⁴¹⁸.

2.2.2. Harmonizacja podatku od towarów i usług w Unii Europejskiej

Proces harmonizacji podatku VAT w krajach europejskich rozpoczął się końcem lat 60. ubiegłego wieku⁴¹⁹. W tym miejscu należy odróżnić pojęcie harmonizacji i ujednolicenia prawa. Harmonizacja podatków (ang. *taxharmonization*) to proces w wyniku, którego systemy podatkowe różnych krajów ulegają zbliżeniu w taki sposób, by kwestie podatkowe nie ograniczały przepływu towarów, usług, czy czynników produkcji między krajami⁴²⁰. Definicja ta wynika bezpośrednio z definicji rynku wewnętrznego⁴²¹. W doktrynie prawa podatkowego przyjmuje się, że jest to proces, który służy ujednoliceniu podatków w różnych państwach najczęściej, w ramach danej organizacji międzynarodowej⁴²². Dostosowanie prawa natomiast to zespół czynności faktycznych i prawnych, podjętych przez państwo, które zainteresowane jest członkostwem w UE, a ich celem jest przygotowanie porządków prawnych tych państw do funkcjonowania w ramach systemu prawnego Wspólnot Europejskich⁴²³.

Harmonizacja podatków dokonała się w ramach koncepcji jednolitego optymalnego obszaru walutowego i gospodarczego, którego autorami byli przede wszystkim R. Mundell⁴²⁴, R.I. McKinnon⁴²⁵ oraz P.B. Kenen⁴²⁶. Koncepcję oparto na swobodnym przepływie

⁴¹⁸ M. Szczerbak, *VAT fraud and its mitigation mechanisms*, Modern Engineering, 2020, 2, s. 85-86.

⁴¹⁹ L. Oręziak, *The Evolution of the Process of the Harmonization of Value Added Tax (VAT) within the European Union*, Studia Europejskie – Studia w Sprawach Europejskich, 2020, 4, s. 95.

⁴²⁰ L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 7.

⁴²¹ Definicję rynku wewnętrznego przedstawia Art. 26 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, *Traktat Lizboński*): *rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów*; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), C 326/47.

⁴²² M. Piłatowski, *Harmonizacja...*, op. cit., s. 37.

⁴²³ M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 434.

⁴²⁴ R. Mundell, *Monetary Theory: Interest, Inflation And Growth In The World Economy*, Pacific Palisades, Calif, Goodyear 1971.

⁴²⁵ McKinnon R.I., *Optimum currency areas*, American Economic Review, 1963, 53, s. 717-725.

⁴²⁶ P.B. Kenen, *A Theory Optimum Currency Areas – An Eclectic View*, [w:] R. Mundell, A.L. Swoboda (red.), *Monetary Problem of International Economy*, Chicago University Press, Chicago, 1969, s. 41-60.

towarów, kapitałów oraz ludzi (pracy) w warunkach jednej waluty. Swobody te umożliwiają funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego. Jednolity obszar walutowy i gospodarczy rozwiązuje kwestię ryzyka walutowego, barier celnych, czy dostępu do rynku pracy poszczególnych państw, jednakże dla pełnej integracji gospodarczej są to warunki niewystarczające. Funkcjonowanie układu gospodarczego tworzonego z wielu państw wymaga uwzględnienia ważnego parametru działalności wszystkich podmiotów – podatków. W teorii jednolitego obszaru walutowego i gospodarczego, mało miejsca poświęcono podatkowi oraz ich zróżnicowaniu w krajach członkowskich. Systemy podatkowe poszczególnych państw członkowskich są istotnie zróżnicowane, co wynika z czynników historycznych, kulturowych czy programów społecznych, a więc wyznaczających potrzeby finansowe państwa⁴²⁷. Podatki nawet w obszarze jednego kraju nie są neutralne wobec procesów gospodarczych, a więc tej neutralności ciężko było oczekiwać w warunkach integracji silnie zróżnicowanych pod wieloma względami państw⁴²⁸.

W momencie powstania Traktatu rzymskiego (1957 r.) uznano, że dla realizacji jednolitego rynku wewnętrznego należy doprowadzić do zniesienia barier celnych oraz harmonizacji podatków pośrednich⁴²⁹. Poważnym wyzwaniem dla przywódców państw członkowskich było zneutralizowanie negatywnego wpływu nadmiernego zróżnicowania w systemach podatkowych na procesy integracyjne i swobodę prowadzenia działalności gospodarczej⁴³⁰.

Komisja Europejska, biorąc po uwagę wnioski płynące ze specjalnego raportu opublikowanego przez Komitet Neumarka w 1963 roku (jego podstawą był raport Tinbergena⁴³¹), udzieliła rekomendacji by wprowadzić podatek VAT we wszystkich krajach członkowskich⁴³². W latach 1967-1977 wydano sześć dyrektyw, które stworzyły podstawy do prowadzenia jednolitego podatku od towarów i usług. Wśród nich największe znaczenia miały⁴³³:

⁴²⁷ S. Owsiak, *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, PTE, 2009, s. 130. www.pte.pl/pliki/2/1/s_owsiak_harmonizacja.pdf (dostęp: 27.04.2021 r.).

⁴²⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 1078-1079.

⁴²⁹ Z. Kuraś, *Harmonizacja systemów podatkowych państwa członkowskich Unii Europejskiej*, Studia Gdańskie, t. VI, 2009, s. 229-243.

⁴³⁰ Z. Kukulski, W. Nykiel, *Tendencje rozwojowe prawa podatkowego*, [w:] W. Nykiel (red.) *Prawo podatkowe w Polsce. Podręcznik akademicki*, Difin, Warszawa 2018, s. 425.

⁴³¹ Powstał w 1953 roku - rekomendował zacieśnienie koordynacji polityki podatkowej w zachodniej Europie w celu zmniejszenia zniekształceń powodowanych przez różne systemy podatkowe (zob. M. Jarczuk-Guzy, *Zjawisko konkurencji podatkowej w obszarze opodatkowania dochodów korporacyjnych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 271, s. 81).

⁴³² European Commission, *EC Law and Tax Treaties*, Workshop of Experts, Brussels 2005.

⁴³³ A. Więckowska, *Harmonizacja VAT w Unii Europejskiej*, Praca podyplomowa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Krakowska Szkoła Biznesu, Kraków 2016, s. 7.

- Pierwsza Dyrektywa Rady 67/227/EWG z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych⁴³⁴;
- Druga Dyrektywa Rady 67/228/EEC z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – struktura i zasady stosowania wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁴³⁵;
- Szósta Dyrektywa Rady 77/388/EEG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku⁴³⁶ – Dyrektywa określana niejednokrotnie jako „konstytucja” europejskiego VAT.

Podstawą prawną harmonizacji podatku od wartości dodanej stała się Pierwsza Dyrektywa Rady z 11 kwietnia 1967 roku⁴³⁷. Stanowiła ona podstawę zastąpienia podatku obrotowego podatkiem od wartości dodanej (art.1). Określony został w niej sposób funkcjonowania i poboru tego podatku (art. 2). Ponadto, wspomniana Dyrektywa zawierała najistotniejsze zasady związane z tym podatkiem, takie jak: zasada powszechności, faktycznego opodatkowania konsumpcji oraz zasada stosowania podatku na wszystkich etapach obrotu gospodarczego. Określone zasady dotyczące tego podatku świadczą o tym, że nie jest to podatek typu kaskadowego⁴³⁸, bowiem podatnik nalicza podatek VAT od całej wartości sprzedawanego towaru czy usługi, jednakże ostatecznie płaci tylko różnicę między podatkiem należnym (od sprzedaży) a naliczonym (od zakupów)⁴³⁹.

Druga Dyrektywa⁴⁴⁰ miała na celu określenie struktury wspólnego systemu podatkowego w zakresie podatku VAT oraz procedury jego zastosowania. Zgodnie z jej treścią opodatkowaniu podatkiem VAT podlegały:

⁴³⁴ Pierwsza Dyrektywa Rady 67/227/EEG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (dalej: Pierwsza Dyrektywa Rady 67/227/EEG z dnia 11 kwietnia 1967 r.)

⁴³⁵ Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - Structure and procedures for application of the common system of value added tax.

⁴³⁶ Szósta Dyrektywa Rady 77/388/EEG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (dalej Szósta Dyrektywa Rady 77/388/EEG z dnia 17 maja 1977 r.).

⁴³⁷ Pierwsza Dyrektywa Rady 67/227/EEG z dnia 11 kwietnia 1967 r.

⁴³⁸ H. Mukhopadhyay, *Cascading, Revenue Neutrality and the VAT: Some Theoretical Result*, Indian Economic Review, 2000, 35(1), s. 97.

⁴³⁹ A. Więckowska, *Harmonizacja VAT...*, op. cit., s. 7.

⁴⁴⁰ Second Council Directive 67/228/EEC...

- dostawa towarów oraz świadczenie usług na terytorium kraju przez podatnika, dokonane za wynagrodzeniem,
- import towarów⁴⁴¹.

Jak słusznie zauważył J. Głuchowski, wspólny system podatku VAT oparty na Pierwszej i Drugiej Dyrektywie pozwalał państwom na tak daleko idącą dowolność, że w praktyce w 1973 roku zamiast jednolitego systemu wspólnotowego istniało tyle systemów, ile państw członkowskich⁴⁴².

W ewolucji europejskiego podatku VAT istotne znaczenie miała Szósta Dyrektywa Rady z 17 maja 1977 roku⁴⁴³, zgodnie z którą zostały uregulowane w sposób kompleksowy: zakres przedmiotowy, terytorialny, podatnicy, transakcje, które podlegają opodatkowaniu, ich miejsce, zasada obliczania stawki VAT.

Mimo działań państw członkowskich⁴⁴⁴ widoczne było pogorszenie konkurencyjności gospodarki europejskiej w porównaniu z amerykańską czy japońską. Wszystko to powodowało, że proces integracji nie postępował tak jak zakładano. Stało się to inspiracją do podjęcia działań zaradczych przez państwa Wspólnoty⁴⁴⁵. Problematyka została nakreślona przez Komisję Europejską w 1985 roku w ramach *Białej księgi* w sprawie utworzenia rynku wewnętrznego⁴⁴⁶. Zawierała ona niemal trzysta propozycji rozwiązań mających na celu eliminację praktycznych, technicznych i podatkowych barier na drodze do utworzenia jednolitego wewnętrznego rynku. Do końca 1992 roku zrealizowano około 95% zadań zawartych w *Białej księdze*⁴⁴⁷.

Podjęcie dalszych kroków w zakresie harmonizacji podatku VAT spowodowało konieczność zakończenia w 1992 r. budowy jednolitego rynku wewnętrznego, które z założenia miało być obszarem bez wewnętrznych granic. Reakcją Rady było wprowadzenie⁴⁴⁸:

⁴⁴¹ R. Borowski, *Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy zmian*, [w:] R. Chęciński, M. Pisz, G. Ronge, A. Woroch (red.), *Mechanizmy integracji europejskiej. Perspektywa prawno-polityczna*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016, s. 87.

⁴⁴² J. Głuchowski, *Harmonizacja podatków pośrednich i bezpośrednich*, Głosa, 1999, nr 8, s. 2-3.

⁴⁴³ Szósta Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r.

⁴⁴⁴ Do 1993 państwa EWG, w latach 1993-2009 państwa Wspólnoty Europejskiej, od 2009 (od wejścia w życie Traktatu z Lizbony) państwa Unii Europejskiej.

⁴⁴⁵ K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, Studia Europejskie /Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 111.

⁴⁴⁶ *Completing the Internal Market. White Paper from Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985), COM(85) 310 final, vol. 1985/0130, Brussels, 14 June 1985.

⁴⁴⁷ M. Piłatowski, *Harmonizacja podatków...*, *op. cit.*, s. 40-42.

⁴⁴⁸ A. Więckowska, *Harmonizacja VAT...*, *op. cit.*, s. 8.

- Dyrektywy 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniającej wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniającej Dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek VAT)⁴⁴⁹;
- Dyrektywy 92/111/EWG z dnia 14 grudnia 1992 r. zmieniającej Dyrektywę 77/388/EWG i wprowadzającej środki upraszczające w odniesieniu do podatku od wartości dodanej⁴⁵⁰.

Pierwsza z wymienionych zobowiązywała kraje członkowskie do stosowania jednej stawki podstawowej, która nie może być niższa niż 15%. Ponadto wprowadzono możliwość zastosowania jednej lub dwóch stawek obniżonych nie niższych niż 5%⁴⁵¹. Stawki te miały być weryfikowane co dwa lata⁴⁵². Dyrektywa Rady 92/111/EWG wprowadziła procedury upraszczające w zakresie transakcji wewnątrzwspólnotowych⁴⁵³.

Aktualnie podstawą funkcjonowania podatku od wartości dodanej jest Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 roku⁴⁵⁴. Jej wprowadzenie było podyktowane nadmierną zawilgością wprowadzonych wcześniej nowelizacji Szóstej Dyrektywy⁴⁵⁵.

Funkcjonowania podatku VAT w wymiarze unijnym⁴⁵⁶ dotyczy dwóch fundamentalnych kwestii⁴⁵⁷:

- wysokości stawek tak, aby nie wpływały negatywnie na swobodny przepływ dóbr;
- miejsca (kraju), w którym ma być pobierana wartość podatku VAT.

Pierwsza z tych kwestii, tak jak wspomniano wcześniej, była uregulowana Dyrektywą 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. Do drugiej kwestii Komisja odniosła się w 1987 roku i zaproponowała zasadę opodatkowania w kraju pochodzenia, zgodnie z którą transakcje między państwami członkowskimi zawierają podatek pobrany już w kraju pochodzenia, który można następnie odliczyć według zwykłych zasad⁴⁵⁸. Z kolei zasada kraju przeznaczenia

⁴⁴⁹ Dyrektywa Rady 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek VAT).

⁴⁵⁰ Dyrektywa Rady 92/111/EWG z dnia 14 grudnia 1992 r. zmieniająca Dyrektywę 77/388/EWG i wprowadzająca środki upraszczające w odniesieniu do podatku od wartości dodanej.

⁴⁵¹ A. Więckowska, *Harmonizacja VAT...*, op. cit., s. 8.

⁴⁵² S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 1079.

⁴⁵³ H. Litwińczuk (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 471.; R. Borowski, *Harmonizacja podatków...*, op. cit., s. 88.

⁴⁵⁴ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dalej: Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.).

⁴⁵⁵ A. Więckowska, *Harmonizacja VAT...*, op. cit., s. 8.

⁴⁵⁶ Należy tu zaznaczyć, że do 1993 roku funkcjonowała jeszcze nazwa Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), która na podstawie Traktatu z Maastricht z 1992 roku zmieniła nazwę na Unia Europejska.

⁴⁵⁷ M. Aujean, *Le système de TVA et le marché unique européen, Reflets & Perspectives de la vie économique*, rz. 2-3, Tome XLIX, Paryż 2010, s. 91-104; S. Cnossen, *Key Questions in Considering a Value-Added Tax for Central and Eastern European Countries*, IMF Staff Papers, 1992, 39(2), s. 211.

⁴⁵⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 1080.

polega na tym, że towar jest opodatkowywany w kraju, do którego został wywieziony w związku z transakcją zakupu czyli w kraju konsumpcji. Przyjęty w 1993 roku system opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych stanowił rozwiązanie hybrydowe (*transitional system*). Opierał się on bowiem na połączeniu zasady kraju przeznaczenia i kraju pochodzenia. Przyjęte rozwiązanie miało być rozwiązaniem przejściowym, które od 1997 roku powinno zostać zastąpione zasadą kraju pochodzenia (*definitive system*)⁴⁵⁹. Wprowadzenie docelowego systemu w przewidzianym terminie nie zostało zrealizowane ze względu na bariery o charakterze politycznym, ekonomicznym oraz prawnym. Do najważniejszych z nich zalicza się: brak efektywnej współpracy pomiędzy organami skarbowymi krajów unijnych, zróżnicowanie stawek VAT, przyjęcie wspólnej waluty euro jedynie przez część krajów UE⁴⁶⁰. Państwa utrzymujące wysokie stawki VAT zdają sobie sprawę z tego, że wprowadzenie zasady kraju pochodzenia będzie niezwykle dla nich niekorzystne. Spowodowane jest to tym, że cena płacona za dane dobra będzie w pewnym stopniu uzależniona od obowiązującej w tym kraju stawki VAT, dlatego też przedsiębiorstwa działające w krajach o wysokich stawkach będą w gorszej pozycji konkurencyjnej. Rezultatem dużych różnic w stawkach może być przenoszenie działalności gospodarczej do państw z korzystniejszym systemem podatkowym⁴⁶¹.

2.2.3. Podatek od towarów i usług w Polsce

Podatek VAT (*Value Added Tax, Good and Services Tax, a w polskiej nomenklaturze ustawowej – podatek od towarów i usług*) wprowadzono w Polsce w 1993 roku⁴⁶² zastępując obowiązujące wcześniej dwa typy podatku obrotowego – obciążającego jednostki gospodarki uspołecznionej (j.g.u.) i nieuspołecznionej (j.g.n.)⁴⁶³. Od tego momentu stanowi on istotne źródło dochodów budżetu państwa⁴⁶⁴. Formułę tego podatku wzorowano na podatku od wartości dodanej obowiązującego w krajach Unii Europejskiej, co w kontekście aspiracji państwa polskiego wyrażonych w podpisanej w grudniu 1991 roku z Unią Europejską umowie

⁴⁵⁹ P. Wensierski, *Polityka podatkowa Unii Europejskiej*, 2007, s. 984.

<http://semafor.euke.sk/zbornik2007/pdf/wensierski2.pdf> (dostęp: 13.03.2021 r.)

⁴⁶⁰ A. Więckowska, *Harmonizacja VAT...*, *op. cit.*, s. 9-10.

⁴⁶¹ K. Laszczak-Łasut, E. Michalak, *Nadużycia prawa podatkowego w Unii Europejskiej na przykładzie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od wartości dodanej*, Praca dyplomowa, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2016, s. 18.

⁴⁶² P. Gołasa, *Harmonizacja polityki podatkowej w Unii Europejskiej na przykładzie podatku od wartości dodanej*, Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, 2009, 2(51), s. 164.

⁴⁶³ A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowywania...*, *op. cit.*, s. 24-25.

⁴⁶⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 707.

o stowarzyszeniu, związanych z przystąpieniem Polski do Wspólnoty Europejskiej, było w pełni uzasadnione⁴⁶⁵.

Rozwiązania, które zostały przyjęte w 1993 roku, były w kolejnych latach sukcesywnie zbliżane do dyrektyw unijnych, a w 2004 roku uchwalono nową ustawę o podatku od wartości dodanej⁴⁶⁶, która zaczęła obowiązywać z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W związku z szybkimi zmianami gospodarczymi i z powodu naturalnych niedociągnięć pierwotnych rozwiązań, Ustawa o VAT jest bardzo często nowelizowana⁴⁶⁷ – średnio trzykrotnie w roku⁴⁶⁸.

Podatek obrotowy obciążający j.g.u. występujący w Polsce przed wprowadzeniem VAT był podatkiem jednofazowym – obciążał sprzedaż produktów przez producentów do sieci handlowej albo bezpośrednio konsumentowi, a przy opodatkowaniu usług – ich świadczenie. Stawki tego podatku kształtowały się na bardzo zróżnicowanym poziomie. W 1988 roku funkcjonowało blisko 400 stawek obniżonych – od 0 do 75% oraz wiele ulg i zwolnień. Było to przejawem spełniania przez podatek obrotowy (przynajmniej w zamiarze ustawodawcy) obok funkcji fiskalnej również funkcji stymulacyjnej i redystrybucyjnej. Całkowicie odmienny charakter miał podatek obrotowy j.g.n., którego podstawą stanowił obrót brutto. Obciążeniu podlegały wszystkie fazy obrotu, bez możliwości jego odliczenia. Był to bowiem podatek wielofazowy typu kaskadowego. Była to forma opodatkowania dyskryminująca ten sektor gospodarki ze względu na zjawisko lawinowego narastania ciężaru podatkowego. Opodatkowanie w taki sposób j.g.n. miało służyć głównie ograniczeniu zjawiska kapitalizacji, a przy braku możliwości akumulacji kapitału – minimalizowaniu konsumpcji osób, które utrzymywały się z działalności na własny rachunek. Stawki w tym podatku również były mocno zróżnicowane, jednakże nie mogły przekraczać 50% obrotu, wyższe mogły być stawki tylko dla artykułów luksusowych i używek, będących pod szczególnym nadzorem podatkowym. Ukształtowane na początku lat 50 ubiegłego wieku oba podatki obrotowe przetrwały do roku 1993 – wówczas zostały one zastąpione dwoma podatkami: podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym⁴⁶⁹.

⁴⁶⁵ A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996, s. 119-120.

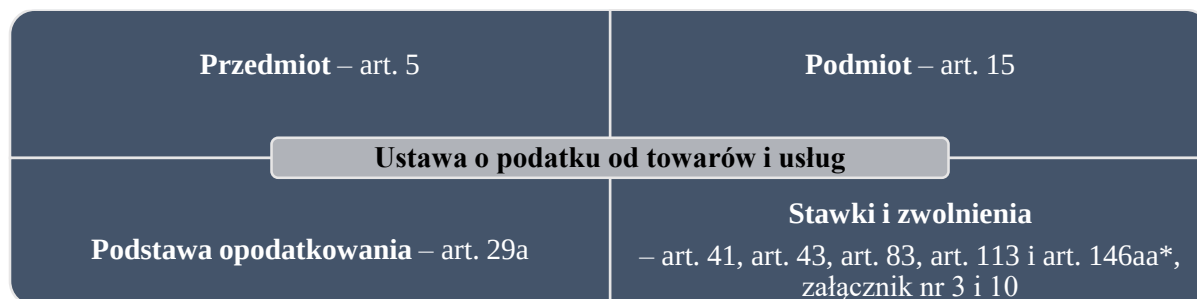
⁴⁶⁶ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

⁴⁶⁷ G. Poniatowski, *VAT non-compliance in Poland under scrutiny*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, Warszawa 2016, s. 10.

⁴⁶⁸ EY, *System stworzony od podstaw, czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków. (A system built from the ground up, or, the true story of 25 years of Polish tax)*, Warszawa 2013, s. 3.

⁴⁶⁹ A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowywania...*, *op. cit.*, s. 24-25.

Obecnie obowiązujący podatek od towarów i usług, podobnie jak wszystkie podatki, regulowany jest poprzez elementy konstrukcji: przedmiot, podmiot, podstawa opodatkowania, stawki i zwolnienia⁴⁷⁰.



Rysunek 2.5. Konstrukcja prawna podatku od towarów i usług w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. *wymienione najważniejsze artykuły Ustawy o VAT dotyczące poszczególnych elementów konstrukcji.

Należy zauważyć, że przedmiotem podatku VAT są określone stany oraz zdarzenia, które należy postrzegać raczej jako zjawiska o charakterze ekonomicznym, a nie czynności konwencjonalne. A. Bartosiewicz słusznie zauważył, że podatek od towarów i usług nie jest podatkiem od umów, tylko od zdarzeń gospodarczych⁴⁷¹. Podstawą opodatkowania natomiast jest wszystko, co stanowi zapłatę za usługi lub towary – obejmuje ona także cła, opłaty i inne należności, natomiast nie obejmuje podatku VAT. Podstawą opodatkowania jest zatem obrót, który można zdefiniować jako kwotę należną z tytułu sprzedaży, pomniejszoną o kwotę należnego podatku, a kwota należnego podatku obejmuje całość świadczenia należnego od nabywcy⁴⁷². Opodatkowaniu podatkiem VAT podlegają⁴⁷³:

- odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju,
- eksport towarów,
- import towarów na terytorium kraju,
- wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju,
- wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów.

Do podstawy opodatkowania dolicza się kwotę podatku według odpowiednich stawek⁴⁷⁴:

- stawka podstawowa: 23% (22%) – art. 146a Ustawy o VAT,

⁴⁷⁰ M. Jarczok-Guzy, *Stawki podatku od towarów i usług w Polsce a realizacja optymalizacji podatkowej*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2017, nr 3 (87), cz. 2, s. 78.

⁴⁷¹ A. Bartosiewicz, *Komentarz do art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług*, [w:] A. Bartosiewicz, VAT. Komentarz, LEX, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

⁴⁷² A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 663.

⁴⁷³ *Ibidem*, s. 658.

⁴⁷⁴ Art. 41 ust. 1 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

- stawka obniżona: 8% (7%) – załącznik nr 3 do Ustawy o VAT oraz art. 41 ust. 12 Ustawy o VAT,
- stawka obniżona: 5% – załącznik nr 10 do Ustawy o VAT oraz art. 41 ust. 2a Ustawy o VAT,
- stawka 0% – art. 41 ust. 3-6 oraz art. 83. [Stawka 0%] Ustawy o VAT.

Ustawa o VAT przewiduje istnienie dwóch rozwiązań, podobnych ekonomicznie, aczkolwiek całkowicie odmiennych pod względem prawnym. Są to stawka 0% i zwolnienie podatkowe. Podatnik zwolniony nie ma prawa do pomniejszenia podatku należnego o naliczony. Stawka 0% powoduje, że nie występuje obowiązek naliczenia podatku przez dokonującego dostawę towarów lub świadczącego usługę⁴⁷⁵. Inne preferencje, które przewiduje Ustawa o VAT to⁴⁷⁶:

1. Stawki ryczału dla podatników, którzy świadczą usługi taksówek osobowych, z wyłączeniem wynajmu samochodów osobowych z kierowcą, którzy wybrali opodatkowanie tych usług w formie ryczału – 3%, obecnie stawka ta wynosi 4% – art. 146a oraz art. 114 ust. 1 Ustawy o VAT;
2. Stawki zryczałtowanego zwrotu podatku przysługującej (przy spełnieniu określonych w ustawie warunków) rolnikowi ryczałtowemu dokonującemu dostawy produktów rolnych i usług rolniczych – 6,5% - obecnie stawka ta wynosi 7% - art. 146a oraz art. 115 ust. 2 Ustawy o VAT.

W Polsce od momentu wprowadzenia podatku od towarów i usług (1993 r.) do końca 2010 roku stawka podstawowa wynosiła 22%. Stawka podstawowa w wysokości 23% obowiązuje w Polsce od 1 stycznia 2011 roku i jest ona stawką tymczasową, która ma być obniżona docelowo do poziomu 22%⁴⁷⁷. Podobnie jak w wypadku stawki 23%, stawka 8% została wprowadzona tymczasowo, zastępując stawkę 7%. Od 2011 roku nie funkcjonuje już stawka obniżona 3%, zastąpiła ją stawka 5%⁴⁷⁸.

Podatnikiem podatku VAT jest osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej oraz osoba fizyczna prowadząca samodzielnej działalność gospodarczą, bez względu na cel czy rezultat takiej działalności⁴⁷⁹. Podatnikiem, o którym mowa w art. 15 ust. 1 Ustawy o podatku VAT, jest także jednostka organizacyjna niemająca osobowości

⁴⁷⁵T. Woźniak, *Podatek od towarów i usług. „Nikt nie jest bez VAT”*, materiały dydaktyczne, <https://phavi.umcs.pl> (10.03.2021 r.).

⁴⁷⁶<https://www.podatki.gov.pl/vat/stawki-podatkowe/#kotwica8> (dostęp: 24.02.2021 r.).

⁴⁷⁷ Powrót do stawek VAT 22% i 7% został odroczony (stan na dzień 12.03.2021 r.).

⁴⁷⁸G. Jarosiewicz, *Mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem od towarów i usług transakcji krajowych*, praca doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2018, s. 75.

⁴⁷⁹A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 661.

prawnej stanowiąca przedsiębiorstwo w spadku w okresie od otwarcia spadku do dnia wygaśnięcia⁴⁸⁰:

- zarządu sukcesyjnego;
- uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego, jeżeli zarząd sukcesyjny nie został ustanowiony i dokonano zgłoszenia, o którym mowa w art. 12 ust. 1c ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników⁴⁸¹.

Podatnika, o którym mowa w art. 15 ust. 1a, uznaje się za podatnika kontynuującego prowadzenie działalności gospodarczej zmarłego podatnika. Działalność gospodarcza, o której mowa jest art. 15 ust. 1 obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców bądź usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, jak również działalność osób wykonujących wolne zawody⁴⁸². Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych⁴⁸³.

Jeżeli naczelnik urzędu skarbowego wyrazi zgodę, podatnikami mogą również być jednostki organizacyjne osoby prawnej, będącej organizacją pożytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁸⁴ prowadzące działalność gospodarczą, jeżeli samodzielnie sporządzają sprawozdanie finansowe.

Wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, czyli tak zwaną *białą listę*, prowadzi szef Krajowej Administracji Skarbowej. Jest to podstawowe narzędzie weryfikacji kontrahentów⁴⁸⁵.

Wśród podatników należy wyróżnić podatnika czynnego oraz zwolnionego. Ten pierwszy wyróżniony – płaci podatek, natomiast drugi to ten, który korzysta ze zwolnienia podmiotowego (ze względu na niski limit sprzedaży do 200 tys. zł) lub ze zwolnienia przedmiotowego (dokonuje wyłącznie sprzedaży zwolnionej z VAT na podstawie art. 43 ust.

⁴⁸⁰ Pismo z dnia 31 grudnia 2019 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej VAT od nieodpłatnego przekazania majątku przedsiębiorstwa w spadku spadkobiercom prowadzącym działalność gospodarczą, 0114-KDIP1-3.4012.530.2019.1.JF (dalej: Pismo z dnia 31 grudnia 2019 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej).

⁴⁸¹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Dz.U. 1995 nr 142 poz. 702.

⁴⁸² Pismo z dnia 31 grudnia 2019 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej.

⁴⁸³ Art. 15 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

⁴⁸⁴ Art. 15 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).

⁴⁸⁵ <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat/kto-musi-placic-vat> (dostęp: 12.03.2021 r.)

1 Ustawy o VAT)⁴⁸⁶. Przy zwolnieniu podmiotowym przedsiębiorcy są zwolnieni z wykonywania pewnych czynności, które zostały wymienione na rysunku 2.6.



Rysunek 2.6. Zwolnienie podmiotowe z VAT

Źródło: opracowanie własne

Przy zwolnieniu przedmiotowym nie ma limitu kwotowego jak w przypadku zwolnienia podmiotowego, jednakże należy zachować większą ostrożność. Przykładowo, o ile usługi psychologa podlegają zwolnieniu z podatku VAT, tak spokrewnione usługi coacha już temu zwolnieniu nie podlegają. Zgodnie z Ustawą o VAT zwolnieniu podlegają m.in.⁴⁸⁷:

- usługi medyczne (usługi świadczone przez lekarzy, lekarzy stomatologów, pielęgniarek i położnych, psychologów i innych wykonywujących zawód medyczny),
- usługi edukacyjne (usługi prywatnego nauczania na poziomie przedszkolnym, podstawowym, ponadpodstawowym i wyższym świadczone przez nauczycieli, usługi nauczania języków obcych),
- usługi finansowe (usługi ubezpieczeniowe, zarządzania funduszami inwestycyjnymi etc.).

Zgodnie z art. 19a obowiązek podatkowy powstaje z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi, z zastrzeżeniem zapisów w ustawie: ust. 1a, 5 i 7-11, art. 14 ust. 6, art. 20 i art. 21 ust. 1. W odniesieniu do przyjmowanych częściowo usług, usługę uznaje się również za wykonaną, w przypadku wykonania części usługi, dla której to części określono zapłatę⁴⁸⁸. Szczególna procedura dotyczy małych podatników, którzy mogą pod pewnymi względami wybrać metodę kasową rozliczeń⁴⁸⁹.

⁴⁸⁶ <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat/kto-musi-placic-vat> (dostęp: 12.03.2021 r.)

⁴⁸⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.

⁴⁸⁸ *Ibidem*.

⁴⁸⁹ <https://www.sage.com/pl-pl/blog/s%C5%82ownik/kasowa-metoda-rozliczania-vat-faktura-metoda-kasowa/> (dostęp: 13.03.2021 r.); zgodnie z art. 21 ust. 1. Ustawy o VAT obowiązek podatkowy w odniesieniu do dokonywanych przez niego dostaw towarów i świadczenia usług powstaje:

Z uwagi na sposób rozliczania podatku od towarów i usług wyróżnia się następujące pojęcia:

- podatek należny,
- podatek naliczony.

Podatek należny jest to podatek wynikający z faktur sprzedaży, który powinien być odprowadzony do urzędu skarbowego po uprzednim pomniejszeniu go o podatek naliczony. Innymi słowy, jest to podatek wynikający z opodatkowania zdarzeń będących przedmiotem opodatkowania. Podatek naliczony wynika z oryginałów faktur zakupu, które podatnik otrzymuje od sprzedającego w momencie dokonania transakcji zakupu bądź usługi. Innymi słowy podatek naliczony w określonej fazie jest to podatek zapłacony w poprzedniej fazie, który pomniejsza podatek należny. Jeżeli podatek od zakupów jest wyższy niż podatek od sprzedaży, podatnik otrzymuje zwrot określonej kwoty podatku lub obniża o nią podatek należny od swojej sprzedaży w następnym okresie. Zależność ta została określona przez poniższe wzory:

$$\begin{aligned} & \text{Podatek należny} > \text{Podatek naliczony} \\ \Rightarrow & \text{Różnica wpłacana do urzędu skarbowego} \end{aligned} \quad (2.5)$$

$$\begin{aligned} & \text{Podatek należny} < \text{Podatek naliczony} \\ \Rightarrow & \text{Różnica zwracana podatnikowi lub do rozliczenia w następnych okresach.} \end{aligned} \quad (2.6)$$

Przedsiębiorca zarejestrowany jako podatnik VAT, ma obowiązek wpłacać kwotę podatku od sprzedaży w następujących terminach:

- do 25 dnia miesiąca następującego po rozliczanym miesiącu – rozliczenie miesięczne,
- do 25 dnia miesiąca następującego po rozliczanym kwartale – rozliczenie kwartalne⁴⁹⁰.

1) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty - w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podatnika, o którym mowa w art. 15, zarejestrowanego jako podatnik VAT czynny,
2) z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż 180. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi - w przypadku dokonania dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz podmiotu innego niż wymieniony w pkt 1.

⁴⁹⁰ Kwartalne rozliczanie VAT mogą wybrać mali podatnicy, jeżeli od chwili zarejestrowania do VAT minął okres 12 miesięcy. Tym mianem określamy podatników, u których obrót w ciągu roku podatkowego nie przekracza 1 200 000 euro zgodnie z art. 2. art. 2 pkt 25 lit. Ustawy o VAT. Przeliczenia limitu na złotówki dokonuje się według średniego kursu NBP z pierwszego dnia roboczego października roku poprzedniego w zaokrągleniu do 1 000 zł. W roku 2021 limit ten wynosi 5 418 000 zł; <https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-kwartalne-rozliczanie-vat-jakie-przyniesie-korzysty> (dostęp: 13.03.2021 r.).

Urząd skarbowy zwraca nadwyżkę VAT na rachunek bankowy podatnika w ciągu:

- 25 dni – termin skrócony (podatnik może starać się o zwrot w tym terminie, jeśli spełni warunki określone w art. 87 ust. 6 Ustawy o VAT, między innymi jest zarejestrowanym czynnym podatnikiem VAT przez ostatnie 12 miesięcy i złoży potwierdzenia zapłaty faktur przelewami).
- 60 dni – termin podstawowy;
- 180 dni – termin wydłużony (jeżeli podatnik w danym okresie rozliczeniowym nie wykazuje żadnej sprzedaży, nawet nieopodatkowanej, tylko zakupy);

Jeśli podatnik wystąpi o zwrot na rachunek VAT (subkonto VAT⁴⁹¹), nie musi spełniać dodatkowych warunków określonych w art. 87 ust. 6 Ustawy o VAT. Zwrot na rachunek VAT otrzyma w ciągu 25 dni.

Od 1 maja 2004 roku polscy podatnicy dokonujący dotychczas eksportu objęci zostali zasadami wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (WDT), a dotychczasowy import zastąpiono wewnątrzwspólnotowym nabyciem towarów (WNT). Podatek VAT od towarów w obrocie gospodarczym między podatnikami VAT w krajach UE nie jest pobierany na granicy państw członkowskich, a na terytorium kraju podmiotu nabywającego, zaś w kraju dostawcy ma zastosowanie stawka VAT 0%. Wprowadzenie tych pojęć było jednym z etapów harmonizacji podatku VAT.

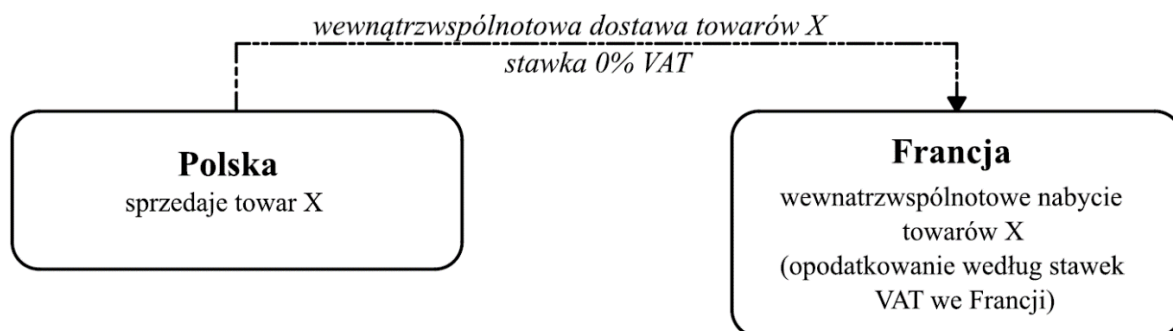
2.2.4. Opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych

Jednolity rynek stanowi eksperyment na miarę globalną oraz najbardziej zaawansowaną formę integracji gospodarczej, jaką dotąd udało się zrealizować w stosunkach między niezależnymi państwami⁴⁹². Jednym z jego założeń było zniesienie barier celnych, co w następstwie wymusiło zniesienie schematu opodatkowania dostaw i nabyć na terenie UE w oparciu o procedurę importu i eksportu. Nazwy te zostały zastąpione kolejno terminami: wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (WDT) oraz wewnątrzwspólnotowego nabycia

⁴⁹¹ Subkonta VAT zostały otworzone do rachunków przedsiębiorców w celu zastosowania mechanizmu *split payment*.

⁴⁹² B. Rogowska-Rajda, *Podatek VAT a swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Studia Ekonomiczne, 2014, nr 198 cz. 1, s. 277.

towarów (WNT). Zgodnie z obowiązującymi zasadami, stawka zerowa w UE jest zarezerwowana jest dla WDT⁴⁹³.



Rysunek 2.7. Wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R Rosiński, *Polski system podatkowy...*, *op. cit.*, s. 82.

Stawkę 0% przy WDT stosuje się ją, pod warunkiem że⁴⁹⁴:

- Nabywca towaru posiada właściwy i ważny numer identyfikacyjny dla transakcji wewnątrzwspólnotowych, nadany przez państwo członkowskie właściwe dla nabywcy, zawierający dwuliterowy kod stosowany dla podatku od wartości dodanej,
- podatnik składając deklarację podatkową, w której wykazywana jest dostawa towarów, zarejestrowany jest jako podatnik VAT-UE.

Ponadto, aby podatnik mógł zastosować 0% stawkę, przed upływem terminu do złożenia deklaracji za dany okres rozliczeniowy powinien posiadać dowody, że towary będące przedmiotem WDT zostały dostarczone do nabywcy na terytorium innego państwa UE⁴⁹⁵.

W deklaracji VAT-UE ujawnia się trzy podstawowe zakresy działalności unijnej⁴⁹⁶:

- wewnątrzwspólnotową dostawę towarów,
- wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów,
- wewnątrzwspólnotowe świadczenie usług.

Przy świadczeniu usług na rzecz kontrahenta z UE usługa nie podlega opodatkowaniu VAT w państwie usługodawcy – miejscem świadczenia usługi jest kraj nabywcy, nabywca zapłaci VAT w swoim kraju (zatem jeśli polski przedsiębiorca, świadcząc usługę tłumaczenia

⁴⁹³ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 1081.

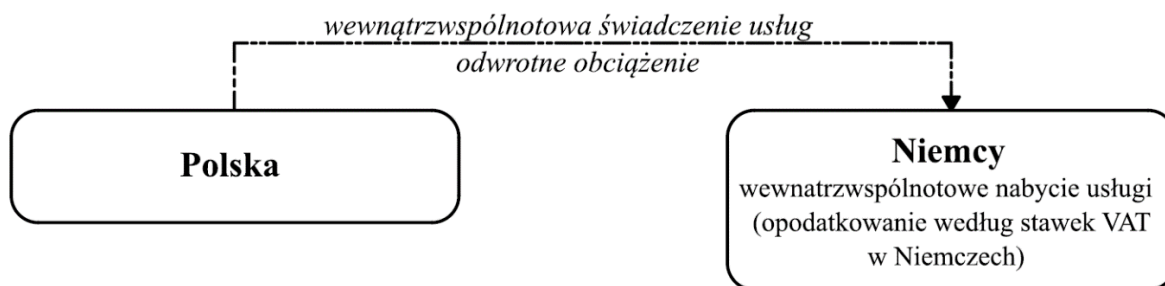
⁴⁹⁴ Pismo z dnia 12 lipca 2018 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej 0113-KD IPT1-2.4012.348.2018.1.KT Dokumentowanie dostawy oraz uprawnienie do zastosowania stawki 0% dla WDT; Art. 42 Ustawa o VAT.

⁴⁹⁵ A. Węglińska, *Warunki zastosowania 0% stawki VAT przy WDT*, *Gazeta Podatkowa* nr 17 (1474) z dnia 26.02.2018 r. <https://www.gofin.pl/> (dostęp: 31.03.2021 r.).

⁴⁹⁶ <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/57876:swiadczenie-uslug-na-rzecz-klientow-z-innych-krajow-unii-europejskiej-zagadnienia-vat> (dostęp: 02.01.2021 r.)

dokumentów dla przedsiębiorstwa z innego państwa należącego do UE, fizycznie wykonuje ją w Polsce, to podatkowo miejscem wykonywania tych usług jest siedziba nabywcy – z kilkoma wyjątkami)⁴⁹⁷.

Zanim polski przedsiębiorca zacznie świadczyć usługi dla unijnych kontrahentów lub nabywać od nich usługi, ma obowiązek zarejestrować się do celów VAT-UE. Obowiązek rejestracji dotyczy podatników VAT czynnych i zwolnionych.



Rysunek 2.8. Wewnątrzwspólnotowe świadczenie usług

Źródło: opracowanie własne

Dla zobrazowania takiej transakcji zostanie przytoczony przykład: przy dokonaniu przez polskiego przedsiębiorcę usługi dla kontrahenta z Niemiec, usługa ta nie podlega opodatkowaniu VAT w Polsce. Przedsiębiorca z Niemiec zapłaci VAT w swoim kraju, a polski przedsiębiorca ma obowiązek wystawić fakturę bez VAT z adnotacją *reverse charge* (*odwrotne obciążenie* – mechanizm polega na przerzuceniu obowiązku rozliczania podatku VAT ze sprzedawcy na nabywcę). Usługodawca ma obowiązek wskazać również numer, za pomocą którego podatnik jest zidentyfikowany na potrzeby podatku (w tym przypadku poprzedzony kodem PL) oraz numer, za pomocą którego nabywca usługi jest zidentyfikowany na potrzeby podatku VAT w danym państwie członkowskim, zawierający dwuliterowy kod tego państwa członkowskiego⁴⁹⁸.

Nakładanie, pobór i zwrot w transakcjach wewnątrzwspólnotowych sprawiały i sprawiają nadal wiele problemów. Do najistotniejszych zalicza wyłudzenie zwrotu VAT⁴⁹⁹. Prawodawstwo unijne poświęcone VAT jest obszerne, dyrektywy wielokrotnie podlegały nowelizacji, a dla niektórych rozwiązań wprowadzano okresy przejściowe. Dowodem

⁴⁹⁷ <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat-w-transakcjach-zagranicznych/vat-w-handlu-miedzynarodowym-swiadczenie-i-nabycie-uslug> (dostęp: 02.01.2021 r.)

⁴⁹⁸ <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat-w-transakcjach-zagranicznych/vat-w-handlu-miedzynarodowym-swiadczenie-i-nabycie-uslug> (dostęp: 02.01.2021 r.)

⁴⁹⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 1081.

trudności w funkcjonowaniu VAT w UE jest wydana w 2010 roku *Zielona księga*⁵⁰⁰, w której podsumowano doświadczenia w posługiwaniu się tym podatkiem⁵⁰¹ i podjęto krytyczną analizę systemu tego podatku w celu wzmocnienia jego spójności z jednolitym rynkiem oraz potencjału do generowania dochodów poprzez poprawę jego wydajności oraz solidności⁵⁰². Komisja Europejska zwróciła uwagę na złożoność systemu podatku VAT, która powoduje, że UE staje się coraz mniej atrakcyjnym miejscem do inwestowania (takie zdanie zostało również wyrażone przez przedsiębiorców)⁵⁰³. Podkreślono również podatność na oszustwa i wyłudzenia podatkowe wynikające, ze słabości obecnych przepisów podatkowych⁵⁰⁴. Zauważono, że koszty przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT stanowią dla unijnych przedsiębiorstw znaczne obciążenia administracyjne.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że *Akt o jednolitym rynku (...)*⁵⁰⁵ formułuje kilka inicjatyw, w tym przewidujących stworzenie dla przedsiębiorców przychylnego otoczenia prawnego i podatkowego w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych oraz propagowania działalności transgranicznej. Podatek VAT stanowi w tym względzie kluczowy element⁵⁰⁶. W dokumencie zawarto rewolucyjne propozycje, takie jak: udział banków w rozliczeniach podatku, wprowadzenie centralnej bazy elektronicznych faktur oraz standardowej unijnej deklaracji dostępnej we wszystkich językach. Ma to za zadanie złagodzić obciążenia, którym podlegają przedsiębiorstwa, a także ograniczyć straty w podatku VAT⁵⁰⁷.

2.3. Zjawisko ucieczki przed podatkami

2.3.1. Definicja i istota zjawiska ucieczki przed podatkami

Ucieczka przez obciążeniem podatkowym jest zjawiskiem niewątpliwie tak starym jak same podatki. Jest to prawdopodobnie jeden z najczęściej badanych obszarów i najmniej

⁵⁰⁰ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela 2010.

⁵⁰¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 1081.

⁵⁰² Komisja Europejska, *Zielona księga...*, op. cit., s. 4.

⁵⁰³ ECOO, *Response to Green Paper COM (2010) 695 – On the Future of VAT*, 2011, s. 4, 7. <https://www.ecoo.info/> (dostęp: 27.07.2021 r.).

⁵⁰⁴ A. Więckowska, *Harmonizacja VAT...*, op. cit., s. 22.

⁵⁰⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”*, KOM(2011) 206 wersja ostateczna, Bruksela 2011.

⁵⁰⁶ Komisja Europejska, *Zielona księga...*, op. cit., s. 5.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, s. 6.

pożądanych zjawisk w gospodarce. Ma charakter wszechobecny i ponadczasowy – dotyczy w mniejszym lub większym stopniu większość państw na świecie⁵⁰⁸. System podatkowy i struktury podatkowe wchodzące w jego skład, powinny z założenia spełniać rolę gwaranta płacenia podatków. Praktyka jednak pokazuje, że niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, w której funkcjonowanie systemu zostaje zakłócone decyzjami podatników, dla których najważniejsze znaczenie ma skala i faktyczny poziom nałożonych na nich obciążeń podatkowych. **Brak społecznej akceptacji w zakresie podatków określane jest mianem ucieczki od podatków**⁵⁰⁹. Na samym wstępie warto uzasadnić posługiwanie się tym pojęciem. Należało bowiem znaleźć termin obejmujący wiele pojęć funkcjonujących i zdefiniowanych w literaturze przedmiotu, który pozwoliłby ująć zarówno działania takie jak: wyłudzenia, oszustwa podatkowe oraz działania stanowiące tzw. optymalizację podatkową, czyli działania legalne i nielegalne.

W języku polskim termin *ucieczka* oznacza określone działanie, w przypadku podatków może również oznaczać zaniechanie działania np. niezgłoszenie do opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej. W niemieckiej terminologii *ucieczka* przed podatkiem jest określana jako *Steuerflucht* i obejmuje działania legalne i nielegalne⁵¹⁰.

T. Cornelissen wyróżnia formy ucieczki przed podatkiem: unikanie, nadużycie, uchylanie bądź oszustwo⁵¹¹. Unikanie i uchylanie się od opodatkowania należy rozróżniać – z punktu widzenia prawnego unikanie jest to działanie legalne (w granicach prawa), uchylanie natomiast – czyn polegający na zaniechaniu działania⁵¹². W niektórych opracowaniach te pojęcia są błędnie utożsamiane. Niemniej jednak obie wymienione postawy mają na celu maksymalizację zysków i dochodów (zmniejszenie ciężaru podatkowego), co równocześnie oznacza także uszczuplenie dochodów budżetowych⁵¹³. Unikanie podatków (ang. *tax avoidance*) polega na niedopuszczeniu do powstania obowiązku podatkowego – jest to działanie niesprzeczne z prawem podatkowym, jednakże sprzeczne z jego aksjologią. Uchylanie się przed opodatkowaniem (ang. *evasion*) polega na tym, że podatnik wzbrania się

⁵⁰⁸ R. Levaggi, F. Menoncin, *Optimal dynamic tax evasion: a portfolio approach*, Journal of Economic Dynamics and Control, 2011, 124, s. 115-129.

⁵⁰⁹ A. Klonowska, *Rozpoznawanie obszarów ryzyka podatkowego jako metoda zwiększania wpływów podatkowych*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2016, s. 21.

⁵¹⁰ H. Kuzińska, *Uwagi wstępne*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018, s. 9.

⁵¹¹ T. Cornelissen, *Avoidance, Abuse, Evasion, Fraud: A view to (a) kill*, Tax Tribune, Magazine of the Intra – European Organization of Tax Administrations, 2009/25, s. 61.

⁵¹² M. Kurzac, *Unikanie opodatkowania a uchylanie się od opodatkowania – o kryteriach rozróżniających*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 2017, t. CV, s. 11.

⁵¹³ M. Pasternak-Malicka, *Przeciwdziałanie unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania w Unii Europejskiej*, Humanities and Social Sciences, 2013, vol. XVIII, 20(1), s. 57.

przed ujawnieniem oraz wykonaniem powstałego obowiązku podatkowego, przy czym określa się to postępowanie jako niemoralne i bezprawne. Według M. Kurzac ta forma ucieczki przed podatkiem polega na zaniechaniu działania w sytuacji, w której prawo podatkowe narzuca taki obowiązek. Podatnik znajduje się w obszarze obowiązku podatkowego, jednak ukrywa ten fakt przed organem podatkowym⁵¹⁴.

W prawie unijnym również rozróżnia się pojęcie uchylania i unikania opodatkowania. Wedle Dyrektywy Rady 77/799/EWG uchylanie polega na umyślnym nieujawnianiu organom podatkowym stanu faktycznego, z którym wiąże się obowiązek podatkowy lub umyślnym podawaniu nieprawdy, natomiast unikanie podatku traktuje się jako obejście prawa podatkowego⁵¹⁵.

W ramach obowiązującego prawa podatnicy mogą dopuszczać się tzw. nadużycia (ang. *abuse*). Nadużycie w odróżnieniu od unikania jest niezgodne z celem, któremu określony przepis prawny ma służyć. Rozstrzygnięcie w takiej sprawie należy pozostawić sądowi bądź poczynić kroki ku zmianom uregulowań prawnych⁵¹⁶.

T. Cornelissen wyjaśnia również różnicę między uchylaniem a oszustwem (ang. *fraud*). Ten drugi przypadek zazwyczaj jest w większym stopniu związany z finansami i jego celem jest nie tylko obniżenie podatku, ale również uzyskanie korzyści podatkowych poprzez np. nieuprawnione domaganie się zwrotu podatku w przypadku oszustw karuzelowych⁵¹⁷. Uchylanie jest definiowane jako przestępcze próby mające na celu uniknięcie zapłaty podatku w drodze zaniechania bądź zmiany stanu faktycznego, natomiast oszustwo również traktowane jest jako przestępcza próba uniknięcia zapłaty podatku bądź uzyskanie nielegalnego zwrotu podatku za pomocą rozległych struktur np. w ramach grupy przestępczej⁵¹⁸.

Zdaniem L. Wilka⁵¹⁹ zatajenie przedmiotu opodatkowania (art. 54 Kodeksu karnego skarbowego)⁵²⁰ nie stanowi oszustwa, gdyż zachowanie to polega na zaniechaniu⁵²¹.

⁵¹⁴ M. Kurzac, *Unikanie opodatkowania...*, *op. cit.*, s. 17-18

⁵¹⁵ Dyrektywa Rady 77/799/EWG z 19 grudnia 1977 r. w sprawie wzajemnej pomocy prawnej pomiędzy właściwymi władzami państwa członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich oraz opodatkowania składek ubezpieczeniowych.

⁵¹⁶ A. Klonowska, *Rozpoznawanie obszarów ryzyka...*, *op. cit.*, s. 24.

⁵¹⁷ T. Cornelissen, *Avoidance...*, *op. cit.*, s. 62-63.

⁵¹⁸ A. Klonowska, *Rozpoznawanie obszarów ryzyka...*, *op. cit.*, s. 24.

⁵¹⁹ L. Wilk, *Szczególne cechy odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podatkowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006, s. 74.

⁵²⁰ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 1999 nr 83 poz. 930 (dalej: Ustawa z dnia 10 września 1999 r).

⁵²¹ M. Kurzac, *Uchylanie się od opodatkowania i oszustwo podatkowe w rozumieniu art. 54 i 56 Kodeksu karnego skarbowego w świetle odesłań do systemu prawa podatkowego*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 2017, t. CII, s. 73-74.

W piśmiennictwie część autorów uznaje, że uchylanie od podatku stanowi rodzaj oszustwa podatkowego *sensu largo*, natomiast inni autorzy określają oszustwo jako przejaw uchylania się od podatku zgodnie z art. 56 § 1-3 k.k.s.⁵²²

Na uwagę zasługuje podział P. Karwata, który rozróżnia przejawy podstępowania zamierzającego do obniżenia ciężaru podatkowego następująco: oszczędzanie podatkowe, planowanie podatkowe, unikanie podatku i uchylanie się od opodatkowania⁵²³. Oszczędzanie podatkowe należy rozumieć jako działania obojętne z punktu widzenia prawa podatkowego np. rezygnacja z konsumpcji, co wpływa na zmniejszenie podatku od wydatków, zmniejszenie aktywności zawodowej. Podatnik zatem oszczędza na podatku poprzez powstrzymanie się od poczynañ zwiększających obciążenia podatkowe. Planowanie podatkowe różni się od oszczędzania podatkowego, tym że nie wiąże się z rezygnacją z zachowań bądź czynności odnoszących się do przedmiotu opodatkowania. Polega bowiem na wykorzystaniu prawnie dozwolonych możliwości obniżenia opodatkowania, bez istotnej zmiany działalności bądź stylu życia podatnika⁵²⁴.

P. Karwat określa unikanie jaką jedną z form ucieczki przez podatkiem, może ono być dopuszczalne i niedopuszczalne. Unikanie opodatkowania jednak pozostaje w sferze działań legalnych, jednakże niektóre działania mogą spotkać się z dezaprobatą władz fiskalnych. Istotą unikania podatku jest wykorzystanie luk w systemie prawnym. Natomiast uchylanie się od opodatkowania określane jest jako bezpośrednie łamanie prawa podatkowe poprzez działanie nielegalne, polegające na oszustwie, zatajeniu bądź specjalnym wprowadzeniu w błąd⁵²⁵. R. Sowiński uchylanie się od opodatkowania definiuje jako *sytuację, w której podatnik nie reguluje ciężących na nim zobowiązań podatkowych lub uzyskuje nieprzystługujące mu korzyści podatkowe*⁵²⁶.

W literaturze przedmiotu można spotykać się z tym, że pojęcie oszustwo podatkowe definiowane jest za pomocą terminu *uchylanie się od opodatkowania* w następujący sposób: *za oszustwo podatkowe uznaje się takie zachowanie podatnika, zmierzające do uchylecia się*

⁵²² Ustawa z dnia 10 września 1999 r.

⁵²³ P. Karwat, *Obejście prawa podatkowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 13.

⁵²⁴ W. H. Hoffman, *The Theory of Tax Planning*, The Accounting Review, 1961, 36(2), s. 274., HM Treasury, *Tackling tax avoidance, evasion, and other forms of non-compliance*, Presented to Parliament pursuant to sections 92 and 93 of the Finance Act 2019, London 2019, s. 7.; P. Pest, *Mechanizmy powstania oporu podatkowego*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne, 2010, nr 8, s. 108.

⁵²⁵ A. Klonowska, *Ekonomiczne skutki ucieczki przed podatkiem*, Zeszyty Naukowe nr 778 Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008, s. 213-214.

⁵²⁶ R. Sowiński, *Uchylanie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, s. 15.

*od opodatkowania, które bezpośrednio i jawnie narusza obowiązujące przepisy prawa podatkowego*⁵²⁷.

Według Komisji Europejskiej termin *oszustwo podatkowe* definiuje się jako umyślne uchylanie się od opodatkowania, które podlega karze przewidzianej w przepisach prawa karnego, a więc obejmuje działania polegające na umyślnym składaniu fałszywych deklaracji podatkowych i sporządzaniu fałszywych dokumentów⁵²⁸.

Definicja pojęcia *unikania podatku* została ugruntowana w orzecznictwie sądów i w doktrynach. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2005 r. wyjaśnił, że zmniejszanie ciężaru opodatkowania może następować w sposób legalny, przy wykorzystaniu elementów konstrukcyjnych danego podatku (ulgi, zwolnienia podatkowe, odliczenia itd.). Takie działania podatników określane są właśnie unikaniem podatku, które należą do działań dokonywanych za pomocą legalnych środków, które mają na celu zmniejszenie opodatkowania bądź nawet jego uniknięcie (oszczędzanie czy planowanie podatkowe)⁵²⁹. Natomiast uchylanie się od opodatkowania w zestawieniu z powyższą definicją, jest działaniem polegającym na oszustwie, zatajeniu oraz wprowadzeniu w błąd organu podatkowego. Niezaprzeczalnie jest to działanie sprzeczne z prawem, które w efekcie powoduje zmniejszenie zobowiązania podatkowego w nielegalny sposób. Takie działania uchylania się od opodatkowania są podstawą do odpowiedzialności karnoskarbowej lub karnej.

H. Kuzińska stosuje kryterium legalności w podziale form ucieczki przed podatkami. Ucieczkę przed podatkami nielegalną określa mianem oszustwa podatkowego, w ramach którego odbywają się: uchylanie się przed podatkiem czy wyłudzenie podatkowe, natomiast za formę legalną uznaje optymalizację podatkową. Oszustwa podatkowe łączą się bezpośrednio z pojęciem szarej strefy gospodarki. Oczywistym czynnikiem niejednoznaczności pojęcia *oszustwa podatkowego* są przede wszystkim znaczne różnice pomiędzy systemami prawnymi poszczególnych krajów⁵³⁰. H. Kuzińska zatem rozróżnia dwie główne formy ucieczki przed podatkiem: oszustwa podatkowe oraz optymalizację podatkową, które przyczyniają się głównie do wysokości luki podatkowej. Podobne stanowisko prezentuje

⁵²⁷ M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 22.

⁵²⁸ M. Tomaszewska, D. Zawadzka, *Uchylanie się od opodatkowania podatkiem od towarów i usług-identyfikacja przyczyn zjawiska w Polsce oraz określenie skutków jego występowania*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2017, 3(87) cz. 2, s. 41-51.

⁵²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. akt: I SA/Wr3065/03.

⁵³⁰ H. Kuzińska, *Kryteria klasyfikacji i rodzaje ucieczki przed podatkiem*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018, s. 27.

S. Owsiak, który rozróżnia unikanie podatku (legalna forma) i oszustwa podatkowe (nielegalna forma)⁵³¹.

H. Kuzińska definiuje oszustwa podatkowe jako podejmowane działania (bądź szereg działań) lub zaniechanie działania, które prowadzą do obniżenia ciężaru podatkowego w sposób niezgodny z prawem bądź do jego wyłudzenia. Czynności te obejmują np. niezgłoszenie obowiązku podatkowego, raportowanie niższych aniżeli w rzeczywistości podstaw opodatkowania⁵³², fałszowanie rachunków oraz ksiąg podatkowych, zgłoszenie jako kosztu wydatków, które w rzeczywistości nie zostały poniesione, wykonywanie fikcyjnych transakcji, wypłaty nienależnego zwrotu podatku⁵³³.

W polskim prawie karnym skarbowym pojęcie oszustwa podatkowego przypisywane jest określonym działaniom, do których zalicza się uchylanie od podatku (art. 54. k.k.s.), podanie nieprawdy bądź zatajenie prawdy w deklaracji lub oświadczeniu (art. 56 k.k.s.), jak również uporczywe niewypłacanie podatku (art. 57. k.k.s.) czy wyłudzenie zwrotu podatku (art. 76 k.k.s.). W terminologii ekonomicznej oszustwo podatkowe najczęściej sprowadza się do uchylania się od podatków, obejmując tym samym wszystkie czyny niedozwolone względem prawa podatkowego⁵³⁴. Organizacja OECD określa oszustwa podatkowe jako metodę umyślnego uchylania się od opodatkowania, które karane są na podstawie prawa karnego⁵³⁵.

Z powodu nieścisłości semantycznej, w niniejszej pracy stosowanie pojęcia *ucieczki przed podatkiem* będzie obejmować wszelkie postawy mające na celu niezapłacenie podatku, pomniejszego jego wymiaru bądź jego wyłudzenie. Mając na względzie przedstawione pojęcia i definicje, ***ucieczka przed podatkiem będzie definiowana jako legalne bądź nielegalne (świadome i nieświadome) działanie albo zaniechanie działania w celu obniżenia ciężaru podatkowego i/lub uzyskania innych korzyści podatkowych***⁵³⁶. W ramach tego zjawiska będą wyróżniane działania legalne – unikanie opodatkowania oraz działania nielegalne – uchylanie się od opodatkowania. **W pracy jako synonim pojęcia *uchylanie się od opodatkowania* używa się wyrażenia *oszustwo podatkowe***, mimo iż oszustwo podatkowe sugeruje wyłącznie świadome działanie podatnika, choć w świetle przedstawionej definicji

⁵³¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 277.

⁵³² H. Kuzińska, *Kryteria klasyfikacji...*, op. cit., s. 27.

⁵³³ M. Pasternak- Malicka, *Przestępstwa podatkowe w zakresie podatku od towarów i usług w świetle analiz organów podatkowych oraz własnych badań empirycznych*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2016, 5(83), cz. 1, s. 33.

⁵³⁴ *Ibidem*, s. 32.

⁵³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, Bruksela 2012.

⁵³⁶ Inną korzyścią podatkową może być wyłudzenie nienależnego podatku.

uchylaniem się od opodatkowania są również nieświadome zaniechania. Ze względu na charakter pracy i konieczność uwzględnienia terminologii używanej na gruncie finansów, socjologii i prawa, w pracy te określenia są używane zamiennie.

2.3.2. Determinanty zjawiska ucieczki przed podatkiem

W celu właściwego zrozumienia zjawiska ucieczki przed podatkiem należy się skupić także na jego determinantach, gdyż ich szczegółowe poznanie ma istotne znaczenie dla ułożenia konstruktywnych relacji między społeczeństwem a administracją podatkową⁵³⁷. To zagadnienie jest ściśle związane czynnikami warunkującymi sprawność poboru podatków zawartymi w rozdziale I, jednakże jest to zagadnienie szersze i wymaga odrębnego omówienia.

Należy zaznaczyć, że analizą takiego zachowania przedsiębiorców zajmuje się ekonomia behawioralna⁵³⁸. Uwzględniając aspekt psychologiczny, nie należy jednakowo oceniać postępowania wszystkich przedsiębiorców. Jednostki podejmując decyzje, kierują się swoimi celami. Próba wskazania przyczyn występowania zjawisk ucieczki przed podatkiem wymaga analizy z pogranicza ekonomii, psychologii, psychologii społecznej i socjologii⁵³⁹.

Analiza literatury dotyczącej przyczyn, które leżą u podstaw ucieczki przed podatkiem, ukazuje obraz zawłości i braku jednolitości w tym zakresie⁵⁴⁰. Precyzyjne przedstawienie ich typologii stanowi niemałą trudność z uwagi na złożony charakter zjawiska. Aby zachować jednolitość w omawianym zagadnieniu oraz ukazać w możliwie szerokiej perspektywie przyczyny ucieczki przed podatkiem, zaprezentowana charakterystyka wywodzić się będzie z koncepcji P.M. Gaudementa i J. Moliniera oraz R. Sowińskiego. Przyczyny wyróżnione przez autorów zostaną omówione wspólnie. Należy zaznaczyć również, że podział determinantów ucieczki przed podatkiem niejednokrotnie się zaciera.

P.M. Gaudement i J. Molinier⁵⁴¹ wyróżniają podstawowe rodzaje przyczyn ucieczki od podatku:

- gospodarcze (ekonomiczne),

⁵³⁷ H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami i jej przyczyny*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018, s. 15-22.

⁵³⁸ R. Thaler, *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1980, 1(1), s. 39-60.

⁵³⁹ H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami...*, *op. cit.*, s. 15-22.

⁵⁴⁰ A. Klonowska, *Luka podatkowa. Skutki dla finansów publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 25.

⁵⁴¹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 576-582.

- polityczne,
- moralne,
- techniczne.

R. Sowiński wyróżnia trzy przyczyny działania nielegalnego (uchylania się przed opodatkowaniem) – tabela 2.6. Wskazane przyczyny są jednakowo przesłankami do unikania opodatkowania, stanowiącego o legalnym obniżeniu zobowiązania podatkowego.

Puntem wyjścia rozważań jest również założenie, że **ucieczka przed podatkiem może wynikać z przyczyn leżących zarówno po stronie podatnika, państwa, jak i łączących ich relacji.**

Tabela 2.6. Przyczyny uchylania się od opodatkowania według R. Sowińskiego

Przyczyny uchylania się od opodatkowania	Czynniki wpływające na niedostosowanie się podatników do obowiązujących norm podatkowych
Ekonomiczne i prawne	• wysokość obciążeń podatkowych, • prawdopodobieństwo wykrycia oszustwa podatkowego, • wysokość sankcji związanych z uchylaniem się od podatku.
Społeczne	• sprawiedliwość: wymienna, horyzontalna, wertykalna, proceduralna, naprawcza i retributywna, • mentalność podatkowa.
Demograficzne i sytuacyjne	• wiek, • rozwój moralny i zachowania prospołeczne, • płeć, • wykształcenie i znajomość prawa podatkowego, • religijność, • pozostałe czynniki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Sowiński, *Uchylanie...*, *op. cit.*, s. 65-150.

Wśród ekonomicznych przyczyn ucieczki przed podatkami wyróżnia się⁵⁴²:

- osłabienie koniunktury gospodarczej,
- brak możliwości przerzucalności rosnących obciążeń na inny podmiot,
- funkcjonowanie w szarej strefie stwarzającej możliwości ucieczki przed nadmiernym fiskalizmem,
- dążenie do powiększenia rozmiarów zysku,
- słabe sankcje za uchylanie się od regulowanie zobowiązań podatkowych
- ponoszone przez podatnika koszty płacenia podatków.

⁵⁴² *Ibidem*, s. 580-281; A. Klonowska, *Ekonomiczne skutki ucieczki...*, *op. cit.*, s. 218.

Dobrej koniunkturze towarzyszy wyższy popyt, zatem prostsze staje się przerzucenie podatku na konsumentów, co w pewien sposób może ograniczać zjawisko ucieczki przed podatkiem⁵⁴³. Zatem w okresach ożywienia gospodarczego, gdy handlowcy podnoszą ceny i mają możliwość przerzucania ciężaru podatkowego na konsumentów, nie są skłonni do ucieczki przed podatkiem⁵⁴⁴. Przypuszcza się też, iż podatnik, który znajduje się w dobrej i stabilnej sytuacji ekonomicznej nie będzie podejmował ryzyka wynikającego z nielegalnego procederu i będzie je terminowo regulował. Stagnacja gospodarcza może jednak skłaniać do postaw obronnych, „zachęcając” przy tym do poszukiwania sposobów ochrony większej części wypracowanego wyniku finansowego, czy dochodu osobistego przed opodatkowaniem. W czasie dekoniunktury również administracja podatkowa niejednokrotnie poszukuje sposobów na zapewnienie pustoszejącego budżetu państwowego, wprowadzając nowe lub wyższe obciążenia podatkowe, co może spotkać się z dezaprobatą podatników⁵⁴⁵. Wśród przyczyn ekonomicznych istnienia zjawiska ucieczki przed podatkiem Owsiak podkreśla także nadmierny fiskalizm, czego skutkiem jest występowania szarej strefy, szczególnie rozwijającej się w czasie kryzysu gospodarczego⁵⁴⁶.

Podatnik, który dąży do maksymalizacji zysku, jest w tym przypadku graczem rynkowym, zastanawiającym się, czy korzyści, które osiągnie poprzez niezapłacenie podatku, zrekompensują mu przykrości, na jakie naraża się, nie płacąc ich⁵⁴⁷. Ważnym aspektem w tej kwestii jest rodzaj i siła represji wobec uchylania się przed opodatkowaniem – przede wszystkim chodzi o „opłacalność” podejmowanego ryzyka. Osoba planująca ucieczkę od podatków bierze pod uwagę stopień potencjalnego zagrożenia wykryciem przestępstwa oraz kar, jaka grozi na takie postępowanie. Potwierdza to koncepcja ekonomii przestępstwa (*economics od crime*), której podwaliny stworzył G. Becker⁵⁴⁸. Wskazuje ona, że do popełnienia oszustwa podatkowego przyczynia się stopień prawdopodobieństwa jego wykrycia. Niewątpliwie zatem swoją rolę w przeciwdziałaniu ucieczki przed podatkiem odgrywa aparat skarbowy wykonawczy i kontrolny⁵⁴⁹. W podstawowym modelu ucieczki od podatku autorstwa Allingham i Sandmo wpływ kar i prawdopodobieństwo kontroli na chęć

⁵⁴³ H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami...*, *op. cit.*, s. 20-21.

⁵⁴⁴ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 581.

⁵⁴⁵ H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami...*, *op. cit.*, s. 21.

⁵⁴⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 275.

⁵⁴⁷ A. Klonowska, *Ekonomiczne skutki ucieczki...*, *op. cit.*, s. 219.

⁵⁴⁸ G.S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, 1968, 76(2), s. 169-217.

⁵⁴⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 274-275.

popęlnienia oszustwa jest jednoznaczny. Wysokie prawdopodobieństwo kontroli oraz dotkliwsze kary zniechęcają do popełniania oszustwa podatkowego⁵⁵⁰.

Niejednokrotnie podatnik ucieka przed opodatkowaniem ze względów politycznych co przejawia się najczęściej w braku akceptacji panującego ustroju bądź realizowanej przez rządzących doktryny społeczno-gospodarczej lub w innych preferencjach co do wykorzystywania funduszy publicznych. Ucieczka przed opodatkowaniem jest zatem jednym ze sposobów manifestacji sprzeciwu wobec państwa⁵⁵¹. G. Jèze pisał: *Oszustwa podatkowe zdają się formą oporu przeciwko wyzyskowi, jedyną formą możliwego oporu, a przynajmniej sprzeciwu politycznego i gospodarczego*⁵⁵².

Wielu podatników, nawet tych charakteryzujących się w codziennym życiu wysoką etyką postępowania, bagatelizuje problem okradania innych z powodu ucieczki przed opodatkowaniem. Przyczyny moralne (etyczne) tego zjawiska w Polsce mogą wywodzić się z historycznie ukształtowanego ducha nieposłuszeństwa wobec okupanta w czasie zaborów i wojen. Zjawisko to niejednokrotnie jest moralnie usprawiedliwiane tym, że nikt konkretny z tego powodu nie ucierpi, gdyż takie kategorie jak państwo czy społeczeństwo postrzegane są często jako pojęcia abstrakcyjne, że rozumiana potocznie przyzwoitość czy uczciwość nie ma w ich przypadku zastosowania. Niepokojące jest to, że postawa podatnika uciekającego przed podatkiem legalnie np. poprzez wykorzystanie luk w prawie, często w badaniach budzi podziw, gdyż jest to podstawa ludzi sprytnych, cwanych czy zaradnych, którzy posiadli wiedzę o tym, jak można w sposób efektywny przechytrzyć system podatkowy⁵⁵³.

S. Owsiak sformułował kilka fundamentalnych warunków, które mogą sprzyjać etycznemu zachowaniu się podatnika:

- umiarkowany fiskalizm,
- stabilność systemu podatkowego,
- przestrzeganie zasady pewności ciężaru podatkowego,
- precyzyjność prawa podatkowego,
- budowa systemu podatkowego,
- sprawność systemu prewencji i represji.

⁵⁵⁰ J. Dubin, M.J. Graetz, L.L. Wilde, *Are We a Nation of Tax Cheaters? New Econometric Evidence on Tax Compliance*, American Economic Review, 1987, 77(2), s. 240-245.

⁵⁵¹ S. Owsiak., *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 275-276.

⁵⁵² P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000 s. 579.

⁵⁵³ H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami...*, *op. cit.*, s. 16.

Nadmierny fiskalizm stanowi naturalną pokusę uciekania się do oszustw podatkowych i uwalnia podatnika od rozterek etycznych. Zachęca zatem nie tylko do łamania prawa, ale także norm moralnych. Natomiast nadmierna fluktuacja systemu podatkowego powoduje naturalną podejrzliwość podatnika odnośnie intencji państwa. Sytuacja taka zatem nie sprzyja postawom etycznym, skoro ustawodawca zbyt często zmienia warunki obciążeń podatkowych. Istotną kwestią jest również istotne ograniczenie dowolności interpretacyjnej przepisów przez organy podatkowe. Normy prawa podatkowego oraz wykładnia powinny być precyzyjne i konkretne. Wysoki stopień skomplikowania poszczególnych obciążeń podatkowych sprzyja popełnieniu błędów i stanowi motywację do dokonywania oszustw podatkowych. Dla dobrych relacji między państwem a podatnikiem ma również wpływ czytelność związku pomiędzy nakładanymi ciężarami podatkowymi, a korzyściami z nich wynikającymi. Na ogólne zachowanie podatników ma wpływ również sprawność aparatu prewencji i represji za ucieczkę od podatku w drodze oszustwa. Jeżeli ryzyko i kary związane z tym zachowaniem są zbyt niskie, to istnieje naturalna skłonność do przestępstw podatkowych⁵⁵⁴.

Komplikacja systemu podatkowego znacznie sprzyja ucieczce przed opodatkowaniem, ponieważ umożliwia różne interpretacje przepisów prawa. W dużej mierze techniczne kwestie powodują mocno rozpowszechnioną optymalizację podatkową. Złożoność oraz niejednoznaczność przepisów prawa stanowi najlepszą motywację dla poszukiwania metod optymalizacji podatkowych. Z drugiej strony natomiast niepewność podatników co do poprawnej interpretacji przepisów, generuje błędy w zeznaniach podatkowych. Ucieczka przed podatkami determinowana względami technicznymi sprawia trudność również administracji podatkowej. Kontrole wykazywały wyższą skuteczność w sytuacji, gdy urzędnicy mieli do czynienia z jednoznaczną interpretacją przepisów podatkowych⁵⁵⁵.

Podatnicy niejednokrotnie odwołują się do sprawiedliwości podatkowej rozumianej jako powszechne i równomierne obciążenie różnych grup społecznych, któremu z założenia ma sprzyjać istnienie zwolnień czy ulg⁵⁵⁶. Sowiński, zauważając iż decyzja podatników jest uzależniona od właściwego poczucia sprawiedliwości, koncentruje się na różnych jej wymiarach. W przypadku, gdy podatek odczuwa, że ponoszony przez niego ciężar podatków jest adekwatny do korzyści, które otrzymuje (tzw. sprawiedliwość wymienna), skłonność do ucieczki przed podatkiem może być mniejsza. Założenie, że podatek dostrzega zależność

⁵⁵⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 277-287.

⁵⁵⁵ H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami...*, op. cit., s. 23.

⁵⁵⁶ A. Klonowska, *Rozpoznawanie obszarów...*, op. cit., s. 53.

między płaconymi podatkami a świadczeniami, które otrzymywane są od państwa jest główną hipotezą ekonomicznej szkoły społecznego wyboru. Twierdzi się, że podatki są w istocie ceną płaconą za poniesione wydatki publiczne oraz stanowią część umowy z innymi podatnikami i państwem⁵⁵⁷. Inny wymiar poczucia sprawiedliwości systemu podatkowego związany jest z porównaniem przez podatnika wysokości obciążeń, które ponosi z obciążeniami innych znajdujących się w podobnym położeniu ekonomicznym (tzw. sprawiedliwość horyzontalna). Obserwacje dokonywane są w dwóch wymiarach: podatnika interesuje wysokość obciążeń podatkowych innych osób postępujących zgodnie z prawem, a także dyscyplina podatkowa u innych podatników. Spicer i Becker w swoich badaniach wykazali związek pomiędzy większym (i mniejszym) od innych obciążeniem podatkowym a skłonnością do uchylania się od opodatkowania. Autorzy ujmują to w ten sposób: *jeżeli podatnik postrzega siebie jako ofiarę nierówności, jego gniew podnosi marginalną użyteczność każdego dolara uzyskanego z uchylania się od podatku i w ten sposób zwiększa kwoty niezapłaconego podatku. Jednocześnie, jeżeli nierówność działa na korzyść podatnika, poczucie winy redukuje marginalną użyteczność i, co za tym idzie, zakres uchylania się od opodatkowania*⁵⁵⁸. Można również przypuszczać, iż podatnik obserwując w swoim środowisku powszechne zjawisko ucieczki przed podatkiem, będzie sam wykazywał mniejszy stopień zdyscyplinowania.

Jedną z najbardziej budzących kontrowersje w nauce finansów publicznych jest sprawiedliwość wertykalna. Znajduje ona swój wyraz w równym traktowaniu wszystkich osób, bez względu na ich sytuację materialną. Głównym źródłem sporu pomiędzy przeciwnikami i zwolennikami zróżnicowania wysokości podatków ze względu na poziom bogactwa jest stosunek do progresji podatkowej. Zwolennicy progresji twierdzą, iż zamożni podatnicy mają moralny obowiązek w większym stopniu uczestniczyć w utrzymywaniu państwa. Ponadto uznają, że mimo wyższej stopy podatkowej, osoby bardziej zamożne ponoszą ofiarę porównywalną z mniej zamożnymi podatnikami. Natomiast, przeciwnicy progresji twierdzą, że demotywuje ona najbardziej aktywnych podatników, pogarszając w rezultacie sytuację podatników w gorszym położeniu ekonomicznym. Ponadto, uważa się również, że stanowi ona nieuprawnione naruszenie prawa własności i prawa do czerpania korzyści z efektów własnej pracy. Opisywany spór jest w pewien sposób nierozwiązywalny. Według badań CBOS 77-78% polskich obywateli popiera progresywny system podatkowy.

⁵⁵⁷ R. Sowiński, *Uchylanie...*, op. cit., s. 104.

⁵⁵⁸ M. Spicer, L. Becker, *Fiscal inequity and tax evasion: an experimental approach*, National Tax Journal, 1980, 33, s. 171.

Poparcie dla progresji podatkowej przeważa niezmiennie od lat we wszystkich analizowanych grupach społeczno-demograficznych⁵⁵⁹.

Istotne znaczenie ma także sposób traktowania oraz okazywanie szacunku wobec podatników przez urzędników podatkowych. W im większym stopniu relacje cechuje życzliwość i szacunek, a decyzje neutralność, stałość i bezstronność, tym mniejsza jest chęć do angażowania się w uchylanie od podatków⁵⁶⁰. Pozytywne rezultaty implementacji zasad sprawiedliwości proceduralnej ilustrują badania M. Wenzela polegające na tym, iż do grupy ponad 2000 obywateli Australii, którzy nie złożyli w terminie deklaracji podatkowych, wysłano trzy rodzaje listów ponagających – jeden informacyjny, w którym wyjaśniono powód wysłania powiadomienia i konieczność nałożenia sankcji (grupa eksperymentalna 1), drugi napisany w osobistym, „ciepłym” stylu, zapewniającym, że postępowanie podatnika jest uczciwe, a opóźnienie nie jest wynikiem celowego działania (grupa eksperymentalna 2), a trzeci – w tradycyjnym i formalnym tonie (grupa kontrola). Okazało się, że u podatników, którzy podlegali badaniu eksperymentalnemu, wzrósł poziom dyscypliny naukowej⁵⁶¹. Podatnicy, u których w warunkach eksperymentalnych wzbudzono poczucie udziału w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu środków uzyskanych z podatków, przejawiali mniejszą skłonność do uchylania się od podatków⁵⁶². Uzupełnieniem tego eksperymentu byłoby dokonanie badania wśród innych narodowości. Kolejną kwestią związaną ze sprawiedliwością proceduralną jest problem korupcji w administracji podatkowej. Samo istnienie tego zjawiska wpływa na dyscyplinę podatkową – potwierdzają to badania⁵⁶³. Korupcja wiąże się z osłabieniem legitymacji psychologicznej władzy oraz obniża jakość funkcjonowanie aparatu skarbowego⁵⁶⁴.

Obywatele mogą oczekiwać sprawiedliwego ukarania podatnika nieuczciwego, a brak takiej kary mogą odczuwać jako niesprawiedliwość. Na poczucie sprawiedliwości ma wpływ zatem sposób, w jaki karani są podatnicy, którzy nie postępują zgodnie prawem podatkowym oraz czy stosowanie kary są adekwatne do popełnionego czynu. Poczucie istnienia większych możliwości ucieczki przed podatkami w wypadku zamożniejszych grup podatników stanowi o istnieniu sprawiedliwości retrybtywnej⁵⁶⁵. Przekonanie o bezkarności osób bogatych

⁵⁵⁹ CBOS, *Jakie podatki...*, *op. cit.*, s. 2.

⁵⁶⁰ M. Niesiołędzka, *Sprawiedliwość proceduralna podatków*, Optimum Ekonomiczne, 2014, 4(70), s. 103.

⁵⁶¹ M. Wenzel, *A letter from the Tax Office: Compliance effects of informational and interpersonal justice*, Social Justice Research, 2006, 19(3), s. 345–364.

⁵⁶² M. Niesiołędzka, *Sprawiedliwość proceduralna...*, *op. cit.*, s. 104.

⁵⁶³ J. Honousek, F. Palda, *Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics and Other Transition Countries*, Kyklos, 2004, 57/2, s. 237.

⁵⁶⁴ R. Sowiński, *Uchylanie...*, *op. cit.*, s. 130.

⁵⁶⁵ A. Klonowska, *Rozpoznawanie obszarów ryzyka...*, *op. cit.*, s. 208.

uchylających się od opodatkowania, kształtuje fałszywe przekonanie wśród niektórych podatników o regresywności skali podatkowej⁵⁶⁶.

Zagadnienie mentalności podatkowej zostało omówione w pierwszym rozdziale.

W związku z czynnikami demograficznymi i sytuacyjnymi nasuwa się wiele wniosków, które zostały poparte badaniami⁵⁶⁷:

1. Młodszy podatkownicy są bardziej skłonni do uchylania się od opodatkowania, a wynika to głównie z większej skłonności ludzi młodych do podejmowania ryzyka oraz sytuacji życiowej i zawodowej;
2. Kobiety są bardziej skłonne do przestrzegania przepisów prawa podatkowego;
3. Osoby bardziej religijne krytycznie podchodzą do zjawiska uchylania się od podatku – bardziej krytyczne są osoby wyznania prawosławnego i protestanckiego aniżeli katolicy i buddyści;
4. Osoby stanu wolnego rzadziej uchylają się od podatku aniżeli osoby znajdujące się w związku małżeńskim;
5. Poziom dyscypliny naukowej wynika z wykonywanego zawodu (np. ekonomiści przejawiają niższy stopień moralności podatkowej aniżeli psycholodzy);
6. Wykształcenie ma negatywny wpływ na poziom dyscypliny podatkowej – im wyższe wykształcenie tym mniejsza dyscyplina podatkowa⁵⁶⁸.

2.4. Ucieczka przed podatkiem VAT

2.4.1. Faktura niedokumentująca rzeczywistego zdarzenia gospodarczego

Wystawienie faktury dokumentującej czynność podatkową jest jednym z podstawowych obowiązków podatnika VAT. W opracowaniach niejednokrotnie podkreśla się doniosłą rolę, jaką faktura odgrywa w systemie podatku od wartości dodanej⁵⁶⁹.

Oprócz spełnienia przesłanki formalnej (rozumianej jako wystawienie faktury VAT przez sprzedawcę), realizacja prawa do odliczenia podatku naliczonego wymaga także

⁵⁶⁶ R. Sowiński, *Uchylanie...*, op. cit., s. 131.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, s. 133-149.

⁵⁶⁸ A. Witte, D. Woodbury, *The effect of tax laws and tax administration on tax compliance: the case of the U.S. Individual Income Tax*, National Tax Journal, 1985, 38, s. 1.

⁵⁶⁹ W. Kotowski, *Pusta faktura. Faktura niedokumentująca rzeczywistego zdarzenia gospodarczego*, [w:] I. Ożóg, J. Rudowski (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 151.

spełnienia przesłanki materialnej – w postaci wystąpienia transakcji opodatkowanej VAT (tabela 2.7). Wystąpienie przesłanki formalnej jest rezultatem zaistnienia przesłanki materialnej, zatem wystawienie dokumentu poprawnego formalnie, lecz niedokumentującego faktycznej realizacji czynności podlegającej opodatkowaniu, może nieść ze sobą poważne skutki podatkowe i prawne.

Tabela 2.7. Funkcje faktury VAT

Funkcja	Znaczenie
Dokumentacja dostawy towarów i usług	Prawidłowo wystawiona faktura jest dokumentem księgowym i pozwala na identyfikację czynności podlegającej opodatkowaniu oraz objęcie jej odpowiednim reżimem stosowania przepisów o podatku VAT.
Kontrolna	Wystawienie faktury umożliwia administracji podatkowej realizację czynności kontrolnych i weryfikację poprawności zadeklarowanej przez podatnika sprzedaży zgodnie z preambułą Dyrektywy Rady 2010/45/UE.
Zapewnienie neutralności	Zapewnienie naturalności opodatkowania poprzez umożliwienie odliczenia podatku naliczanego na poprzednim etapie obrotu od podatku należnego. Faktura VAT jest nośnikiem podatku naliczonego, a więc, co do zasady realizacja prawa do odliczenia podatku naliczonego nie może odbyć się bez faktury.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Kotowski, *Pusta faktura...*, *op. cit.*, s. 151-152; Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania.

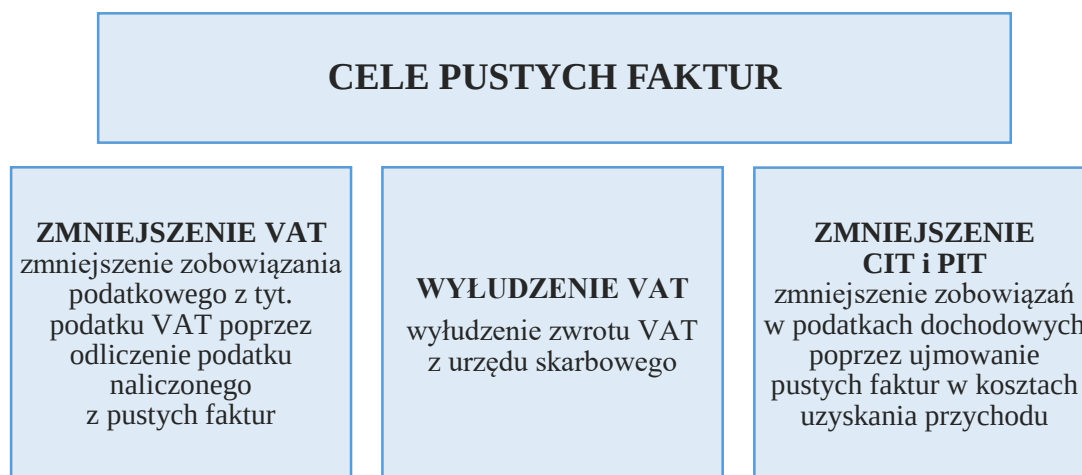
Proceder polegający na wystawieniu faktur dokumentujących fikcyjne zdarzenie oraz ujęciu ich w księgach przez nabywcę, pozwala bezprawnie na zwiększenie kwoty podatku naliczonego oraz zmniejszenie podatku dochodowego⁵⁷⁰. **Dokument, który nie odzwierciedla rzeczywistego zdarzenia gospodarczego, a został wystawiony w celu zmniejszenia zobowiązania podatkowego w podatku VAT bądź wyłudzenia jego zwrotu oraz zmniejszenia podatku dochodowego, jest w praktyce nazywany fakturą pustą (fikcyjną).**

Pojęcie pustej faktury nie zostało zdefiniowane przez Ustawę o VAT, co więcej, przepisy prawa podatkowego nie posługują się tym sformułowaniem⁵⁷¹. Pojęcie to zostało wypracowane w praktyce przez organy podatkowe i sądy administracyjne.

Cele wystawiania pustych faktur zostały przedstawione na rysunku 2.9.

⁵⁷⁰ W. Kotowski, *Pusta faktura...*, *op. cit.*, s. 156-157.

⁵⁷¹ *Ibidem*.



Rysunek 2.9. Cele wystawiania pustych faktur

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Kotowski, *Pusta faktura...*, op. cit., s. 156-157.

Otrzymanie faktury nierzetelnej, co do zasady, nie upoważnia do odliczenia kwoty wskazanej w jej treści jako kwoty VAT. Zgodnie z artykułem 88 Ustawy o VAT⁵⁷² podatnik nie ma prawa do odliczenia kwoty podatku, wtedy gdy faktura:

- wystawiona jest przez podmiot nieistniejący,
- wykazuje czynności niewykonane,
- dokumentuje kwotę niezgodną z rzeczywistością (w części dotyczącej tej niezgodności),
- potwierdza czynności wskazane w art. 58 i 83 Kodeksu cywilnego⁵⁷³.

Nabywca jest zobowiązany zweryfikować poprawność wystawienia faktury VAT przed skorzystaniem z prawa do odliczenia podatku naliczonego oraz skonfrontować, czy opis towaru bądź usługi jest zgodny z rzeczywistością. Zatem, jeśli nabywca posiadał wiedzę o tym, że faktura nie dokumentuje rzeczywistej transakcji i następnie uwzględnił ją w ewidencji podatkowej, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej-skarbowej albo zapłaty dodatkowej sankcji VAT⁵⁷⁴. W innym układzie należy rozpatrywać sytuację, w której pomimo zachowania przez podatnika należytej staranności w weryfikacji kontrahenta, nabywca nieświadomie dokonał obniżenia podatku należnego o podatek naliczony z pustej faktury. Jeżeli podatnik udowodni, że wykazał się odpowiednią ostrożnością i starannością, może uchronić się przed konsekwencjami karnymi i skarbowymi⁵⁷⁵.

⁵⁷² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.

⁵⁷³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93.

⁵⁷⁴ W. Kotowski, *Pusta faktura...*, op. cit., s. 168.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, s. 167.

Oszustwa podatkowe związane z wprowadzeniem do obrotu pustych faktur przybierają różne formy, począwszy od tych mniej skomplikowanych, polegających na zakupie przez przedsiębiorcę jednej bądź wielu fikcyjnych faktur w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych, a skończywszy na tworzeniu zorganizowanych struktur przestępczych⁵⁷⁶.

2.4.2. Podatek naliczony źródłem nadużyć

Podatek VAT ma cechy podatku neutralnego ekonomicznie⁵⁷⁷. Niestety eksponowane w teorii atuty tego podatku są wykorzystywane do ucieczki przed nim. Mimo, że w wielu państwach europejskich wpływy z tego podatku stanowią najważniejszy element w dochodach budżetu, to jednocześnie uważany jest za obciążenie podatkowe o konstrukcji, która sprzyja ucieczce przed podatkiem⁵⁷⁸.

Przez niemal dwie dekady działania te nie budził większego zainteresowania w Polsce zarówno opinii publicznej, jak i szeroko pojętych kręgów eksperckich. Wynikało to z faktu, że wprowadzony w 1993 roku podatek od towarów i usług wydawał się spektakularnym sukcesem fiskalnym. Jednakże ta tendencja zaczęła się załamywać pod koniec pierwszej dekady XXI wieku⁵⁷⁹. Skala tego zjawiska w Polsce spowodowała, że rząd w 2015 roku formalnie przyjął *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020*⁵⁸⁰.

Metody ucieczki od podatku VAT określone w programie dotyczyły:

- **zaniżania podatku VAT** do wpłaty poprzez nieuzasadnione zwiększanie podatku naliczonego np. puste faktury, zaliczanie do kosztów wydatków niezwiązanych z wykonywaną działalnością) bądź poprzez zaniżanie podatku należnego ukrywanie rzeczywistych rozmiarów działalności, niezasadne stosowanie obniżonych stawek podatku;
- **unikania zapłaty należnego podatku** m.in. karuzele podatkowe, znikający podatnik, niezgłoszenie do opodatkowania wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów;

⁵⁷⁶ Financial Action Task Force, Laundering the proceeds of VAT carousel fraud, Paris 2007, s. 11.

⁵⁷⁷ OECD, *International VAT/GST Guidelines*, Centre For Tax Policy And Administration, Paris 2006, s. 3.

⁵⁷⁸ M. Bełdzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT...*, op. cit., s. 107-108.

⁵⁷⁹ *Ibidem*.

⁵⁸⁰ Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie "Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020", M.P. 2015 poz. 1069.

- **wyludzenia zwrotu podatku VAT** w związku z fikcyjnym wykonaniem usługi bądź dostawą towarów (puste faktury) – uprawniające co występowania o niezasadny zwrot tego podatku.

Problem pustych faktur dotyczy najczęściej sytuacji, gdy sprzedawca tworzy tylko na fakturze podatek należny, wcale go nie uiszcza, ale dla odbiorcy staje się on podatkiem do odliczenia⁵⁸¹. W 2010 roku ujawniono ponad 84 tysiące fikcyjnych faktur na łączną kwotę 3 711,2 mln zł, natomiast w 2015 roku już 360 tysięcy faktur na wartość 81 850,7 mln zł (tabela 2.8).

Tabela 2.8. Fikcyjne faktury w obrocie gospodarczym ujawnione w latach 2010-2015.

Rok	Liczba ujawnionych faktur	Łączna kwota brutto na fakturach (w tys. zł)
2010	84 242	3 711 173
2011	119 889	5 822 535
2012	153 714	15 486 932
2013	154 645	19 712 774
2014	206 966	33 692 713
2015	360 700	81 850 700

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Beldzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT...*, op. cit., s. 116.; Najwyższa Izba Kontroli, *Przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, Warszawa 2016, s. 21.

Konstrukcja unijnego systemu VAT, sposób rozliczania oraz transakcje wewnątrzwspólnotowe powodują, że podatek VAT jest podatny na wyludzania przez podmioty do tego nieuprawnione, poprzez przeprowadzenie ciągu transakcji (zarówno faktycznych, jak i pozornych)⁵⁸². Korzyści płynące z takich oszustw są większe w obszarach działalności ekonomicznej, w których system podatku od wartości dodanej oferuje preferencje np. obniżone stawki bądź stawkę 0%⁵⁸³. Taki typ transakcji, dokonywanych na terenie różnych państw, a co się z tym wiąże również jurysdykcji, dodatkowo osłabia skuteczność działań organów administracji podatkowych. Mimo, że istnieją różne metody współpracy w tym obszarze to istotną barierą dla ich skuteczności jest przede wszystkim szybkość przestępstw w porównaniu z dokonaniem kontroli skarbowej⁵⁸⁴. Ważna w tym kontekście jest możliwość analizy danych w czasie rzeczywistym.

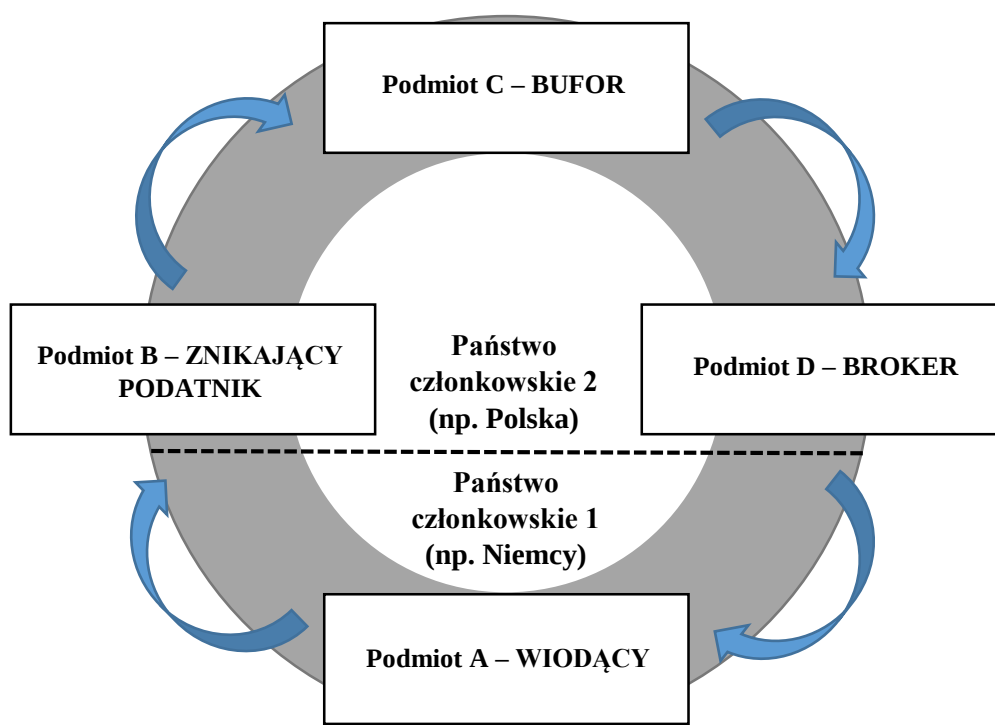
⁵⁸¹ M. Beldzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT...*, op. cit., s. 116.

⁵⁸² Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Mechanizmy karuzelowe. Schemat działania oszustw, skutki dla Skarbu Państwa, indolencja państwa polskiego*, Warszawa 2014, s. 6.

⁵⁸³ I. Buljat, *Carousel Fraud in Light of Current and Future Legislative Solutions*, Master's Thesis, Tilburg University, Tilburg 2017, s. 42.

⁵⁸⁴ M. Beldzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT...*, op. cit., s. 117.

Karuzela podatkowa (ang. *Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud*) to jeden ze sposobów wyludzenia zwrotu VAT przez podmiot do tego nieuprawniony, poprzez przeprowadzenie ciągu transakcji (zarówno faktycznych, jak i pozornych), w których, w ramach uprzednio zaplanowanych przez oszustów ról, uczestniczy (świadomie albo nieświadomie) wiele podmiotów gospodarczych⁵⁸⁵. Cechą charakterystyczną transakcji jest zamknięty faktyczny bądź fikcyjny obieg towarów⁵⁸⁶. Celem karuzeli podatkowej jest nieuprawnione domaganie się zwrotu podatku poprzez przedsiębiorstwa działające na terenie wielu państw⁵⁸⁷. Schemat oszustwa karuzelowego z dokonaniem transakcji faktycznej został zaprezentowany na rysunku 2.10. Ten typ karuzeli podatkowej polega na tym, że sprzedawane towary krążą pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w przestępczy łańcuch dostaw, by w końcowym etapie wrócić do państwa pochodzenia i do pierwszego ogniwa w tym łańcuchu⁵⁸⁸.



Rysunek 2.10. Schemat karuzeli podatkowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/wyludzenia/> (dostęp: 11.08.2020 r.).

⁵⁸⁵ Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Mechanizmy karuzelowe...*, *op. cit.*, s. 6.

⁵⁸⁶ W. Kotowski, *Karuzele podatkowe*, [w:] I. Ożóg, J. Rudowski (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowego. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 193.

⁵⁸⁷ P. Semerád, *Carousel Fraud in Fuel and its solution form the viewpoint of the Czech VAT act*, *Annual Center Review*, 2016, nr 9, s. 6.

⁵⁸⁸ B. Sebastianka, *Karuzela podatkowa- mechanizm i uczestnicy przestępstwa wyludzenia podatku VAT*, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Nauki Ekonomiczne*, 2017, nr 26, s. 285-297.

Korzyści płynące z takich oszustw są większe w obszarach działalności ekonomicznej, w których system podatku od wartości dodanej oferuje preferencje np. obniżone stawki bądź stawkę 0%. Taki typ transakcji, dokonywanych na terenie różnych państw, a co się z tym wiąże również jurysdykcji, dodatkowo osłabia skuteczność działań organów administracji podatkowych. Mimo, że istnieją różne metody współpracy w tym obszarze to istotną barierą dla ich skuteczności jest przede wszystkim szybkość przestępstw w porównaniu z dokonaniem kontroli skarbowej⁵⁸⁹. Ważne w tym kontekście jest możliwość analizy danych w czasie rzeczywistym.

Zgodnie ze schematem przedstawionym na rysunku 2.10 podmiot A jest najważniejszym podmiotem w oszustwie karuzelowym. Zarejestrowany jest w kraju członkowskim 1 (np. Niemcy) i sprzedaje towar w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, przy której stawka VAT wynosi 0%, podmiotowi B (np. z Polski). Podmiot B sprzedaje towar na rynku krajowym i wystawia fakturę z obowiązującym VAT, którego jednak nie odprowadza do budżetu. To najczęściej podmiot „słup”, który sam nie ma żadnego majątku i jest założony wyłącznie w celu wystawienia faktur i następnie po kilku miesiącach jest likwidowany. Zysk wypracowany przez organizację przestępczą pochodzi z kwot VAT niezapłaconych do budżetu państwa członkowskiego, w którym działają znikający podatnicy. Podmiot C pośredniczy między znikającym podatnikiem a realizującym zyski i ma na celu uwiarygodniać transakcje. Przeprowadzenie transakcji krajowych pomiędzy buforami (może być ich wiele) ma utrudniać wykrycie procederu, zakłócać kontrole i zacierać powiązania między znikającym podatnikiem, czerpiącym zyski i organizatorem. Nierzadko w tej roli występują przedsiębiorstwa nieświadome nielegalnego procederu. Broker to podmiot realizujący zyski, który nabywa towar od bufora (podmiotu C), a następnie dokonuje WDT do spółki wiodącej (podmiotu A) lub eksportuje towar do kraju trzeciego. W obydwu przypadkach obowiązuje stawka podatku VAT 0%, a najczęstsze kierunki eksportu to państwa, z którymi wymiana danych podatkowych jest utrudniona. Broker (podmiot D) jest zarejestrowany w tym samym kraju UE co znikający podatnik. Dzięki zastosowaniu VAT 0% może wystąpić o zwrot VAT lub pomniejszyć swoje zobowiązanie podatkowe. Istota tego procederu polega wówczas na wyłudzeniu przez niego podatku VAT, który nie został zapłacony przez podmiot B – znikającego podatnika – na początkowym etapie transakcji⁵⁹⁰.

⁵⁸⁹ M. Bełdzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018, s. 117.

⁵⁹⁰ <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/wyludzenia/> (dostęp: 11.08.2021 r.); <https://e-prawnik.pl/temat/na-czym-polegaja-wyludzenia-vat.html> (dostęp: 11.08.2021 r.).

Bardzo powszechną formą karuzeli jest proceder polegający na fikcyjnych operacjach gospodarczych, których jednym celem jest wielokrotna odsprzedaż tego samego, fizycznie nieistniejącego towaru. Pozwala to nie tylko na zagarnięcie kwoty podatku należnej fiskusowi, ale również na wyłudzenie nienależnej kwoty zwrotu do własnej kieszeni. Takie pozorowane działalności gospodarczej, przynoszące ogromne korzyści finansowe daje tylko podatek od wartości dodanej⁵⁹¹. **Jedna z największych tego typu rozbitych karuzeli VAT w 2017 roku tworzyło 225 przedsiębiorstw – 55 zagranicznych i 170 polskich. Towar fikcyjnie krążył pomiędzy jedenastoma państwami Unii Europejskiej.** W toku procederu przestępcy wystawili fałszywe faktury na 570 mln złotych, a wartość wyłudzonego podatku to ponad 108 mln zł. Tę próbę wyłudzenia podatku VAT udaremniono w lutym 2017 roku. Oszuści podatkowi oczekiwali od urzędu skarbowego zwrotu 318 mln zł. Karuzelę w owym procederze tworzyły przedsiębiorstwa działające w branży spożywczej, a towar zamiast wyjeżdżać z kraju, krążył między dwoma magazynami. Fałszywy obrót rozpoznano po tym, że przestępcy deklarowali ogromne obroty, mimo braku pieniędzy pozwalających w najmniejszym ułamku na opłacenie deklarowanych faktur⁵⁹².

Mechanizm opodatkowania wartości dodanej na danym etapie obrotu poprzez odliczenie podatku naliczonego na etapie wcześniejszym, skutkuje weryfikacją prawidłowości rozpoznania skutków podatkowych transakcji nie tylko przez sprzedawcę towaru bądź usługi, ale również przez ich nabywcę. W naturalny sposób prowadzi do zmniejszenia ryzyka wystąpienia błędów. Niestety, mechanizm ten jest wykorzystywany do działań o charakterze niezgodnym z prawem. Brak konieczności wykazywania należnego VAT w ramach transakcji wewnątrzwspólnotowych, brak barier administracyjnych, kontroli granicznych i celnych na wspólnym rynku UE oraz brak dostatecznej współpracy pomiędzy administracją podatkową państw członkowskich, to okoliczności najczęściej wskazywane jako przyczyny „rozkwitu” oszustw podatkowych na gruncie podatku VAT⁵⁹³. Nie ulega wątpliwości, że wpływy z podatku VAT są kluczowym składnikiem budżetów państw unijnych, w związku z tym poważnym zadaniem wydaje się być skuteczne przeciwdziałanie oszustwom podatkowym umożliwiającym przez konstrukcję podatku od towarów i usług.

⁵⁹¹ M. Bełdzikowski, H. Kuzińska, *Luka podatkowa rezultatem ucieczki przed podatkami*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018, s. 124.

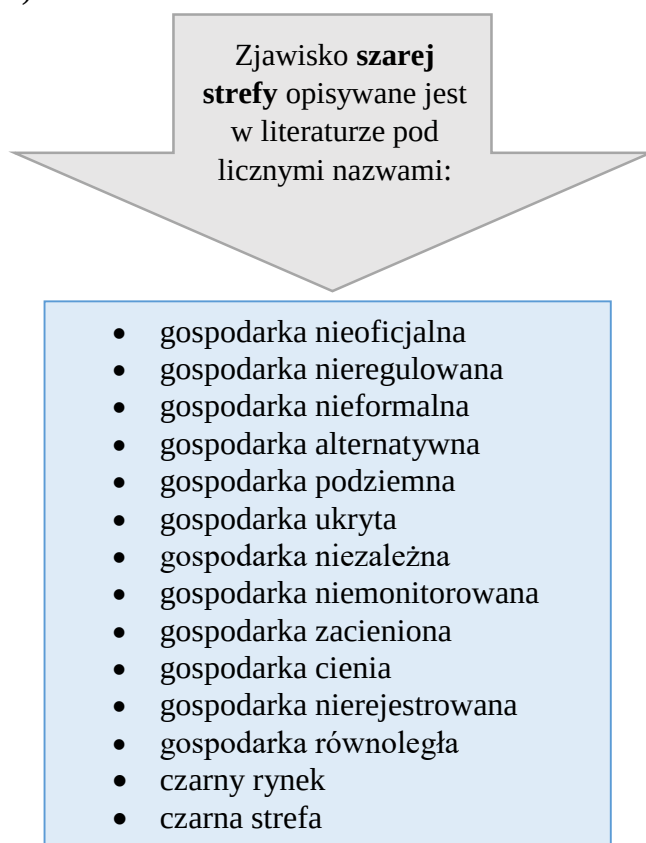
⁵⁹² Polski Instytut Ekonomiczny, *Zmniejszenie...*, *op. cit.*, s. 21.

⁵⁹³ W. Kotowski, *Karuzele podatkowe...*, *op. cit.*, s. 191-192.

2.4.3. Ucieczka przed VAT w szarą strefę gospodarczą

W debacie publicznej i literaturze przedmiotu niejednokrotnie stosowane są pojęcia takie jak: *gospodarka nieobserwowana*, *szara strefa*, *czarny rynek*, a w kontekście traconych dochodów z podatków *luka podatkowa*, jak również *wyludzenia podatkowe*. Niektóre z tych pojęć są często stosowane zamiennie, mimo występowania pomiędzy nimi istotnych różnic. Zatem niezbędne jest ich zdefiniowanie oraz wyjaśnienie, a także wskazanie na występujące pomiędzy nimi powiązania.

W literaturze istnieje wiele określeń szarej strefy: *shadow economy* – zacieniona gospodarka⁵⁹⁴, *underground economy* – gospodarka podziemna⁵⁹⁵, czy *unofficial economy* – gospodarka nieoficjalna⁵⁹⁶, określające aktywność gospodarczą prowadzoną bez wiedzy państwa (rysunek 2.11).



Rysunek 2.11. Stosowane nazewnictwo odnośnie szarej strefy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lipczyńska A., *Wykrywanie...*, op. cit., s. 71.

⁵⁹⁴ F. Schneider, *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* Discussion Paper Series, Bonn 2012, s. 4.

⁵⁹⁵ E.L. Feige, *The underground economies. Tax Evasion and Information Distortion*, Cambridge University Press, Cambridge 1989.

⁵⁹⁶ M. Alexeev, W. Pyle, *A note on measuring the unofficial economy in the former Soviet Republics*, *Economics of Transition*, 2003, 11(1), s. 153-175.

Wielorakość terminów funkcjonujących w literaturze fachowej i w mediach świadczy o niejednoznaczności tego pojęcia. W nomenklaturze rachunków narodowych, zgodnie z zaleceniami ESA 2010, używa się terminu *gospodarka nieobserwowalna* (ang. *non-observed economy*). Według Komisji Europejskiej na to zjawisko składają się⁵⁹⁷:

- czynności nielegalne, tj. transakcje nielegalne (niejednokrotnie ten obszar działalności nazywany jest *czarnym rynkiem* albo *czarną strefą*⁵⁹⁸),
- czynności ukryte, tj. transakcje zgodne z prawem, ale niezarejestrowane,
- czynności o charakterze nieformalnym – transakcje okazjonalne lub na bardzo małą skalę (np. nierejestrowane korepetycje).

Terminu *gospodarka nieobserwowalna* używa również w swoich publikacjach GUS. W ramach tego pojęcia wyróżnia działalność legalną, lecz niezarejestrowaną, jak i działalność nielegalną (*czarny rynek*). Podobne stanowisko przyjmuje Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych⁵⁹⁹ oraz Polski Instytut Ekonomiczny. PIE pojęcie szarej strefy definiuje jako: *podejmowanie aktywności poza oficjalnym obiegiem gospodarczym – całościowe lub częściowe ukrywanie osiągniętych korzyści majątkowych przed organami administracji państwa. Aktywności podejmowane w ramach szarej strefy dzielą się na legalne i zakazane przez prawo*⁶⁰⁰. W swojej pracy Schneider i Enste definiują szarą strefę jako wszelkie działania gospodarcze, które przyczyniają się do oficjalnego (albo obserwowalnego) tworzenia (wzrostu) PKB, ale które pozostają niezarejestrowane⁶⁰¹.

Ciekawe pojęcia w tym zakresie wprowadzili Dobovšek i Slak⁶⁰², którzy używają terminów *white informal economy* (*biała nieformalna gospodarka*) oraz *black informal economy* (*czarna nieformalna gospodarka*). Rozróżnienie odnosi się do stopnia unikania opodatkowania. *Black informal economy* jest typową działalnością kryminalną, łącznie z oszustwami podatkowymi, natomiast *white informal economy* wykorzystuje luki prawne w celu optymalizacji podatkowej, chociaż i tutaj można odnotować czyny na pograniczu prawa.

Szara strefa jest nieodłącznym elementem życia gospodarczego współczesnego świata i występuje w różnym stopniu natężenia we wszystkich typach systemów ekonomicznych,

⁵⁹⁷ K. Wyszowski, M. Rogalska, Z. Piwowarek i in. *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, Warszawa 2016, s. 43.

⁵⁹⁸ To pojęcie odnosi się do działań stricte nielegalnych – zabronionych przez prawo.

⁵⁹⁹ J. Fundowicz, K. Łapiński, Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2019, s. 6.

⁶⁰⁰ Polski Instytut Ekonomiczny, *Szara strefa w Polsce*, Policy Paper, 7/2019 Warszawa 2019, s. 5.

⁶⁰¹ F. Schneider, D. H. Enste, *Shadow Economies: Size, Causes, And Consequences*, Journal of Economic Literature, 2000, 28(1), s. 78.

⁶⁰² B. Dobovšek, B. Slak, *Economic crisis and “white informal economy” – a slippery slope*, International Journal of Sociology and Social Policy, 2017, 37(7/8), s. 468-476.

zaczynając od krajów kapitalistycznych, a skończywszy na krajach zacofanych i biednych gospodarczo⁶⁰³. Wedle szacunków średnio około 1/3 PKB wytwarzana jest w sektorze nieformalnym, w którym działa czynnie zawodowo 1/3 osób zdolnych do pracy⁶⁰⁴. Schneider oszacował, że w 145 krajach w 2003 roku, w szarej strefie pracowało ponad 35% ogółu pracujących, można zatem stwierdzić, że w strefie nieformalnej pracowało ponad 1 mld zdolnej do pracy ludności świata. Nie jest oczywiście zaskoczeniem, że zagadnieniem szarej strefy zajmują się obecnie ekonomiści, politycy oraz organizacje międzynarodowe (UE, ONZ, OECD etc.) z całego świata⁶⁰⁵.

Zgodnie z definicją KE, pierwszym elementem szarej strefy jest działalność nielegalna, obejmująca produkcję wyrobów gotowych i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie jest zabronione przez prawo. Rozgraniczenie między legalnością i nielegalnością działalności gospodarczej jest rozstrzygane na gruncie prawa krajowego. W Polsce, zgodnie z zaleceniami KE, GUS w oficjalnych statystykach w tym obszarze wyodrębnia⁶⁰⁶:

- przemysł papierosów,
- produkcję i handel narkotykami,
- działalność osób czerpiących korzyści majątkowe z tytułu świadczenia usług prostytutce przez inne osoby (sutenerstwo).

Działalność nielegalna prowadzona jest głównie przez nierejestrowane podmioty gospodarcze, niejednokrotnie przez grupy przestępcze.

Drugim elementem szarej strefy jest działalność ukryta prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane podmioty gospodarcze. Innymi słowy chodzi tu o zaniżanie obrotów, głównie celem uniknięcia płacenia podatków (podatku VAT, podatku dochodowego), czy składek na ubezpieczenia społeczne. Inny powód zaniżania obrotów to niespełnienie standardów wymaganych przez przepisy prawa (np. płaca minimalna), czy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Wśród innych powodów należy wyróżnić niespełnienie norm technicznych czy wymogów ochrony środowiska. Z wyników badań wynika, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych podmiotów gospodarczych, aniżeli wśród średnich i dużych⁶⁰⁷. W przypadku podmiotów zarejestrowanych ich działalność w szarej strefie

⁶⁰³ A. Lipczyńska, *Wykrywanie...*, *op. cit.*, s. 70.

⁶⁰⁴ B. Mróz, *Kryzys a szara strefa w polskiej gospodarce*, [w]: M. Bombol (red.), *Jak żyć w kryzysie? Zachowanie polskich konsumentów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

⁶⁰⁵ A. Lipczyńska, *Wykrywanie nadużyć podatkowych...*, *op. cit.*, s. 70.

⁶⁰⁶ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz., *Szara strefa 2019...*, *op. cit.*, s. 7.

⁶⁰⁷ *Ibidem*.

motywowana jest równia nielegalną formą sprzedaży produktów, np. powadzenie sprzedaży alkoholu bez koncesji w restauracji, czy ze względu na ich nielegalne pochodzenie⁶⁰⁸.

Ostatni, trzeci element szarej strefy stanowi działalność nieformalna (nierejestrowana)⁶⁰⁹, podejmowana głównie przez osoby fizyczne świadczące usługi na rzecz innych osób (sprzedaż bez faktury). Brak rejestracji działalności jest albo wynikiem jej małej skali albo działaniem z pominięciem regulacji i standardów. Może wynikać także z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć⁶¹⁰.

Schneider wśród czynników wspierających występowanie szarej strefy gospodarki wyróżnia⁶¹¹:

- nadmierny fiskalizm państwowy skłaniający do unikania płacenia podatków od osób fizycznych i od osób prawnych, VAT oraz innych obciążeń o charakterze publiczno-prawnym,
- niejasny i skomplikowany system podatkowy – w tym: zawile i niejednoznaczne przepisy związane z działalnością gospodarczą, zróżnicowane stawki podatkowe VAT oraz podatku akcyzowego dla zbliżonych grup akcyzowych, nadmiernie rozbudowany system ulg i zwolnień,
- dążenie do ominięcia standardów i regulacji prawnych dotyczących rynku prawa pracy, płacy minimalnej, przepisów bhp,
- chęć uniknięcia określonych procedur administracyjnych, związanych m.in. ze sprawozdawczością statystyczną czy prowadzeniem dokumentacji księgowej,
- niedziałający sprawnie aparat kontroli skarbowej i związku z tym stosunkowo niewielkie ryzyko wykrycia uchybień czy nieprawidłowości,
- łatwość uczestnictwa, wynikająca głównie z dużej liczby transakcji gotówkowych,
- brak poczucia winy – szarą strefę odbiera się jako naturalny element życia społecznego, rekompensujący obywatelom i podmiotom gospodarczym niedostatki funkcjonowania aparatu państwowego,
- brak pracy lub niedostateczne dochody pracujących,
- niemożność podjęcia pracy legalnej.

⁶⁰⁸ K. Wyszowski, M. Rogalska, Z. Piwowarek i in. (red.), *Przeciwdziałania...*, *op. cit.*, s. 44.

⁶⁰⁹ Polski Instytut Ekonomiczny, *Szara strefa...*, *op. cit.*, s. 10.

⁶¹⁰ S. Franciszkowska, A. Węgrzyn, *Zjawisko szarej strefy w Polsce, – przyczyny, skutki i metody ograniczania*, *Finanse i Prawo Finansowe*, 2019, 4(24), s. 37.; J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2020*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2020, s. 6-7.

⁶¹¹ F. Schneider, *Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?*, CREMA Working Paper Series, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich 2005, s. 13; A. Lipczyńska, *Wykrywanie nadużyć podatkowych...*, *op. cit.*, s. 78.

Podobne stanowiska prezentują w swoich pracach inni ekonomiści: Enste⁶¹² oraz Gołębiowski⁶¹³. Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród polskich przedsiębiorstwach w latach 2010-2019 przez M. Pasternak-Malicką, wynika, iż najważniejszy powód aktywności w szarej strefie to wysokie podatki pośrednie (31,3-44,2%) oraz konkurencja przedsiębiorstw działających w szarej strefie (20,0-35,9%)⁶¹⁴. Motywy działalności w szarej strefie mogą być odmienne w zależności czy są to czynności nielegalne czy ukryte (zgodne z prawem, ale niezgłoszone).

Skupiając się szczególnie na regulacjach podatku VAT, to wpływ na poziom szarej strefy może mieć samo wprowadzenie czy podwyższenie stawek VAT. Dostawcy nie zawsze są w stanie w pełni przenieść ciężar podatku VAT na klientów bez pogorszenia ich pozycji rynkowej. W przypadku podwyższenia stawek dostawcy mogą spotkać się z niższą sprzedażą, jeśli zdecydują się na pełne przeniesienie nowego lub zwiększonego obciążenia na klientów lub niższą rentowność, jeśli sami zdecydują się ponieść część nowego lub zwiększonego obciążenia. Jeśli te wyniki są dla nich nie do zaakceptowania, mogą zdecydować przeniesienie chociażby części działalności do szarej strefy. Również przedsiębiorstwa, które są zwolnione przedmiotowo bądź podmiotowo z podatku VAT, mogą preferować pozostawanie w szarej strefie i kupować od innych niezgłoszonych dostawców. Podobnie mogą postępować przedsiębiorstwa, które nie rejestrują wysokich kwot podatku od zakupów (podatku VAT naliczonego), ponieważ siła robocza jest dla nich najważniejszym czynnikiem kosztowym, a nie towary lub usługi nabywane od klientów. Innym powodem pozostawania po nieformalnej stronie jest uciążliwość przestrzegania podatku VAT. Jeśli rejestracja do celów podatku VAT, spełnienie obowiązków dokumentacyjnych i sprawozdawczych jest kosztowna i/lub czasochłonna, część przedsiębiorstw może działać w ukryciu. Jeżeli regulacje podatku VAT są zbyt problematyczne i niezrozumiałe, poziom szarej strefy może się powiększać. Jak podkreślał A. Smith, pewność opodatkowania jest bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na właściwe wypełnianie obowiązków podatkowych. Powodem pozostawania w szarej strefie mogą być zbyt surowe kary za niezamierzone błędy lub kontrole podatkowe skoncentrowane głównie na podmiotach zarejestrowanych⁶¹⁵.

⁶¹² D.H. Enste, *The shadow economy in industrial countries*, IZA World of Labor, Bonn 2018, s. 2.

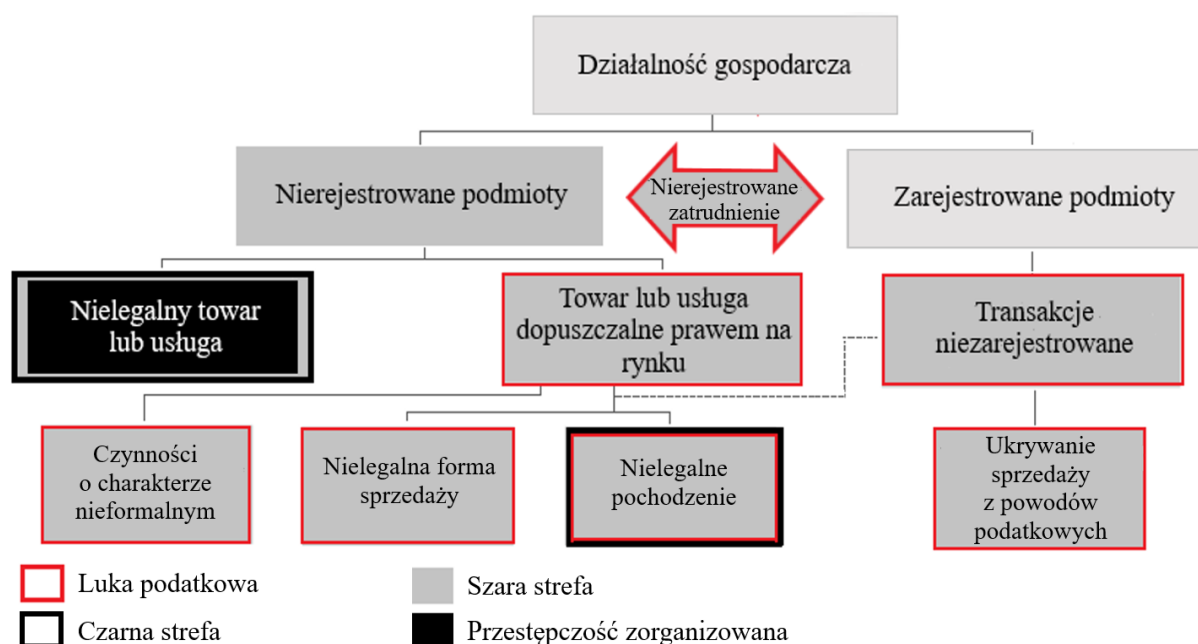
⁶¹³ G. Gołębiowski, *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, Współczesna Ekonomia, 2007, 1, s. 17-28.

⁶¹⁴ M. Pasternak-Malicka, *Szara strefa – definicje, przyczyny, szacunki. Polska perspektywa zjawiska*, Studia BAS, 2019, 2(58), s. 45.

⁶¹⁵ M. Sęk, *Informal Economy and VAT*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2017, nr 1, s. 41-43.

Z terminem szarej strefy łączy się pojęcie luki podatkowej, definiowanej jako różnica między wartością teoretycznych dochodów podatkowych, a wartością faktycznie zrealizowanych (o tym szerzej w podrozdziale 2.5). Szara strefa jest elementem luki podatkowej za wyjątkiem obszaru czarnego rynku – co prawda, stanowi on część rzeczywistej, choć nieobserwowalnej aktywności gospodarczej, jednakże przedmiotem transakcji są produkty nielegalne, które z definicji nie podlegają opodatkowaniu w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Powiązania między szarą strefą a luką podatkową przedstawiono na rysunku 2.12.



Rysunek 2.12. Szara strefa a luka podatkowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Wyszowski, M. Rogalska, Z. Piwowarek i in. (red.), *Przeciwdziałanie... op. cit.*, s. 44.

Należy zaznaczyć, że o ile szara strefa jest istotnym elementem luki podatkowej, to nie wyjaśnia jej w całości. Istotnym komponentem luki podatkowej, niemieszczącym się w definicji szarej strefy są wyłudzenia podatkowe. W przypadku wyłudzeń nie występuje zjawisko nierejestrowania transakcji, a wręcz przeciwnie – rejestracja działalności jest czynnikiem niezbędnym w tym procederze⁶¹⁶.

W literaturze wykazuje się na następujące negatywne aspekty dużego udziału szarej strefy w gospodarce⁶¹⁷:

⁶¹⁶ K. Wyszowski, M. Rogalska, Z. Piwowarek i in. (red.), *Przeciwdziałanie...op. cit.*, s. 45.

⁶¹⁷ D. Pauch, *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2015 nr 76, 2015, t. 1, s. 249; A. Krajewska, *Zróżnicowanie społeczne, szara strefa i podatki w transformujących się gospodarkach*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym, 2005, s. 233.

- podstawowe wskaźniki ekonomiczne dotyczące gospodarki (poziom i dynamika PKB, zatrudnienie) są zniekształcone – rządzący nie posiadają właściwych danych do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej;
- nieuczciwa konkurencja dla podmiotów gospodarczych działających oficjalnie i prowadzących swoją działalność rzetelnie zgodnie z literą prawa;
- utrata dochodów budżetowych, co może przyczyniać się do powstawania bądź zwiększania deficytu budżetowego;
- osłabienie funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego ze względu na to, że pracownicy nieoficjalnie zatrudnieni są nieobciążeni składkami na ubezpieczenia społeczne;
- wyższa stopa procentowa, gdy w wyniku niskiej ściągalności podatków, alternatywną formę finansowania wydatków publicznych są obligacje państwowe, a przy rosnącej podaży obligacji towarzyszy wyższe ich oprocentowanie zapewniające dodatkowy popyt na te papiery wartościowe;
- negatywna ocena rządu przez obywateli, która nie sprzyja przeprowadzeniu reform zwiększających skuteczność polityki gospodarczej.

Istotnym negatywnym aspektem występowania szarej strefy, który wymaga rozwinięcia, jest zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych w gospodarce⁶¹⁸. Usługi wykonywane w ramach działalności nieformalnej bądź ukrytej m.in. bez podatku VAT są tańsze, zatem niejednokrotnie sami odbiorcy zgadzają się na niewystawienie faktury. Pokusa działania w szarej strefie jest też duża dla przedsiębiorstw, które dzięki oferowaniu niższej o podatek ceny, są bardziej konkurencyjne na rynku usług dla osób fizycznych. Konstrukcja podatku VAT ma tę zaletę, że dyscyplinuje wszystkie ogniwa łańcucha dostaw do rzetelnego uiszczenia podatku, ponieważ sumienną ewidencją są zainteresowane dwie strony transakcji. Dopiero ostatnie ogniwo w łańcuchu – ostateczny konsument, który nie ma pożytku płynącego z naliczania VAT może podatek ominąć i zgodzić się na transakcję w szarej strefie gospodarczej. Niejednokrotnie nie jest zainteresowany braniem na siebie obowiązku dopilnowania poprawności wystawienia przez sprzedawcę faktury, stając się w efekcie najsłabszym ogniwem w idei VAT-owskiej⁶¹⁹.

Działania nieuczciwych podatników nie wpływają tylko na konkurencję na rynku, ale również na kondycję finansową państwa. Mniejsze wpływy podatkowe wynikające

⁶¹⁸ J. Fundowicz, K. Łapiński, J. Stefanowicz i in., *Szara strefa 2021...., op. cit.*, s. 8.

⁶¹⁹ M. Beldzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT..., op. cit.*, s. 139-140.

z funkcjonowania gospodarki nieoficjalnej mogą być jedną z przyczyn deficytu budżetowego. Ten z kolei może się wiązać z inflacją, szczególnie gdy mamy do czynienia z pełnym wykorzystaniem zdolności produkcyjnych w gospodarce. Zmniejszenie wpływów budżetowych ma swoje dalsze konsekwencje w postaci bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej⁶²⁰, a rezultacie konsekwencje ponoszą i tak uczciwi podatnicy.

Problem skutków szarej strefy jest wieloaspektowy, a jego ocena bywa niezwykle złożona. W tym zjawisku może również doszukać się korzyści. Występują one głównie u podmiotów, które w działalności nierejestrowanej bezpośrednio uczestniczą. W tym miejscu można wyróżnić⁶²¹:

- niższe koszty pracy, co niekiedy stanowi jednoznaczny czynnik wpływający na poziom zatrudnienia,
- praca nierejestrowana stanowi czasem główne źródło dochodu, co zmniejsza zagrożenie ubóstwem u pracującego i jego rodziny.

Zwiększenie zarobków ludności, nawet drogą nieformalną, przyczynia się do wzrostu dochodów, zatem do zwiększenia wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych (stymulacja popytu konsumpcyjnego)⁶²², a tym samym większych wpływów podatkowych z podatków pośrednich (w tym podatku VAT). Wzrost zakupu dóbr na rynku lokalnym może zapewnić większą ich produkcję. Dodatkowy popyt może oznaczać niejednokrotnie nowe miejsca pracy, dające legalne zatrudnienie. Można zauważyć, że jedna część ekonomistów przyjmuje, że gospodarka nieobserwowalna negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy, a z drugiej strony niejednokrotnie w opracowaniach można zauważyć teoretyczne, jak i empiryczne uzasadnienie, iż występuje pozytywny związek pomiędzy zakresem szarej strefy a wzrostem koniunktury. Pozytywnym aspektem szarej strefy jest również rozszerzanie rynku pracy polegające na zwiększeniu liczby marginalnych miejsc pracy o niskiej produktywności oraz niewielkich wynagrodzeniach, które nie utworzono by w formalnej sferze gospodarki. Jest to istotne szczególnie w okresie recesji gospodarczej, ponieważ pozwala łagodzić skutki rosnącego bezrobocia, równocześnie stymulując konsumpcję⁶²³.

Szara strefa gospodarcza z natury rzeczy (przede wszystkim na jej nierzadki przestępczy charakter) unika jakiejkolwiek rejestracji i obserwacji administracyjnej. Jednakże

⁶²⁰ M. Pasternak-Malicka, *Pozytywne i negatywne konsekwencje szarej strefy postrzeganej jako „zręczność podatkowa” podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych*, *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 2020, 24(73), s. 131.

⁶²¹ D. Pauch, *Zjawisko szarej strefy...*, *op. cit.*, s. 249.

⁶²² S. Franciszkowska, A. Węgrzyn, *Zjawisko szarej strefy...*, *op. cit.*, s. 37.

⁶²³ M. Pasternak-Malicka, *Pozytywne i negatywne...*, *op. cit.*, s. 133.

jej działania pozostawiają rozmaite „ślady” w gospodarce, dzięki czemu możliwe staje się ich analizowanie umożliwiające szacowanie jej rozmiarów. Wśród metod szacowania wielkości szarej strefy można wyróżnić metody pośrednie, wśród których wyróżnia się:

- analizy fiskalne,
- analizy porównawcze w rachunkach narodowych,
- analizy rynku pracy,
- analizy sfery monetarnej,
- rozbieżności między dochodami i wydatkami gospodarstw domowych,
- modelowanie ekonometryczne,
- podejścia wyrywkowe i ciekawostkowe.

GUS do szacowania rozmiarów gospodarki nieobserwowanej stosuje następujące metody⁶²⁴:

- metodę bezpośrednią, która służy do szacowania produkcji ukrytej w rejestrowanych podmiotach gospodarczych i polega na szacowaniu normatywów przeciętnej wydajności pracy oraz przeciętnego wynagrodzenia na jednego pracującego, które następnie wykorzystuje się do wyszacowania przeciętnych przychodów na jednego pracującego (tak oszacowane przygody stanowią podstawę do oszacowania produkcji globalnej, zużycia pośredniego oraz wartości dodanej brutto),
- badanie pracy nierejestrowanej poprzez badania rynku pracy,
- badanie ankietowe konsumentów,
- szacunki działalności związanej ze świadczeniem usług seksualnych.

2.4.4. Problematyka stawek obniżonych w kontekście ucieczki przed podatkiem

*Polski system podatkowy jest bardzo skomplikowany – to chyba najczęściej powtarzająca się opinia w opracowaniach dotyczących danin publicznych w państwie polskim*⁶²⁵. Według Davida Ulpha, na ogólny poziom skomplikowania systemu podatkowego składają się dwa czynniki⁶²⁶:

⁶²⁴ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2019...*, op. cit., s. 8.

⁶²⁵ Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Niejednoznacznie uregulowane stawki VAT a zasada bezpieczeństwa prawnego*, Warszawa 2019, s. 6.

⁶²⁶ D. Ulph, *Measuring Tax Complexity*, University of St Andrews, St Andrews 2013, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193497/ots_david_ulph_measuring_tax_complexity.pdf (dostęp: 12.12.2020 r.).

- liczba opodatkowanych dóbr i liczba stawek podatkowych;
- koszt i czasochłonność wywiązywania się ze wszystkich ciążących na podatniku obowiązków formalnych.

Wiele prac zostało poświęconych zróżnicowanym podatkom od dóbr. W pracy Ramseya (1927) czy Diamonda i Mirrleesa (1971) – tak jak zostało to zasygnalizowane w rozdziale I – próżno szukać powodów do długotrwałego różnicowania stawek opodatkowania konsumpcji. Preferencje jednolitej stawki VAT wyrazili autorzy *Tax by Design* w ramach raportu *The Mirrlees Review* (2011). Podobny pogląd wykazały również Braz i Cunha, które dokonały analizy portugalskiego systemu VAT⁶²⁷. Böhringer, Boeter, Kraus oraz Buettner, weryfikując efektywność podatku VAT w Niemczech podkreślili, że ujednolicenie podatku VAT pozwoliłoby na zredukowanie złożoności systemu podatkowego oraz lobbingu politycznego⁶²⁸. Również Kalyva, Naudts oraz Princen analizując system podatku VAT we Francji, podkreślili argumenty ekonomiczne przemawiające za prostym systemem VAT z ograniczonym zastosowaniem obniżonych stawek⁶²⁹. Należy podkreślić, że zróżnicowanie stawek VAT zwiększa również znacznie koszty poboru tego podatku, a poprzez zmniejszenie przejrzystości systemu podatkowego, sprzyja oszustwom podatkowym oraz zwiększa możliwości legalnego zmniejszenia lub wręcz unikania podatku⁶³⁰. Według Cammeraat i Crivelliego obniżone stawki oraz zwolnienia przyczyniają się do powstania luki VAT we Włoszech⁶³¹. Podobne stanowisko wykazują Bukowski i Morawski na temat polskiego systemu VAT⁶³².

W raporcie Polskiego Instytutu Ekonomicznego można również znaleźć stwierdzenie, że system podatku VAT w Polsce jest skomplikowany poprzez mnogość stawek oraz brak konsekwencji w regułach opodatkowania⁶³³. Także Komisja Europejska nie ma wątpliwości, że stosowanie ulg oraz obniżonych stawek podatku VAT sprzyja ucieczce przed opodatkowaniem, mimo to nie pojawiła się do tej pory wspólna inicjatywa ustawodawcza

⁶²⁷ C. Braz, J.C. Cunha, *The Redistributive Effects of VAT in Portugal*, Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies, Banco de Portugal, Economics and Research Department, 2009, s. 71-86.

⁶²⁸ C. Böhringer, S. Boeters, M. Kraus, T. Buettner, *Economic Effects of VAT Reforms in Germany*. *Applied Economics*, Taylor & Francis (Routledge), 2010, 42 (17), s. 2165.

⁶²⁹ A. Kalyva, H. Naudts, S. Princen, *The French VAT System and Revenue Efficiency*, Economic Brief 015, 2016, s. 9.

⁶³⁰ L. Abramovsky, D. Phillips, R. Warwick, *Redistribution, Efficiency and the Design of VAT: A Review of the Theory and Literature*, The Institute for Fiscal Studies, London, 2017, s. 20.

⁶³¹ E. Cammeraat, E. Crivelli, *Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy*, IMF Working Paper, 2020, s. 4.

⁶³² M. Bukowski, I. Morawski, R. Trzeciakowski, *Zrozumiały i prosty VAT. Korzyści z ujednolicenia stawek*, WiseEuropa, Warszawa, 2016, s. 2.

⁶³³ Polski Instytut Ekonomiczny, *Krótką historia VAT...*, op. cit., s. 5.

zmierzająca do likwidacji tego źródła problemów z egzekucją podatków⁶³⁴. W raporcie KE z 2019 r. można przeczytać: *system obniżonych stawek VAT jest kosztowny, skomplikowany i może prowadzić do błędów. Polska w dalszym ciągu stosuje obniżone stawki VAT w przypadku wielu towarów i usług. Przyczynia się to do znacznej utraty dochodów budżetowych*. W dalszej części raportu znajduje się wzmianka o tym, że ubytek dochodów na skutek stosowania obniżonych stawek był jednym z największych w Unii Europejskiej w 2016 roku. Wskaźnik obrazujący zmniejszenie dochodów z tytułu podatku VAT wynikające ze stosowania stawek obniżonych oraz zwolnień (tzw. *actionable VAT policy gap*) wyniósł 25,7%, natomiast w skali całej Wspólnoty Europejskiej wskaźnik ten wyniósł 16,5%⁶³⁵.

Warto również przedstawić stanowisko polskich przedsiębiorców w tej kwestii. W tabeli 2.9 zostały przedstawione wyniki badań ankietowych z zakresu podatku od towarów i usług⁶³⁶. System podatku VAT funkcjonujący w latach 2004-2016 został określony przez większość respondentów jako bardzo skomplikowany bądź skomplikowany, a 74% przedsiębiorstw twierdziło, że przepisy podatkowe VAT sprawiają kłopoty interpretacyjne. Należy dodać, że według zestawienia *International Tax Competitiveness Index* z 2019 i 2020 Polska zajęła kolejno 35 i 34 miejsce w rankingu, a zdecydowanie najgorzej oceniono opodatkowanie konsumpcji – pod tym względem Polska zajęła ostatnie miejsce w wyróżnionych latach⁶³⁷.

Według raportu Banku Światowego szacuje się, że czas poświęcony podatkowi VAT przez polskiego przedsiębiorcę prowadzącego średniej wielkości przedsiębiorstwo sięgał w 2015 roku niemal 100 godzin rocznie⁶³⁸. Tylko jeden kraj w Unii Europejskiej (Belgia) wypadają pod tym względem gorzej od Polski. Raport Deloitte z 2010 roku na zlecenie samego Ministerstwa Gospodarki estymował koszty VAT dla przedsiębiorców na 4 mld zł rocznie tj. 0,35% polskiego rocznego PKB w tamtym okresie⁶³⁹. Za istotne ograniczenie dla działalności gospodarczej duże przedsiębiorstwa uważają również wysokość stawki VAT oraz

⁶³⁴ H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami...*, op. cit., s. 29.

⁶³⁵ Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, Bruksela 2019.

⁶³⁶ Badania zostały przeprowadzone wśród losowo wybranych osób odpowiedzialnych w danym przedsiębiorstwie za rozliczenia podatkowe. Ankietę wypełniło 200 przedsiębiorstw płacących podatek od towarów i usług prowadzących działalność na terenie województwa podkarpackiego. Badanie zostało zrealizowane w pierwszym półroczu 2017 roku.

⁶³⁷ E. Asen, D. Bunn, *International tax competitiveness Index 2019*, Tax Foundation, Washington, 2019, s. 3.

⁶³⁸ The World Bank, *Paying...*, op. cit., s. 139.

⁶³⁹ M. Bukowski, I. Morawski, R. Trzeciakowski, *Zrozumiały i prosty VAT...*, op. cit., s. 13.

nieprzejrzystość systemu podatkowego. Według badanych czynniki te generują niepotrzebne ryzyka. Przedsiębiorcom przeszkadza także niski stopień elastyczności prawa pracy, a także konkurencja ze strony szarej strefy⁶⁴⁰.

Jak zostało wspomniane wcześniej, szara strefa jest jednym z elementów luki podatkowej VAT. Niemal 1/4 badanych przedsiębiorstw opowiedziało się w sposób zdecydowany, że przepisy dotyczące podatku VAT pobudzają do działania w szarej strefie, natomiast odpowiedź *raczej tak* wskazało 27% ankietowanych. Mniejsza część badanych przedsiębiorstw odpowiedziała, że przepisy nie wpływają na ucieczkę do gospodarki nieobserwowalnej.

Tabela 2.9. Wyniki badań ankietowych dotyczących podatku od towarów i usług

Lp.	Pytanie	Wariant odpowiedzi	Odpowiedzi respondentów
1.	<i>Jak oceniają Państwo funkcjonujący system podatku VAT od 2004 do 2016 r.?</i>	- bardzo skomplikowany - skomplikowany - prosty - optymalny	25% 43% 12% 20%
2.	<i>Czy unormowania w podatku VAT sprawiały kłopoty interpretacyjne?</i>	- zdecydowanie tak - raczej tak - zdecydowanie nie - raczej nie	35% 39% 15% 11%
3.	<i>Czy przepisy podatku VAT w latach 2004-2016 pobudzały do działania w szarej strefie?</i>	- zdecydowanie tak - raczej tak - zdecydowanie nie - raczej nie - nie chcę udzielać odpowiedzi	24% 27% 37% 12% 0%
4.	<i>Czy stawki obniżone powodują problemy z ich poprawnym przypisaniem do danej usługi bądź towaru i tym samym ich opodatkowaniem?</i>	- zdecydowanie tak - raczej tak - zdecydowanie nie - raczej nie	55% 23% 12% 10%
5.	<i>Czy stawki obniżone powinny zostać utrzymane w systemie podatku VAT?</i>	- zdecydowanie tak - raczej tak - zdecydowanie nie - raczej nie	17% 23% 36% 24%

Źródło: Ł. Furman, *Efektywny..., op. cit.*, s. 179-199.

Obniżone stawki VAT w Polsce mają znacznie szerszy zakres opodatkowania, aniżeli w innych państwach UE. W polskiej literaturze przedmiotu dostrzega się, iż problemem polskiego podatku VAT jest rozbudowany system stawek obniżonych⁶⁴¹.

⁶⁴⁰ Deloitte, *Szanse i zagrożenia w rozwoju dużych firm w Polsce. Wyniki badania*, Warszawa 2016, s. 12.

⁶⁴¹ Ł. Furman, *Efektywny..., op. cit.*, s. 130.

Większość badanych przedsiębiorstw (78%) opowiedziała się, że obniżone stawki powodują problemy z ich poprawnym przypisaniem do danej usługi bądź towaru. Natomiast 60% uważało, że obniżone stawki VAT nie powinny zostać utrzymane w polskim systemie.

Ponadto, zróżnicowane stawki VAT przyczyniają się do wysokich kosztów dostosowań wśród przedsiębiorców oraz wyższych kosztów kontroli aparatu skarbowego, jak również zniekształcają wybory konsumentów⁶⁴².

Przed wprowadzeniem nowej matrycy VAT, o czym zostanie wspomniane w dalszej części pracy, niektóre towary i usługi występowały w przepisach kilkakrotnie, a przypisanie im właściwej stawki VAT było skomplikowane. Produkt mógł być zakwalifikowany do 8% stawki VAT na podstawie ustawy, jednakże kwalifikacja ta może być poddana w wątpliwość poprzez powołanie się na przepisy reszty ustawy bądź jedno z rozporządzeń wykonawczych Ministra Finansów. Skomplikowanie prawa związanego z podatkiem VAT pogłębia jego zmienność. W efekcie komplikacji prawa proces ustalania właściwej stawki podatku VAT dla konkretnego produktu dopuszcza szeroki zakres możliwych interpretacji, co zachęca podatników do szukania podatkowych okazji przypisania swojej oferty do możliwie najkorzystniejszej opodatkowanej kategorii statystycznej. Zdarzały się sytuacje, w których ten sam produkt mógł być opodatkowany różnymi stawkami VAT w zależności od rodzaju działalności, przeznaczenia, niewielkich różnic w składzie bądź stanu w jakim się znajduje. Dla przykładu, do 2013 roku, kawa była opodatkowana trzema różnymi stawkami, w zależności gdzie była serwowana bądź jaki miała skład. Po nowelizacji kawa opodatkowana została stawką podstawową, natomiast na usługi restauracyjne nałożona jest obniżona stawka – 8%. W efekcie niejednokrotnie restauratorzy wyróżniali na rachunku osobno kawę i towarzyszącą jej usługę serwisu, dążąc do zredukowania obciążeń nakładanych na klienta, co w rezultacie również wpływało na cenę produktu⁶⁴³. W wypadku niektórych produktów metodą na uniknięcie wyższego obciążenia mogła być zmiana składu chemicznego bądź formy. Przykładowo niektóre produkty były przypisane do różnych stawek VAT w zależności od ilości wody, które w zawierały w sobie, inne natomiast były klasyfikowane do dwóch różnych stawek w zależności czy były chłodzone czy mrożone⁶⁴⁴. Niefortunnie polski ustawodawca rozróżnił stawki VAT dla poniżej wymienionych produktów: musztarda opodatkowana była 23% VAT, natomiast sos musztardowy już 8% VAT. Kolejny przykład stanowią chipsy ziemniaczane, których cena zawiera 8% VAT, a chipsy kukurydziane – 23%,

⁶⁴² M. Bukowski, I. Morawski, R. Trzeciakowski, *Zrozumiały i prosty VAT...*, op. cit., s. 15.

⁶⁴³ *Ibidem*, s. 11.

⁶⁴⁴ *Ibidem*, s. 15.

brzoskwinia opodatkowana była podatkiem 5%, a banan – 8%, woda mineralna – 8%, a woda źródłana 23% VAT. Oczywiście można podać mnóstwo takich przykładów. Jak wykazała organizacja Grant Thornton spośród 3 532 niewiążących indywidualnych interpretacji prawa podatkowego wydanych warunkowo przez polską administrację skarbową w latach 2013–2017, większość spraw dotyczyła wyjaśnienia kwestii obniżonych stawek VAT⁶⁴⁵.

Należy tu wytłumaczyć, że stawka 0% nie jest stawką obniżoną, jak błędnie niejednokrotnie podawano w literaturze przedmiotu. Niefortunnie, takiej błędnej interpretacji dokonał G. Szczodrowski⁶⁴⁶, jak również takie stwierdzenie występuje na stronie popularnej wśród uczniów i studentów Wikipedii⁶⁴⁷. Na stronie rządowej można przeczytać, że w polskim systemie podatkowym występują: *stawka podstawowa i 0% oraz stawki obniżone w VAT*⁶⁴⁸. Oczywiście dodano, że stawka podstawowa to 23%, a stawki obniżone to: 7% i 5%. Na innej stronie rządowej można przeczytać, że stawka 0% to stawka preferencyjna, *stosowana m.in. w wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów oraz w eksporcie towarów*, natomiast 5% i 8% to stawki obniżone⁶⁴⁹. Podobne stanowisko prezentują Owsiak⁶⁵⁰ oraz Nykiel i Sęk. Ci ostatni dodają, że stawka 0% jest stawką o szczególnych cechach, a jej obciążenie nie prowadzi do żadnego realnego obciążenia podatkiem. Stawka 0% jest odpowiednikiem zwolnienia z prawem do odliczenia⁶⁵¹. Wszelkie wątpliwości powinny rozwiązać zapisy uwzględnione w Dyrektywie Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁶⁵²: art. 98 (Sekcja 2 Stawki obniżone) *Państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie stawki obniżone*, art. 99 (Sekcja 2 Stawki obniżone) *Stawki obniżone określone są jako procent podstawy opodatkowania, który nie może być niższy niż 5%*⁶⁵³.

Z kilku obniżonych stawek podatku VAT korzystają takie państwa, jak Austria, Szwecja, Węgry czy Irlandia. Natomiast w takich państwach jak Holandia, Luksemburg,

⁶⁴⁵ Grant Thornton, *Organy podatkowe wydają wadliwe interpretacje podatkowe. Analiza indywidualnych interpretacji podatkowych wydanych warunkowo. Dlaczego nie dają ochrony?* 2018. <https://grantthornton.pl/> (dostęp: 17.09.2020 r.).

⁶⁴⁶ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 116.

⁶⁴⁷ https://pl.wikipedia.org/wiki/Stawka_podatku (dostęp: 26.09.2020 r.).

⁶⁴⁸ <https://www.podatki.gov.pl/vat/stawki-podatkowe/> (dostęp: 29.09.2020 r.).

⁶⁴⁹ <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat/jak-prawidlowo-rozliczyc-vat>, (dostęp: 27.09.2020 r.).

⁶⁵⁰ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 714.

⁶⁵¹ W. Nykiel, M. Sęk, *Podatek od towarów i usług*, [w:] W. Nykiel (red.) *Prawo podatkowe w Polsce. Podręcznik akademicki*, Difin, Warszawa 2018, s. 289.

⁶⁵² Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

⁶⁵³ Należy tutaj wymienić przypadek stawek „super obniżonych” np. w Hiszpanii stawką 4% objęte są usługi konserwacji oraz dostosowania środków transportu dla osób niepełnosprawnych (zob. European Commission, *VAT rates applied in the Member States of the European Union*, Brussels 2020, s. 3).

Niemcy stosuje się jedną stawkę obniżoną, a w Danii nie stosuje się obniżonych stawek podatku⁶⁵⁴ (tabela 2.10).

Tabela 2.10. Stawki VAT krajach UE

Kraje	2010	2019	
	A	A	B
Austria	20	20	10/13
Belgia	21	21	6/12
Bułgaria	20	20	9
Chorwacja	23	25	5/13
Cypr	15	19	5/9
Czechy	20	21	10/15
Dania	25	25	-
Estonia	20	20	9
Finlandia	23	24	10/14
Francja	19,6	20	5,5/10
Grecja	23	24	6/13
Hiszpania	18	21	10
Holandia	19	21	9
Irlandia	21	23	9/13,5
Litwa	21	21	5/9
Luksemburg	15	17	8
Łotwa	21	21	5/12
Malta	18	18	5/9
Niemcy	19	19	7
Polska	22	23	5/8
Portugalia	21	23	6
Rumunia	24	19	5/9
Słowacja	19	20	10
Słowenia	20	22	9,5
Szwecja	25	25	6/14
Węgry	25	27	5/18
Wielka Brytania ⁶⁵⁵	17,5	20	5
Włochy	20	22	5/10
UE-28	20,5	21,5	x

A – stawka podstawowa, B – stawki obniżone.

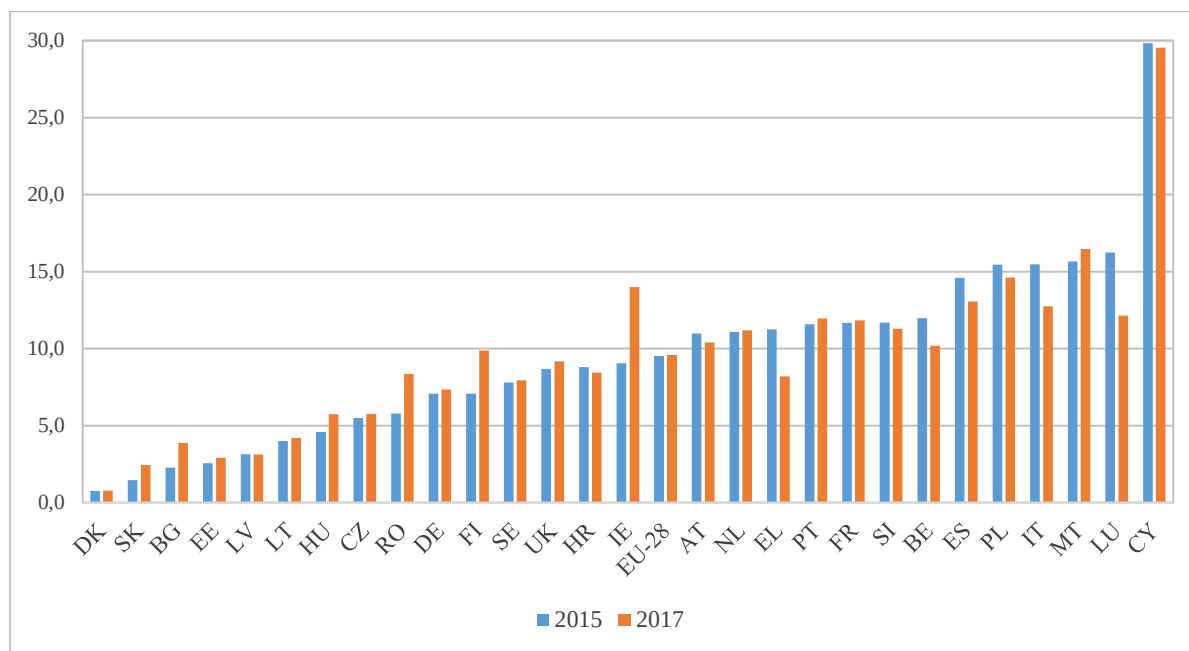
Źródło: European Commission, *Taxation trends in the European Union*, Luksemburg, 2021, s. 27.

Ubytek dochodów podatkowych (*rate gap*) z tytułu stosowania innych stawek (w tym stawki obniżone i stawka 0%) niż stawka podstawowa plasował Polskę w 2015 roku wśród

⁶⁵⁴ W Danii nie ma obniżonych stawek VAT, a jedyne dwie stawki to 25% i 0%. Stawka 0% dotyczy: gazet, w tym gazet dostarczanych elektronicznie, które zwykle ukazują się co najmniej raz w miesiącu (zob. European Commission, *VAT rates...*, *op. cit.*, s. 9).

⁶⁵⁵ Od lutego 2020 roku poza UE.

pięciu⁶⁵⁶, natomiast w 2017 wśród trzech państw UE o najwyższych stratach z tego tytułu⁶⁵⁷. W najmniejszym stopniu ubytek dochodów podatkowych zanotowano w 2017 w Danii, Estonii i Słowacji. Najwyższy poziom ubytku zanotowano w 2015 i 2017 roku na Cyprze, gdzie funkcjonują dwie stawki obniżone oraz nastąpił wzrost stawki standardowej 4 p.p. od 2010 roku.



Rysunek 2.13. Rozmiar luki politycznej (w %) wynikającej ze stosowania innych stawek niż stawka podstawowa w 2015 i 2017 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy M. Belkindas, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, Center for Social and Economic Research, no 492, Warsaw 2017, s. 60; CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, Warsaw 2019, s. 53.

Według T. Famulskiej najlepszym rozwiązaniem dla zapewnienia zasady neutralności, ale również powszechności, jest stosowanie wyłącznie jednej stawki dla transakcji krajowych⁶⁵⁸. Zróżnicowane opodatkowanie poszczególnych grup dóbr czy usług może oddziaływać na decyzje konsumentów, a w rezultacie na decyzje przedsiębiorstw. Tym samym podatek ten – wbrew pierwotnym założeniom jego twórców – przestaje być neutralny dla mechanizmu rynkowego. Zmiana na stawkę jednolitą, w których kilka stawek obudowanych gęszczem niejasnych przepisów czy niejednoznacznych interpretacji, automatycznie poprawiłoby transparentność całego systemu podatkowego redukując

⁶⁵⁶ A. Adamczyk, M. Kluzek, *Stopień..., op. cit.*, s. 14.

⁶⁵⁷ CASE, *Study and Reports..., op. cit.*, s. 53.

⁶⁵⁸ T. Famulska, *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania podatku od wartości dodanej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2007, s. 32.

zniekształcenie jakie wywiera na gospodarkę oraz zmniejszając niestabilność prawa, a w rezultacie kosztów z tego tytułu ponoszonych przez gospodarkę⁶⁵⁹.

Od 1 lipca 2020⁶⁶⁰ roku w rozliczeniach VAT obowiązuje nowa matryca stawek podatkowych. Nowa matryca ma za zadanie uprościć system stawek i wyeliminować sytuacje, w których bardzo podobne do siebie towary są inaczej opodatkowane. W związku ze zmianami, przedsiębiorcy musieli zmienić klasyfikację towarów, systemy księgowe i magazynowe, przeprogramować kasy fiskalne, uaktualnić umowy oraz cenniki. Wdrożenie nowej matrycy stawek VAT jest procesem długotrwałym pod względem merytorycznym, jak i informatycznym. W pierwszej kolejności przedsiębiorca powinien ustalić nowy numer CN (tzw. nomenklatury scalonej) dla towarów, natomiast dla usług posłuży numer PKWiU 2015. Nomenklatura scalona CN to klasyfikacja celna, która identyfikuje wszystkie towary znajdujące się w obrocie. Każdy z towarów jest klasyfikowany w odpowiednim grupowaniu CN (dział, pozycja, podpozycja, kod) na drzewie, którego strukturę określa Światowa Organizacja Celna oraz Komitet Kodeksu Celnego Unii Europejskiej⁶⁶¹. W tym celu może skorzystać z opisu klasyfikacji bądź wyszukiwać nazwa po nazwie. Najprościej jest ustalić właściwy numer, korzystając z kluczy powiązań między starym PKWiU, a nowymi klasyfikacjami udostępnionymi przez Główny Urząd Statystyczny. W sytuacji, gdy przedsiębiorca dalej nie ma pewności, czy towar lub usługę przypisał zgodnie z nową kwalifikacją, powinien wystąpić do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej o indywidualną Wiążącą Informację Stawkową (WIS). Taki wniosek, zgodnie z przepisami, zawierać musi dane oraz oświadczenie zawarte w Ustawie o VAT. O wydanie WIS można było występować już od 1 listopada 2019 roku. Wniosek powinien zostać rozpatrzony w terminie 3 miesięcy, a opłata wynosi 40 złotych⁶⁶². Przykładowe WIS można odnaleźć na stronie Krajowej Informacji Skarbowej⁶⁶³. Podatnicy opierający stosowanie obniżonych stawek VAT o klasyfikację towarów i usług, w praktyce po raz pierwszy mogli w sposób wiążący dla organów potwierdzić prawidłowość stosowanej klasyfikacji i stawki. Podatnicy nie będą musieli polegać już na opiniach organów statystycznych, których walor ochronny często był kwestionowany, a „rozstrzygnięcia” te bywały podważane.

⁶⁵⁹ Bukowski M., Morawski I., Trzeciakowski R., *Zrozumiały i prosty VAT...*, op. cit., s. 12.

⁶⁶⁰ Pierwotny termin był zaplanowany na 1 kwietnia 2020r., ze względu na pandemię COVID-19 przesunięto wprowadzenie na dzień 1 lipca 2020 r.

⁶⁶¹ <https://finanse-arch.mf.gov.pl/web/wp/pp/nowa-matryca-vat> (dostęp: 16.09.2020 r.).

⁶⁶² <https://finanse-arch.mf.gov.pl/web/wp/pp/nowa-matryca-vat> (dostęp: 16.09.2020 r.).

⁶⁶³ <https://www.kis.gov.pl/informacje-podatkowe-i-celne/wiazace-informacje-stawkowe-wyszukiwarka> (dostęp: 16.09.2020 r.).

Nowa matryca VAT wprowadza szereg uproszczeń, zwłaszcza w katalogu towarów korzystających z obniżonych stawek. Przykładowe zmiany zostały przedstawione w tabeli poniżej (tabela 2.11).

Tabela 2.11. Zmiany z nowej matrycy VAT

Towar	Stawka VAT przed zmianą	Stawka VAT po zmianie
Pieczywo i produkty cukiernicze	5%/8%/23%	5%
Przyprawy	5%/8%/23%	8%
Skorupiaki, mięczaki i inne bezkręgowce (np. homary, ośmiornice) oraz przetwory z nich	5%	23%
Kawior i jego namiastki	5%	23%
Lód spożywczy i chłodniczy	8%	23%
Drewno opałowe	8%	23%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.podatki.gov.pl/vat/abc-vat/matryca-stawek-vat/> (dostęp: 07.04.2021 r.).

Mimo iż wprowadzenie nowej matrycy powinno rozwiązać wiele problemów z przypisaniem odpowiedniej stawki VAT, to podatnicy wciąż mogą mieć problemy z prawidłowym zaklasyfikowaniem towaru lub usługi do odpowiedniej kategorii. W szczególności problem ten może dotyczyć świadczenia usług kompleksowych lub dostawy towarów, których częściami składowymi są produkty objęte różnymi stawkami. Spory z organami podatkowymi o to, jak opodatkować dany towar czy usługę będą nadal trwały. Nie da się ukryć, że dla przedsiębiorców to nowy obowiązek, koszty i problemy.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez wielu ekonomistów, nie istnieje mocny argument za zróżnicowaniem stawek na towary i usługi. Podatek VAT nie jest dobrym instrumentem redystrybucji dochodów. Co więcej, zróżnicowanie stawek VAT potęguje zjawisko ucieczki przed opodatkowaniem, zwiększając tym samym lukę VAT w całej Unii Europejskiej⁶⁶⁴. W ocenie polskich przedsiębiorców przepisy dotyczące podatku od towarów i usług są problematyczne i skomplikowane. Potwierdzają to również rankingi międzynarodowe. Nowa matryca VAT w Polsce ten problem w pewnym stopniu zmniejsza, jednakże nie do końca go wyeliminuje.

W Poznaniu pod koniec roku 2019 odbyło się seminarium pt. *VAT. Rozważania na kanwie Mirrlees Review*, na którym rozważano postulaty wskazane przez naukowców w raporcie⁶⁶⁵. Jedną z konkluzji tego seminarium było to, że zróżnicowanie stawek w Polsce

⁶⁶⁴ <https://taxfoundation.org/eu-vat-reform/> (dostęp: 12.12.2021 r.).

⁶⁶⁵ <https://case-research.eu/index/?id=a3de6497a244badb71313dd586fdacf8> (dostęp: 07.11.2020 r.).

jest kosztowne – w samym systemie Wiążących Informacji Stawkowych (WIS) pracuje kilkaset osób, a przecież sprawy te będą angażować też sądy administracyjne, doradców podatkowych, a przede wszystkim podatników⁶⁶⁶. Według J. Nenemana zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednej stawki VAT połączonej z modyfikacją podatku od osób fizycznych czy transferami społecznymi, tak by ujednolicenie stawki nie pogorszyło położenia najuboższych grup społecznych. To rozwiązanie, choć uzasadnione efektywnością systemu podatkowego, wydaje się niezwykle trudne do wprowadzenia z politycznego punktu widzenia. To co wydaje się jednak łatwiejsze do zastosowania, to wyeliminowanie dwóch stawek zredukowanych na zbliżonym poziomie, czyli 5% i 8%. Korzyści dla konsumentów z tego zróżnicowania są iluzoryczne, a koszty zróżnicowania stawek istotne⁶⁶⁷.

2.5. Luka podatkowa jako rezultat ucieczki przed podatkami

Luka podatkowa (ang. *tax gap*) jest rezultatem ucieczki przed podatkami. Można również stwierdzić, że stanowi miernik efektywności egzekwowania i wypełnienia obowiązków związanych z podatkiem oraz skuteczności administracji podatkowej. Służy również jako jeden z elementów badań długotrwałych zmian w zakresie zachowań podatników⁶⁶⁸ bądź do oceny poziomu dyscypliny podatkowej⁶⁶⁹. Jak twierdzi S. Villios luka podatkowa to ważny miernik (wskaźnik), który jest sposobem na określenie rodzajów i skali tzw. niedostosowania się podatników do obowiązujących zasad, które przyczynia się do jej powstania⁶⁷⁰. Według D. Rimmera zrozumienie istoty luki podatkowej jest punktem wyjścia poszukiwania źródeł wzrostu dochodów podatkowych⁶⁷¹. Definicję luki podatkowej, która ujmie w swojej prostocie, zaproponował Instytut Polityki Finansowej Ministerstwa Finansów Republiki Słowackiej, według którego *luka podatkowa stanowi różnicę pomiędzy podatkiem rzeczywiście zapłaconym i podatkiem, który powinien być zapłacony, jeśli wszystkie osoby fizyczne i prawne zadeklarowały swoje czynności i transakcje we właściwy sposób,*

⁶⁶⁶ <https://www.case-research.eu/pl/relacja-z-seminarium-vat-rozwazania-na-kanwie-mirrlees-review-101239> (dostęp: 07.11.2020 r.).

⁶⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁶⁸ R.E. Brown, M.J. Mazur, *IRS's Comprehensive Approach to Compliance Measurement*, Internal Revenue Service, Washington 2003, s. 2.

⁶⁶⁹ A. Klonowska, *Rozpoznanie...*, *op. cit.*, s. 74.

⁶⁷⁰ S. Villios, *Measuring the tax gap of business taxpayers in Australia*, *Revenue Law Journal*, 2012, 21(1), s. 1.

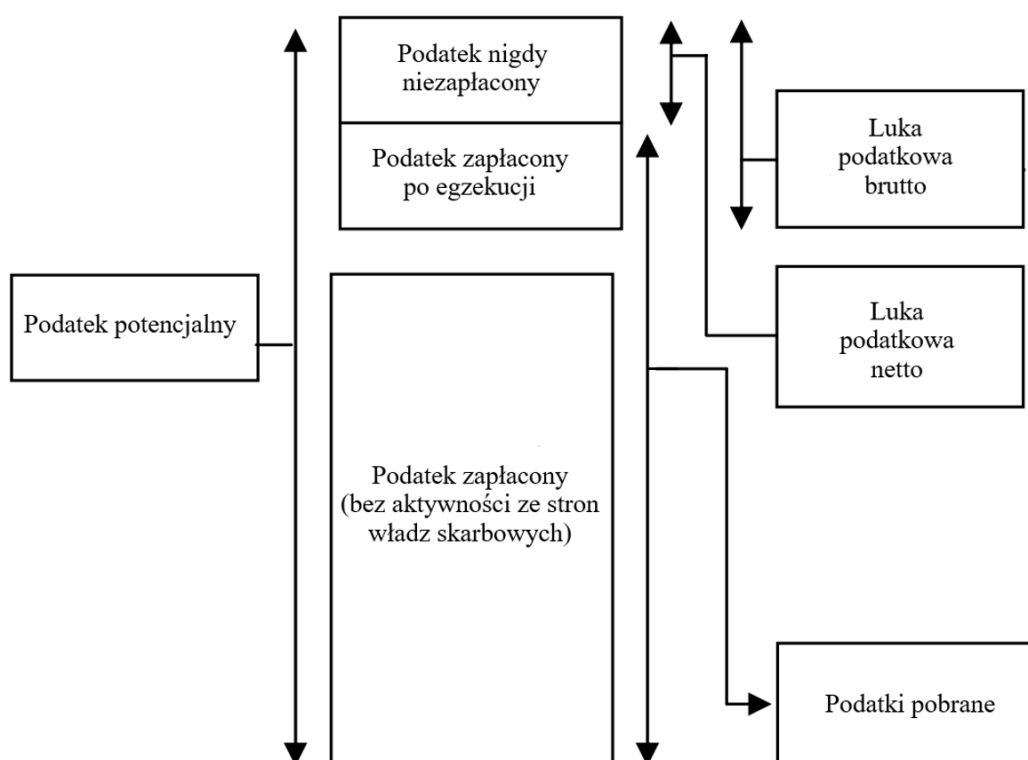
⁶⁷¹ D. Rimmer, *Closing the tax gap*, 2010. <https://www.yumpu.com> (dostęp: 22.09.2020 r.).

w zgodzie z literą prawa i intencją prawodawcy (ducha praw)⁶⁷². Takie spojrzenie na zjawisko luki podatkowej w literaturze przedmiotu dominuje.

Według R.B. Malmud’a i R.O. Parry’ego, trudno wskazać dokładnie, kiedy pierwszy raz zastosowano pojęcie luki podatkowej. W literaturze przedmiotu wskazuje się wczesne lata 80. XX wieku⁶⁷³. Inne źródła podają, że pierwsze szacunki zostały sporządzone przez Internal Revenue Service w Stanach Zjednoczonych w 1973 roku⁶⁷⁴. Warto też dodać, że m.in. w USA stosuje się podział na lukę netto (ang. *net tax gap*) i brutto (ang. *gross tax gap*). Lukę brutto wyraża równanie:

$$\text{Luka brutto} = \text{kwota należnego podatku} - \text{podatek zapłacony w terminie} . \quad (2.7)$$

Luka netto uwzględnia wpłaty na rzecz budżetu państwa z tytułu decyzji pokontrolnych organów podatkowych, w tym sankcje podatkowe oraz nieterminowe wpłaty należnego podatku (rysunek 2.14).



Rysunek 2.14. Luka podatkowa w ujęciu brutto i netto

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*. Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group, 2009, s. 16.

⁶⁷² Polski Instytut Ekonomiczny, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017. Przyczyny – środki -dalsze perspektywy*, Warszawa 2018, s. 6.

⁶⁷³ R.B. Malmud, R.O. Parry, *It's time to do something about the tax gap*, Houston Business and Tax Law Journal, 2008, 9(1), s. 2-3; A. Klonowska, *Rozpoznanie...*, op. cit., s. 85.

⁶⁷⁴ *Reducing the Tax Gap, Results of a GAO – Sponsored Symposium*, Report to the Joint Committee on Taxation, U.S. Congress, United States General Accounting Office, Washington 1995, s. 2.

W Unii Europejskiej rozsądne i najbardziej praktyczne jest traktowanie oddzielnie luki podatkowej w VAT, w podatkach dochodowych czy ubezpieczeniach społecznych, gdyż wyróżnione daniny różni niemalże wszystko, oprócz sprawowania przez nie funkcji fiskalnej⁶⁷⁵. Wśród przedstawionych w poniższej tabeli 15 krajów UE, 12 dokonuje samodzielnie szacunków luki w VAT. Po 3-4 dokonuje obliczeń odnośnie luki w PIT, CIT czy ubezpieczeniach społecznych. Często bywa tak, że organizacje międzynarodowe oferują krajom członkowskim szacowanie zjawiska *VAT gap* swoimi autorskimi metodami. Niemniej jednak, widać, iż luka VAT jest przypuszczalnie wyższa niż w podatkach dochodowych, w związku z tym jest bardziej szczegółowo analizowana przez poszczególne państwa unijne indywidualnie (tabela 2.12).

Tabela 2.12. Zestawienie pomiarów luki podatkowej w wybranych państwach członkowskich*

Lp.	Państwo członkowskie	Szacunki luki podatkowej w odniesieniu do poszczególnych danin			
		VAT	CIT	PIT	Ubezpieczenia społeczne
1.	Belgia	X	X	X	X
2.	Czechy	TAK	X	X	X
3.	Estonia	TAK	X	TAK	TAK
4.	Finlandia	TAK	X	X	X
5.	Francja	TAK	X	X	X
6.	Hiszpania	X	X	X	X
7.	Litwa	X	X	X	X
8.	Łotwa	TAK	X	TAK	TAK
9.	Niemcy	TAK	TAK	X	X
10.	Polska	TAK	X	X	X
11.	Portugalia	TAK	X	X	X
12.	Słowacja	TAK	X	X	X
13.	Słowenia	TAK	X	X	X
14.	Wielka Brytania	TAK	TAK	TAK	TAK
15.	Włochy	TAK	TAK	TAK	X
Liczba krajów, które dokonują szacunków indywidualnie		12	3	4	3

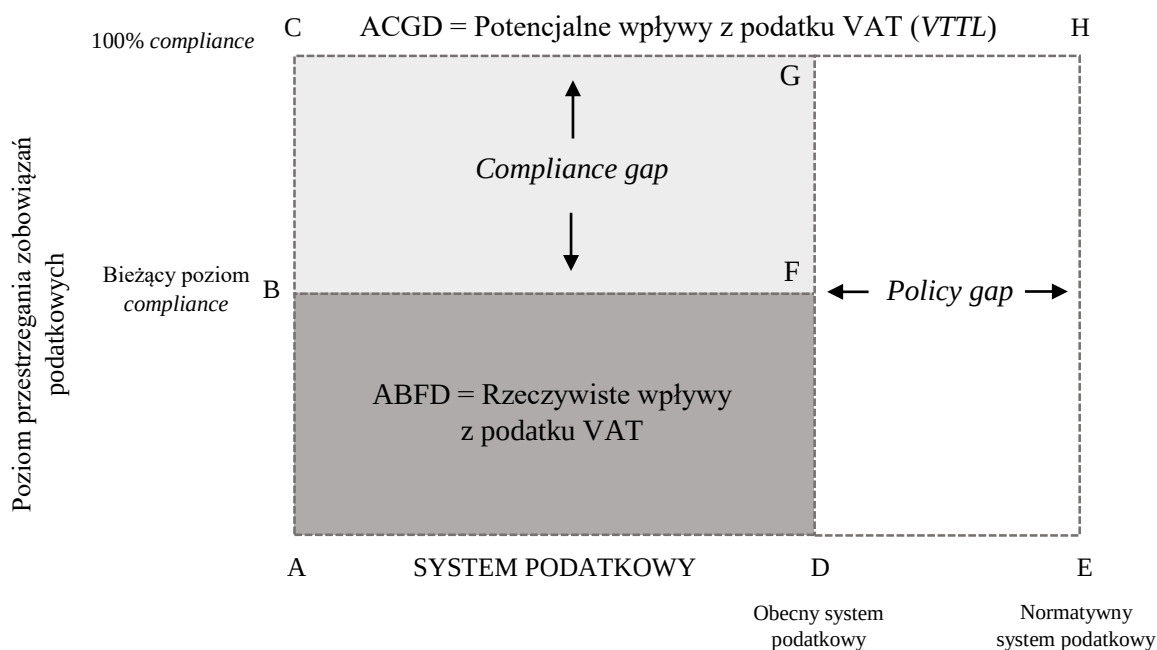
Źródło: European Commission, *The concept of tax gaps. Report on VAT Gap Estimations by FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041)*, Brussels 2016, s. 22; *dane z 2016 roku.

Luka VAT (ang. *VAT gap*) jest zjawiskiem powszechnym, a jeżeli jej poziom jest niewielki, z reguły nie budzi większego niepokoju. Staje się istotnym problemem, gdy zaczyna wzrastać bądź utrzymuje się na wysokim poziomie. Oznacza to wówczas m.in. zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych oraz ograniczenie dochodów budżetowych.

⁶⁷⁵ M. Beldzikowski, H. Kuźnińska, *Luka podatkowa...*, op. cit., s. 40-41.

Luka w podatku VAT może być definiowana w dwojaki sposób, jako⁶⁷⁶:

- *policy gap*,
- *compliance gap*.



Rysunek 2.15. *Compliance gap a policy gap*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Huton, *The Revenue Administration. Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation*, Inter. Monetary Fund, Washitgton 2017, s. 5.

Termin *policy gap* obejmuje potencjalne straty dochodów podatkowych z powodu zastosowania w systemie wszelkich ulg, preferencji i zwolnień. *Policy gap* jest wielkością czysto teoretyczną, a w podatku VAT można zdefiniować ją jako różnicę między wpływami z tytułu podatku od towarów i usług możliwymi do uzyskania w określonym stanie prawnym a hipotetycznymi wpływami z tego podatku w sytuacji, gdyby nie zastosowano żadnych ulg lub preferencji np. nie istniałyby obniżone stawki VAT na niektóre towary bądź usługi⁶⁷⁷. *Compliance gap* odzwierciedla natomiast szeroko pojęty poziom wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. W sposób matematyczny można zobrazować lukę podatkową VAT (*compliance gap*) następująco⁶⁷⁸:

- ujęcie nominalne:

$$VAT\ gap_t = VTTL_t - VAT_t, \quad (2.8)$$

gdzie:

⁶⁷⁶ S.A. Bratkowski, L. Kotecki, *Luka vat w świetle analiz makroekonomicznych*, Raport wstępny, Instytut Obywatelski, Warszawa 2018, s. 10.

⁶⁷⁷ *Ibidem*.

⁶⁷⁸ Reckon, *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*, London 2009, s. 5-6; European Commission, *The Concept...*, *op. cit.*, s. 42.

$VTTL_t$ – potencjalne dochody z podatku VAT zgodnie z obowiązującymi przepisami (ang. *VAT total tax liability according to the law*),

VAT_t – wykonane dochody z podatku VAT (ujęcie memoriałowe tj. według ESA).

- ujęcie procentowe⁶⁷⁹:

$$VAT\ gap_t = \frac{VTTL_t - VAT_t}{VTTL_t} \cdot 100\% . \quad (2.9)$$

$VAT\ gap$ w ujęciu nominalnym mimo wielu zalet ma pewne ograniczenia przy porównaniach danych z różnych okresów, dlatego też dla celów analitycznych przyjmuje się częściej formę procentową⁶⁸⁰.

Christie i Holzner przyjmując, iż luka podatku VAT jest wskaźnikiem efektywności tegoż podatku, przedstawili swoją koncepcję zestawiając ze sobą rzeczywiste wpływy z VAT oraz szacunkowe wpływy z VAT⁶⁸¹. Suma wzoru 2.9 i 2.10 wyniesie 100%.

$$Efektywna\ stawka\ VAT = \frac{Rzeczywiste\ wpływy\ z\ VAT}{Szacunkowe\ wpływy\ z\ VAT} \cdot 100\% \quad (2.10)$$

Oprócz wyżej wymienionych metod, wyróżnia się również te przedstawione w tabeli 2.13.

Tabela 2.13. Wybrane wskaźniki efektywności

Autorzy	Wybrane wskaźniki efektywności
J. Daniel i inni (2003)	Efektywna stawka podatku pośredniego <i>$\frac{\text{Wszystkie krajowe podatki od towarów i usług}}{\text{Prywatna konsumpcja}}$</i>
OECD (2012)	VAT Revenue Ratio (VRR) – wskaźnik dochodów z podatku VAT <i>$\frac{\text{Rzeczywiste wpływy z podatku VAT}}{\text{Potencjalna podstawa opodatkowania} \times \text{standardowa stawka VAT}}$</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Kowal, G. Przekota, *VAT Efficiency – A Discussion on the VAT System in the European Union*, Sustainability, 2021, 13(9):4768, s. 5.; OECD, *Consumption Tax Trends 2012 VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, Paris 2012, s. 105; J. Daniel i in., *Public Debt in Emerging Markets: Is it Too High?* World Economic Outlook, 2003, s. 120.

⁶⁷⁹ E. Binder, *VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers*. European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, Brussels 2021, s. 38.

⁶⁸⁰ T. Mazur, D. Bach i in., *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, MF Opracowanie i Analizy, Ministerstwo Finansów, 3-2019, Warszawa 2019, s. 6.

⁶⁸¹ E. Christie, M. Holzner, *What explains tax evasion? An empirical assessment based on European data*, WIIW Working Paper No 40, Vienna 2006, s. 7.

Praca traktuje przede wszystkim o luce w rozumieniu *compliance gap*. W sytuacji, gdy w pracy nie zaznaczono inaczej, należy przyjąć, że rozważania dotyczą luki podatkowej w tym ujęciu.

Pomiar luki podatkowej VAT jest zadaniem stosunkowo trudnym, co wynika ze złożoności zjawiska ucieczki przed podatkiem. Według literatury przedmiotu, stosowane metody można podzielić na dwie zasadnicze grupy⁶⁸²:

- podejście odgórne (*top-down method*),
- podejście oddolne (*bottom-up method*).

Wyróżnione metody zostały scharakteryzowane w tabeli 2.14.

Tabela 2.14. Metody szacowania luki podatkowej VAT

Metody szacowania luki podatkowej VAT	Charakterystyka
Metoda odgórna – makrometoda (<i>top-down</i>)	• opiera się na danych z rachunków narodowych, które służą do oszacowania zobowiązań z tytułu podatku VAT wygenerowanego przez poszczególne podgrupy gospodarki ogółem; • teoretyczny VAT (<i>VTTL</i>) szacowany jest jako suma zobowiązań podatkowych sektora rządowego, samorządowego, sektora gospodarstw domowych, instytucji niekomercyjnych oraz pozostałych sektorów wynikających ze spożycia, zużycia pośredniego i inwestycji, a także innych, w dużej mierze specyficznych dla danego kraju dostosowań.
Metoda oddolna – mikrometoda (<i>bottom-up</i>)	• opiera się na porównywaniu <i>VTTL</i> oraz rzeczywistych wpływów z podatku VAT na poziomie mikroekonomicznym; • jest realizowana poprzez kontrole podatkowe, podczas których ustalane są na poziomie podmiotów gospodarczych ich zobowiązania podatkowe oraz porównują je z rzeczywiście zapłaconym podatkiem – z uwagi na wielkość populacji podatników VAT (przedsiębiorstw) przeprowadza się badanie próbki podatników i na tej podstawie uogólnia się wyniki dla całej zbiorowości.

Źródło: S.A. Bratkowski, L. Kotecki, *Luka VAT...*, *op. cit.*, s. 13-14; A. Kanar, M. Thackray, *Polska. Program Analizy Luk Administracji Skarbowej – Luka w podatku od towarów i usług*, International Monetary Fund, Waszyngton 2018, s. 6; E. Huton, *The Revenue Administration...*, *op. cit.*, s. 3.

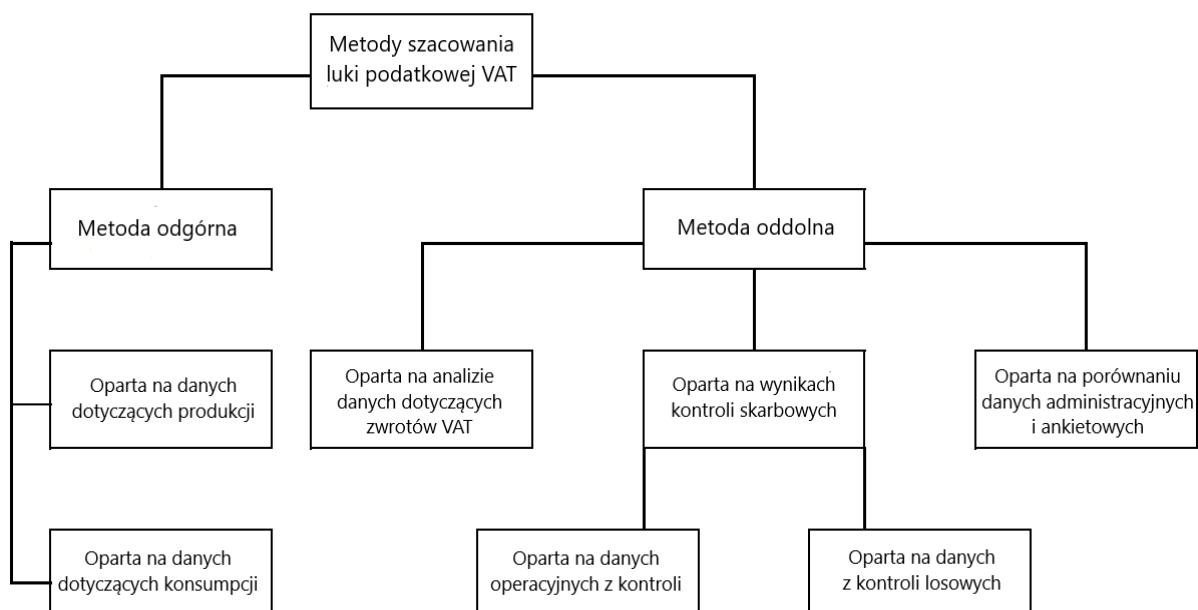
W większości państw szacunki luki podatkowej VAT opierają się głównie na wskaźnikach makroekonomicznych, czyli na metodzie *top-down* oszacowania pomiaru luki podatkowej metodą oddolną⁶⁸³. Takie też podejście dominuje w raportach na temat luki VAT Komisji Europejskiej⁶⁸⁴.

⁶⁸² A. Klonowska, *Rozpoznanie...*, *op. cit.*, s. 89.

⁶⁸³ T. Tratkiewicz, *Rozwój programu szacowania luk podatkowych – wnioski dla Polski i Unii Europejskiej*, [w:] J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz (red.), *Luka podatkowa – jej przyczyny, problemy pomiaru, sposoby ograniczenia*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 17.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, s. 21.

W syntetyczny sposób metody szacowania luki podatkowej VAT metodą *top-down* oraz *bottom-up* zostały przedstawione na rysunku 2.16.



Rysunek 2.16. Metodologie szacowania luki w podatku VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S.A. Bratkowski, L. Kotecki, *Luka VAT...*, op. cit., s. 17.

Zaletą metody *top-down* jest bez wątpienia stosunkowo mały koszt w porównaniu z oszacowaniem luki metodą *bottom-up*. Jednakże jej zastosowanie wiąże się z wieloma problemami i ograniczeniami⁶⁸⁵:

- szacunkowy charakter danych, potencjalne błędy statystyczne przy obliczaniu wielkości makroekonomicznych przez urząd statystyczny,
- duże opóźnienia w dostępnych danych makroekonomicznych w koniecznej do przeprowadzenia szacunku dezagregacji,
- dezagregacja statystyczna nie w pełni odpowiadająca szczegółowości stawek podatku VAT,
- brak możliwości wyszczególnienia luki na część związaną z działalnością przestępczą oraz część związaną z unikaniem opodatkowania,
- brak informacji, które mogą pomóc w określeniu źródeł luki VAT,
- ograniczona porównywalność danych w czasie, która jest związana ze zmianami metodologicznymi w rachunkach narodowych (zmiana metodologii ESA).

⁶⁸⁵ T. Mazur, D. Bach i in., *Raport na temat wielkości luki...*, op. cit., s. 7.

Mimo wymienionych ograniczeń, metoda *top-down* daje ogólny obraz sytuacji w zakresie wywiązywania się z zobowiązań podatkowych.

Zaletą metody *bottom-up* jest możliwość odnalezienia obszarów narażonych na nadużycia oraz rozróżnienie nieprawidłowości np. tych, które wynikają z niezamierzonych błędów oraz tych, które mają na celu nielegalne obniżenie zobowiązań podatkowych. Ta metoda ma jednak swoje ograniczenia⁶⁸⁶:

- duży koszt przeprowadzenia kontroli,
- próba badawcza zawęża się tylko do przedsiębiorstw zarejestrowanych, przez co metoda ta nie dostarcza informacji o szarej strefie gospodarki,
- ograniczony dostęp do dokumentów kontrolowanego podmiotu,
- skomplikowane transakcje pomiędzy podmiotami zagranicznymi i inne bariery skutecznie uniemożliwiające właściwe ustalenie zobowiązania podatkowego.

Tego typu kontrole – w pełni losowe, przeprowadzane w celu realizacji metody *bottom-up* do tej pory nie były wykonywane przez polską administrację skarbową ani przez inne służby⁶⁸⁷.

Istnienie oraz rozmiary luki podatkowej VAT w Polsce jest uzależnione od szeregu czynników wśród, których wymienia się w szczególności⁶⁸⁸:

- celowe nadużycia podatkowe,
- optymalizacje podatkową,
- trudności związane z dokonaniem samowymiaru wynikające z zawichości przepisów podatkowych,
- błędy w samowymiarze podatku niewychwycone przez aparat skarbowy,
- podatek nieodprowadzony w wyniku upadłości podatników VAT,
- brak wydajności aparatu skarbowego w kontroli i poborze należnych podatków, które zostały ujawnione aparatowi skarbowemu.

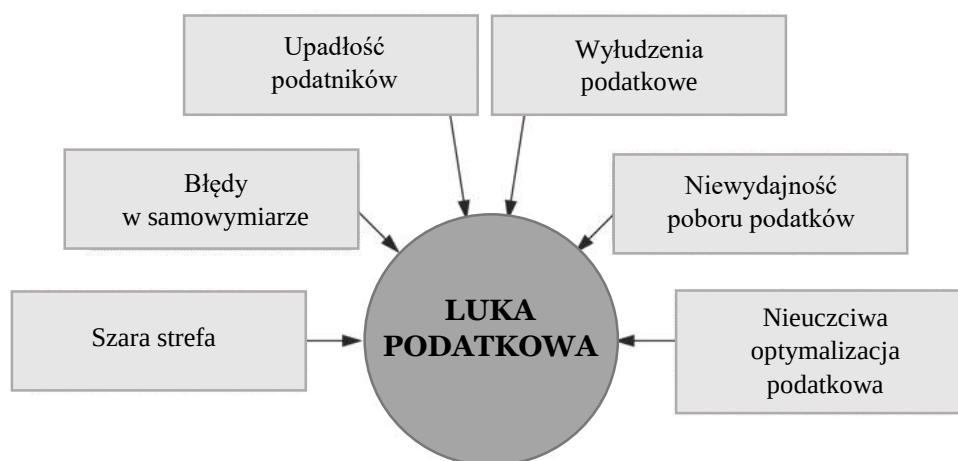
Podpunkt pierwszy wymaga rozwinięcia, gdyż stanowi najważniejszy element luki podatkowej VAT. Jako celowe nadużycia podatkowe należy rozumieć przede wszystkim szarą strefę oraz wyłudzenia podatkowe (działania mające na celu nadużywanie elementów konstrukcyjnych podatku VAT).

Sposób przedstawiania luki podatkowej przez PwC został oznaczony na rysunku 2.17.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, s. 8-9.

⁶⁸⁷ *Ibidem*, s. 7.

⁶⁸⁸ PwC, *Luka podatkowa w VAT– jak zwalczać?*, Warszawa 2014, s. 4-5.



Rysunek 2.17. Luka podatkowa VAT- zjawisko złożone

Źródło: opracowanie własne na podstawie: PwC, *Wyłudzenia VAT- luka podatkowa w 2015 r. i prognoza na 2016 r.*, Warszawa 2015, s. 3.

W opracowaniu PwC występuje błąd terminologiczny i został on na rys. 2.17 skorygowany. W pierwotnej wersji zamiast wyłudzeń podatkowych znajdowały się na wykresie oszustwa i dodatkowo szara strefa. Działalność w szarej strefie będzie oszustwem podatkowym rozumianym jako zatajenie czynności podlegającej opodatkowaniu (umyślne zaniechanie działania) i tego czynnika nie trzeba wyróżniać oddzielnie. Można podejrzewać, że eksperci z PwC przyjęli, iż pod pojęciem oszustwa kryją się wyłudzenia podatkowe, szczególnie te znane w transakcjach wewnątrzwspólnotowych.

2.6. Narzędzia do walki z luką podatkową VAT – działania doraźne i tymczasowe

Dyskusja na temat rozwiązań mających na celu ograniczenie luki podatkowej VAT trwa już wiele lat i jest trudna, bo dotyczy zmiany całego systemu. Problem oszustw podatkowych dotyczy wszystkich państw członkowskich w Unii Europejskiej i dlatego wymaga rozwiązania ponadnarodowego, tym bardziej że podatek VAT jest podatkiem zharmonizowanym⁶⁸⁹. Wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom, w 2009 roku Komisja Europejska zaproponowała dyrektywę w sprawie instrumentu doraźnego mającego jedynie zastosowanie w stosunku do konkretnych branż lub dostaw tzw. towarów wrażliwych, jakim jest **mechanizm odwrotnego obciążenia** (*VAT odwrócony*, ang. *reverse charge*)⁶⁹⁰.

⁶⁸⁹ J. Szlęzak-Matusiewicz, *Odwrotne obciążenie VAT...*, op. cit., s. 268.

⁶⁹⁰ Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa, KOM(2009) 511 wersja ostateczna, Bruksela 2009.

Rozwiązanie zostało częściowo wprowadzona w marcu 2010 roku i dotyczyło uprawnień do emisji CO₂⁶⁹¹. Stopniowo zdecydowano się na rozszerzenie listy towarów wrażliwych, które podlegały mechanizmowi *reverse charge*. Mechanizm wprowadzono głównie w celu przeciwdziałania oszustwom podatkowym typu „znikający podatnik”, dlatego też obowiązywał w obszarach szczególnie na nie podatne. W polskich realiach mechanizm *reverse charge* został wprowadzony 1 kwietnia 2011 r.⁶⁹² i dotyczył transakcji, których przedmiotem był złom oraz przenoszenie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Po ponad dwuletnim okresie obowiązywania, 1 października 2013 roku, załącznik nr 11 Ustawy o VAT został powiększony o kolejne 30 grupy towarowe⁶⁹³ m.in. wyroby stalowe, w których dominującą grupę stanowiły pręty stalowe⁶⁹⁴. Od stycznia 2017 roku większość usług budowlanych również podlegała pod mechanizm *reverse charge*. Wykaz towarów objętych mechanizmem odwrotnego obciążenia znajdował się w załączniku nr 11 do Ustawy o VAT (towarów wrażliwych w załączniku nr 13), a wykaz usług w załączniku nr 14⁶⁹⁵.

Mechanizm w transakcjach krajowych z dniem 1 listopada 2019 roku został zastąpiony mechanizmem podzielonej płatności⁶⁹⁶. Tak jak zostało wspomniane wcześniej – w przypadku wewnątrzwspólnotowego świadczenia usług funkcjonuje nadal.

Stosownie do treści art. 193 Dyrektywy Rady 2006/112/WE⁶⁹⁷ zasadą jest, że to podatnik dokonujący podlegającej opodatkowaniu towarów bądź świadczenia usług zobowiązany jest do zapłaty VAT. Mechanizm odwrotnego obciążenia stanowi odstępstwo od tej reguły⁶⁹⁸, gdyż polega na przeniesieniu obowiązku rozliczania podatku ze sprzedawcy na nabywcę. **Do nabywcy zatem należy wykazanie podatku VAT naliczonego od nabycia usługi bądź towaru, a także należnego od sprzedaży. Za podatników podatku VAT w tym mechanizmie uznaje się osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne:**

⁶⁹¹ A. Kowal, *Wpływ mechanizmu...*, op. cit., s. 343.

⁶⁹² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz ustawy o transporcie drogowym, Dz.U. 2011 nr 134 poz. 780.

⁶⁹³ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013 poz. 1027.

⁶⁹⁴ S. Kozub-Skalska, *Mechanizm odwrotnego obciążenia w vat jako nieefektywne narzędzie w zmniejszaniu luki podatkowej w VAT*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 275, s. 102.

⁶⁹⁵ M. Niemiec, *Mechanizm rozliczenia podatku od towarów i usług w relacji inwestor – główny wykonawca (nabywca usług budowlanych) oraz wykonawca w kontekście zmian prawnych obowiązujących od 1 stycznia 2017 r.*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 2018, 3(6), s. 94-95.

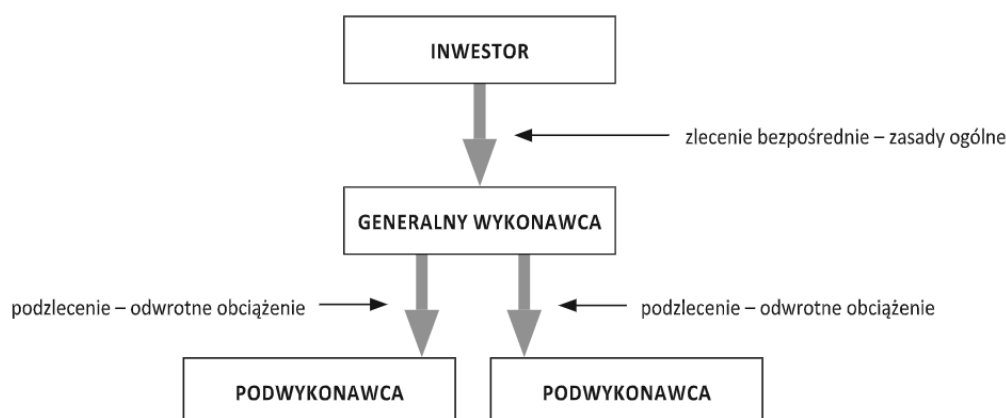
⁶⁹⁶ A. Kowal, *Wpływ mechanizmu...*, op. cit., s. 344.

⁶⁹⁷ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

⁶⁹⁸ M. Majczyna, *Odwrotne obciążenie a oszustwa w VAT*, [w:] I. Ożóg, J. Rudowski (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikania opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 216.

- **nabywające określone towary**, jeżeli dokonującym dostawy jest podatnik, u którego sprzedaż nie jest zwolniona z VAT, a nabywcą jest podatnik VAT czynny, a dostawa nie jest objęta zwolnieniem przedmiotowym,
- **nabywające określone usługi**, jeżeli usługodawcą jest podatnik, u którego sprzedaż nie jest zwolniona z podatku, a nabywca usługi jest podatnikiem VAT czynnym⁶⁹⁹.

Schemat mechanizmu odwrotnego obciążenia w usługach budowlanych został przedstawiony na rysunku 2.18.



Rysunek 2.18. Schemat działania mechanizmu *reverse charge* w branży budowlanej

Źródło: A. Kowal, *Wpływ mechanizmu...*, op. cit., s. 344.

Obowiązkiem sprzedającego towar bądź wykonywującego usługę było wykazanie na fakturze wartości netto transakcji. Zgodnie ze schematem przedstawionym na rysunku podwykonawcy wystawiali faktury w wartości netto (bez podatku VAT), natomiast główni wykonawcy – w wartości brutto. Zastosowanie tego mechanizmu w konkretnej branży, według wielu ekspertów, wpływa pozytywnie na zmniejszenie oszustw podatkowych. Jednakże patrząc na gospodarkę jako całość – zastosowanie tego mechanizmu w jednej branży powoduje przesunięcie przestępczych procederów do innych branż. W rezultacie z punktu widzenia całej gospodarki skala oszustw podatkowych nie zmniejsza się⁷⁰⁰. Stosowanie takiego wybiórczego mechanizmu walki z oszustwami nie jest zatem narzędziem systemowym i kompletnym, które mogłoby efektywnie zredukować problem oszustw w skali globalnej, a więc w całej gospodarce. Stosowanie tego mechanizmu skutkuje tym, że prawo zawsze jest opóźnione w stosunku do przestępczej działalności, która może natychmiast przenosić się do innych

⁶⁹⁹ D. Mączyński, „Uszczelnianie” a zasady konstrukcyjne podatku od wartości dodanej, [w:] D.J. Gajewski (red.), *Uszczelnianie systemu podatkowego w Polsce*, CASP, Warszawa 2020, s. 83.

⁷⁰⁰ J. Szlęzak-Matusiewicz, *Odwrotne obciążenie VAT...*, op. cit., s. 274–275.

branż. Analiza dłuższego funkcjonowania mechanizmu *reverse charge* stosowanego na podstawie przepisów Ustawy o VAT wykazała, że co prawda rozwiązanie to jest nastawione na eliminację oszustw, głównie typu karuzelowego, to w dłuższej perspektywie samo w sobie może być determinantem powstawania nieprawidłowości nowego rodzaju, a w rezultacie rozrostu szarej strefy⁷⁰¹.

Działania dążące do wprowadzenia odwrotnego obciążenia okazały się nieskuteczne ze względu na zbyt wolne jego wprowadzanie do systemu prawnego. Zmiany legislacyjne dotyczące poboru podatku w transakcjach związanych ze złomem czy usługami budowlanymi były nieprecyzyjne, brakowało w nich podstawowych definicji i były one obchodzone przez przestępców⁷⁰². Mechanizm ten miał w „polskiej” wersji wiele wad, które zostały wskazane przez przedsiębiorców z branży budowlanej⁷⁰³:

- brak pewności co do poprawnej klasyfikacji wykonanych usług budowlanych według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług,
- pogorszenie się pozycji małych przedsiębiorstw na rynku na tle średnich i dużych,
- pogorszenie się płynności finansowej przedsiębiorstw, co powoduje zatory płatnicze w branży,
- zbyt długi okres oczekiwania na zwrot VAT,
- problem z rozliczaniem czynności kompleksowych (złożonych),
- brak definicji podwykonawcy w ustawie.

Wprowadzenie „reżimu podatkowego” pod postacią mechanizmu *reverse charge* narusza również wielofazowość podatku VAT. Zastosowanie tego systemu prowadzi bowiem do opodatkowania tylko ostatniej fazy obrotu pomiędzy podatnikiem a ostatecznym konsumentem. Zasada powszechności podatku VAT również ulega zaburzeniu w aspekcie podmiotowym. W tym mechanizmie transakcje dokonywane pomiędzy podatnikami czynnymi nie są opodatkowane. Zasada powszechności odnosi się również do stosowania jednolitych zasad w odniesieniu do wszystkich towarów i usług. Tymczasem zastosowanie tego mechanizmu dotyczy wybranych kategorii towarów i usług⁷⁰⁴.

⁷⁰¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 maja 2019 r., nr UA45.

⁷⁰² S. Kozub-Skalska, *Mechanizm odwrotnego obciążenia...*, *op. cit.*, s. 104.

⁷⁰³ A. Kowal, *Wpływ mechanizmu...*, *op. cit.*, s. 347; A. Kaczmarczyk A., *Problemy wdrożenia mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem VAT w praktyce gospodarczej małych i średnich firm z branży budowlanej*, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2017, nr 333, s. 121.

⁷⁰⁴ D. Mączyński, *„Uszczelnianie”...*, *op. cit.*, s. 87.

Wspomniany mechanizm sprawiał również problemy interpretacyjne. W 2017 roku wydano łącznie 25 718 indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. Interpretacje indywidualne dotyczyły: CIT – 3 896 (15%), PIT – 6 772 (26%), VAT – 13 806 (54%), akcyza – 264 (1%) i pozostałych podatków – 980 (4%). W 2017 roku wnioski o wydanie indywidualnych interpretacji podatkowych głównie dotyczyły podatku VAT, których liczba wyniosła w sumie 13 806 (stanowiło to aż 54% wszystkich wydanych w 2017 roku interpretacji). Odnosząc się natomiast do najpopularniejszych zagadnień poruszanych we wnioskach o wydanie interpretacji prawa podatkowego, w odniesieniu do podatków pośrednich najczęściej poruszana tematyka dotyczyła m. in. opodatkowania usług budowlanych w ramach odwrotnego obciążenia⁷⁰⁵. Ilość wydanych interpretacji dotyczących tego mechanizmu świadczy o zawłości przepisów dotyczących tego rozwiązania.

Solidarna odpowiedzialność VAT stanowi kolejną instytucję stosowaną przez państwa członkowskie w celu zwalczania oszustw podatkowych. Rozwiązanie uregulowano na podstawie art. 205 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.⁷⁰⁶: ***W sytuacjach, o których mowa w art. 193-200 oraz art. 202, 203 i 204, państwa członkowskie mogą postanowić, że osoba inna niż osoba zobowiązana do zapłaty VAT będzie solidarnie odpowiedzialna za zapłatę podatku VAT.*** Zgodnie z tym rozwiązaniem przedsiębiorca jest zobowiązany do uregulowania podatku, którego nie uiszczył jego kontrahent – uczestnik karuzeli podatkowej. Do polskiej praktyki gospodarczej wprowadzono instytucję odpowiedzialności solidarnej na podstawie Ustawy z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw⁷⁰⁷. Rozwiązanie objęło obrót towarami objętymi w załącznik nr 13 do Ustawy o VAT⁷⁰⁸. Od 1 lipca 2015 r., a następnie od 1 stycznia 2017 r. załącznik nr 13 został rozszerzony o kolejne towary⁷⁰⁹. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej to rozwiązanie, projektodawcy obarczyli winą za nasilającą się skalę nadużyć w VAT również nieroztropnych przedsiębiorców chodzących w relacje handlowe z oszustwami⁷¹⁰. Pierwotnie zgodnie z polskim rozwiązaniem, nabywca towarów

⁷⁰⁵ Krajowa Administracja Skarbowa, *Informacja z działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2017 rok*, Bielsko-Biała 2018, s. 12.

⁷⁰⁶ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

⁷⁰⁷ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013 poz. 1027.

⁷⁰⁸ Polski Instytut Ekonomiczny, *Zmniejszenie luki...*, op. cit., s. 14-15.

⁷⁰⁹ <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/rozliczenia-vat/746900,Solidarna-odpowiedzialnosc-za-zaleglosci-podatkowe-w-VAT-zmiany-od-2017-roku.html> (dostęp: 19.03.2021 r.).

⁷¹⁰ M. Majczyna, *Solidarna odpowiedzialność w VAT jako metoda walki z oszustwami podatkowymi*, [w:] I. Ożóg, J. Rudowski (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 239-240.

wymienionych załączniku nr 13 do Ustawy o VAT⁷¹¹, odpowiadał solidarnie z dostawcą towarów, za jego zaległości podatkowe, w części podatku proporcjonalnie przypadającej na dostawę dokonaną na rzecz tego nabywcy, jeżeli:

- wartość towarów, o których mowa w załączniku nr 13 do Ustawy o VAT, nabywanych od jednego podmiotu dokonującego ich dostawy, bez kwoty podatku przekroczyła w danym miesiącu kwotę 50 000 zł;
- w momencie dokonania dostawy towarów, o których mowa w załączniku nr 13 do Ustawy o VAT, podatnik wiedział bądź miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że cała kwota podatku przypadająca na dokonaną na jego rzecz dostawę tych towarów lub jej część nie zostanie uiszczona na rachunek urzędu skarbowego.

Podatnik odpowiadał solidarnie za niezapłacony przez dostawcę VAT wówczas, gdy powyższe dwa warunki zostały spełnione łącznie⁷¹². Odpowiedzialność solidarna została wyłączona, gdy sprzedający towar wpłacił tzw. kaucję gwarancyjną. Rozwiązanie to jednak w praktyce nie sprawdziło się, gdyż oszuści podatkowi składali kaucję, uzyskali status „podmiotu zaufanego”, co skutkowało wyłączeniem odpowiedzialności solidarnej. Zyski z wyłudzeń niejednokrotnie przewyższały wysokość wpłacanej kaucji. W niektórych przypadkach możliwe było, że przestępcy uzyskiwali zwrot kaucji po dokonaniu oszustwa podatkowego. Mogło to mieć miejsce, gdy organy podatkowe nie wszczęły jeszcze postępowania kontrolnego związanego z dostawą zabezpieczoną kaucją gwarancyjną. O nieefektywności tego rozwiązania w takiej wersji opowiedziała się Rada Konsultacyjna Prawa Podatkowego. W Opinii nr 8/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 r.⁷¹³: *Naszym zdaniem zarówno w kształcie obecnym jak i uwzględniającym zmiany wynikające z nowelizacji Ustawy o VAT, które mają wejść w życie od 1 lipca 2015 r. mechanizm solidarnej odpowiedzialności nie stanowi zbyt efektywnego narzędzia zwalczania oszustw VAT. Podstawową jego wadą w tym względzie jest możliwość korzystania przez oszustów VAT z udogodnień wynikających z wpisania do wykazu prowadzonego przez Ministra Finansów. W opinii tej podkreślono również efektywność systemu poprzez możliwość identyfikacji w czasie rzeczywistym. W ocenie autorki przerzucenie odpowiedzialności za brak zapłaty przez dostawcę na nabywcę*

⁷¹¹ Ustawodawca przewidział kilka okoliczności wyłączenia odpowiedzialności solidarnej nabywcy za zaległości w VAT sprzedawcy.

⁷¹² <https://szymalazaremba.pl/odpowiedzialnosc-solidarna-vat/> (dostęp: 19.03.2021 r.).

⁷¹³ Opinia nr 8/2015 Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie Propozycji Zespołu ds. podatków pośrednich Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego dotyczących rozwiązań ograniczających możliwość popełniania oszustw VAT.

jest rozwiązaniem całkowicie błędnym i szkodliwym, represjonującym przede wszystkim uczciwych podatników. Ustawa z 9 sierpnia 2019 r.⁷¹⁴ zlikwidowała mechanizm *reverse charge* w rozliczeniach krajowych i zmieniła w istotny sposób zasady solidarnej odpowiedzialności. „Zmodyfikowana” instytucja odpowiedzialności solidarnej jest powiązana obecnie z mechanizmem podzielonej płatności oraz białą listą.

Obecny kształt systemu podatkowego, w tym podatku VAT jest wypadkową wielu czynników. Z jednej strony na jego kształt wpływały przez ostatnie trzydzieści lat zmiany gospodarcze czy potrzeby fiskalne, z drugiej strony – wymogi prawodawstwa polskiego i wspólnotowego. Podatek ten jest istotnym źródłem polskiego budżetu, ale w jego poborze dochodzi do wielu nieprawidłowości, w tym licznych oszustw podatkowych. Najboleśniej, bo dotyczącym wszystkich obywateli, skutkiem wprowadzanych zmian bez odpowiedniego przygotowania rozwiązań, wielokrotnego ich nowelizowania, dostosowywania, uszczelniania i uściślenia są trudności interpretacyjne. Czynią one przepisy podatkowe niezrozumiałymi, a przez to dalekimi od zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wyżej wymienione czynniki, a także niska moralność podatkowa, deficyty informacyjne i brak kontroli w transakcjach krajowych i wewnątrzwspólnotowych spowodowały, iż luka podatkowa VAT stała się poważnym wyzwaniem dla państwa polskiego, jak również dla całej Unii Europejskiej.

Oszustwa podatkowe w obszarze podatku VAT są kosztowne dla finansów publicznych, a tym samym ograniczają strumień pieniądza na finansowanie wielorakich społecznych i gospodarczych zobowiązań państwa. W biznesie skutkują przede wszystkim naruszeniem reguł uczciwej konkurencji, co jest dotkliwe dla uczciwych podatników tym bardziej, im większa jest skala oszustw. Państwo polskie, tak jak i poszczególne państwa unijne wprowadzają różne narzędzia uszczelniające wpływy z podatku VAT. Niejednokrotnie są to rozwiązania tymczasowe czy doraźne m.in. mechanizm odwrotnego obciążenia, które wprowadzane są mimo naruszenia zasady neutralności podatku VAT. Jednakże ciągle poszukiwane są narzędzia kompleksowe, mające na celu ograniczyć zjawisko uchylania się od opodatkowania, ale także usprawnić działalność administracji podatkowej oraz rozliczanie podatków przez przedsiębiorców. Potencjał w tej kwestii mają rozwiązania w ramach cyfryzacji podatku VAT, które zostaną szczegółowo scharakteryzowane w kolejnym rozdziale.

⁷¹⁴ Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1751.

Rozdział 3

Proces cyfryzacji podatku od towarów i usług w Polsce

3.1. Definicja i istota cyfryzacji podatku od towarów i usług

Dziejąca się już transformacja cyfrowa funduje nową rzeczywistość. Sztuczna inteligencja determinuje szybszą i efektywniejszą pracę, zaangażowanie mniejszych zasobów finansowych oraz nieznane do tej pory formy kontroli. Na naszych oczach kształtuje się nowy typ gospodarki: gospodarka cyfrowa. Głównym czynnikiem warunkującym postępującą cyfryzację jest szybsza praca z użyciem mniejszej siły roboczej, a w rezultacie zaangażowanie mniejszych zasobów finansowych. Rewolucja cyfrowa i oferowane przez nią nowe technologie otwierają olbrzymie możliwości polepszenia komfortu pracy, prowadzenia biznesu oraz życia codziennego. Procesy cyfryzacji niegdyś ograniczone do niektórych sektorów bądź wybranych instytucji i przedsiębiorstw, dostępne tylko dla niektórych jednostek – obecnie nabierają charakteru globalnego i powszechnego⁷¹⁵. Cyfryzacja i jej wpływ na gospodarkę jest przedmiotem ożywionych dyskusji w obszarze bezpieczeństwa finansowego państwa⁷¹⁶. Bez wątpienia wspólnym mianownikiem tych debat stają się technologie cyfrowe, traktowane jako kombinacja informacji, komunikacji, czy przetwarzania⁷¹⁷. Ich zastosowanie (bądź zaniechanie) wpływa na podmioty systemu podatkowego, zmieniając w sposób dynamiczny wymiar instytucjonalnego zarządzania opodatkowaniem⁷¹⁸.

W ostatnich latach, a zwłaszcza w latach 2016-2020, w polskiej gospodarce można zauważyć wyraźny postęp w zastosowaniu technologii cyfrowych we wszelkich obszarach administracji rządowej. Jest to zjawisko również widoczne w obszarze podatków. Nastąpił proces zmiany sposobu komunikacji z podatnikiem, przechodząc z osobistego, tradycyjnego kontaktu do przeprowadzania czynności związanych z podatkami przy użyciu środków

⁷¹⁵ K. Śledziewska, R. Włoch, *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020, s. 9.

⁷¹⁶ E. Politou, E. Alepis, C. Patsakis, *Profiling tax and financial behavior with big data under the GDPR*, *Computer Law & Security Review*, 2019, 35 (3), s. 306-329.

⁷¹⁷ F. Bosco, N. Creemers, V. Ferraris, D. Guagnin, B.J. Koops, *Profiling technologies and fundamental rights and values: Regulatory challenges and perspectives from European data protection authorities*, Springer Science, Dordrecht 2015, s. 3-33.

⁷¹⁸ K. Raczkowski, F. Schneider, J. Węgrzyn, *Ekonomia....., op. cit.*, s. 317.

komunikacji elektronicznej⁷¹⁹. Zarówno organy podatkowe, jak również podatnicy w przygotowywaniu rozliczeń wykorzystują coraz bardziej zaawansowanych rozwiązań informatycznych, które wspomagają sprawozdawczość podatkową. Coraz częściej stosowane są rozwiązania zapewniające automatyzację rozliczeń podatkowych na podstawie danych z systemu finansowego, m.in. automatyczne generowanie rejestrów na potrzeby raportowania w podatku VAT oraz wykorzystywanie narzędzi informatycznych w celu sporządzania deklaracji podatkowych⁷²⁰. **Obszar systemu podatkowego, który został w największym zakresie zdigitalizowany w Polsce to podatek od towarów i usług.** W ramach procesu cyfryzacji ustawodawca stara się zrealizować wiele rozbieżnych celów – począwszy od wsparcia podatników, a skończywszy na zabezpieczeniu interesów fiskalnych Skarbu Państwa⁷²¹. Cyfryzacja podatku VAT wprowadzana jest głównie w celu zapobiegania ucieczce przed podatkiem, a tym samym w celu zredukowania luki podatkowej VAT. Zgodnie z tym, podejmowane są szeregi działań zmierzających do zbudowania skutecznego systemu kontroli i zarządzania w zakresie podatku od towarów i usług⁷²². Aby uszczelnić system podatkowy w Polsce, rozliczenie podatków przenoszone jest przez Ministerstwo Finansów do świata wirtualnego⁷²³. Na potrzeby pracy cyfryzacja podatku od towarów i usług będzie definiowana jako: *szereg (kierunek) zmian w sposobie rozliczania podatku od towarów i usług oraz komunikacji między państwem a podatnikiem poprzez digitalizację procesów w nich zachodzących, mający na celu ograniczenie zjawiska ucieczki przed podatkiem oraz efektywniejszy audyt, a w rezultacie uszczelnienie systemu podatkowego* (definicja własna).

Przytoczona definicja została sformułowana w oparciu o cele wprowadzenia narzędzi zakwalifikowanych do cyfryzacji podatku od towarów i usług, do których zalicza się: Jednolity Plik Kontrolny, mechanizm podzielonej płatności (ang. *split payment*), System Teleinformatycznej Izby Rozliczeniowej, białą listę oraz kasy online. W tabeli 3.1 w ujęciu syntetycznym przedstawiono cele oraz daty wprowadzenia narzędzi w ramach cyfryzacji. Mimo, że wymienione narzędzia mają realizować różne cele, to **wspólnym ich mianownikiem jest zmniejszenie luki podatkowej VAT poprzez ograniczenie zjawiska oszustw podatkowych.**

⁷¹⁹ A. Kowal, W. Lichota, *Proces cyfryzacji podatku VAT w Polsce*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 2020, T. CXV, s. 266.

⁷²⁰ EY, *System...*, *op. cit.*, s. 47.

⁷²¹ M. Beldzikowski, *Cyfryzacja podatku od towarów i usług w systemie polskiego prawa podatkowego*, [w:] J. Koguc-Szołno, K. Wójtowicz (red), *Luka podatkowa – jej przyczyny, problemy pomiaru, sposoby ograniczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 69.

⁷²² A. Kowal, W. Lichota, *Proces...*, *op. cit.*, s. 265.

⁷²³ J. Fijałkowska, *Jednolity Plik Kontrolny – elektroniczne raportowanie a uszczelnianie systemu VAT*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, 2017, nr 158, s. 17.

Tabela 3.1. Narzędzia cyfryzacji podatku od towarów i usług – ujęcie syntetyczne

Narzędzia	Cel wprowadzenia	Data wprowadzenia
JPK_VAT	Zniwelowanie: uciążliwości kontroli, liczby wyrwykowych kontroli, kosztów wypełnienia obowiązków podatkowych, luki podatkowej oraz czasu poświęcanego na analizę danych.	- od 1 lipca 2016 r. – dla dużych przedsiębiorstw, - od 1 stycznia 2017 r. – dla małych i średnich, - od 1 stycznia 2018 r. – dla mikroprzedsiębiorców, - w 2020 r. roku nowy JPK_VAT dla wszystkich przedsiębiorstw obejmujący ewidencję i deklarację.
STIR	Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, a w rezultacie ograniczenie luki w podatku VAT.	13 stycznia 2018 r.
MPP	Uszczelnianie systemu i zmniejszanie luki VAT oraz zapewnienie bezpieczeństwa przedsiębiorcom podczas dokonywania transakcji.	- od 1 lipca 2018 r. – dobrowolny, - od 1 listopada 2019 r. – obligatoryjny w odniesieniu do 150 grup towarowych i usługowych.
Biała lista	Uszczelnienie systemu poboru podatku VAT oraz zminimalizowanie możliwego ryzyka udziału uczciwych podatników w karuzelach VAT.	1 września 2019 r., - od stycznia 2020 r. zapłacenie kwoty powyżej 15 tys. na rachunek spoza listy – karane sankcją).
Kasy online	Możliwość zdalnego monitorowania sprzedaży, walka z szarą strefą i wzmocnienie uczciwej konkurencji wśród przedsiębiorców.	- od 1 maja 2019 r. – dobrowolne, - od 1 stycznia 2020 r. – obligatoryjne dla branży paliwowej, usług naprawy pojazdów i wulkanizacji, - ze względu na pandemię COVID-19 wprowadzenie kas online zostało odroczone m.in. dla branży hotelarskiej i gastronomicznej na 1 stycznia 2021 r., a dla branży budowlanej, usług fryzjerskich, usług medycznych świadczonych przez lekarzy na dzień 1 lipca 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/> (dostęp: 29.06.2020 r.); <https://www.sage.com/pl-pl/blog/jak-jest-cel-wprowadzenia-bialej-listy-podatnikow-vat/> (dostęp: 29.06.2020 r.); <https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-przyjal-projekt-ustawy-o-mechanizmie-podzielonej-platnosci-i-nowej-matrycy-stawek-vat> (dostęp: 29.06.2020 r.); J. Kobiela, J. Nesterak, *Jednolity Plik Kontrolny. Klient JPK 2.0*, Krakowska Szkoła Controllingu, Kraków 2018, s. 10; M. Macudziński, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 2018, 3(6), s. 73-74.

3.2. Jednolity Plik Kontrolny – nowa instytucja polskiego prawa podatkowego

3.2.1. Elektroniczne raportowanie – geneza, cele i założenia

W świecie biznesowym coraz częściej tradycyjne, papierowe dokumenty zastępowane są przez dokumenty elektroniczne. Podmioty gospodarcze wprowadzają obrót dokumentami elektronicznymi w celu obniżenia kosztów prowadzenia działalności, aby zwiększyć możliwości pozyskiwania klientów przez Internet, z kolei inni zachęceni są i zmotywowani ochroną środowiska. Administracja skarbową aby dorównać kroku z informatyzowanym przedsiębiorcom stara się dostosować do nowych warunków, a w zakresie podatków nawet technologicznie wyprzedzić. Przystosowanie się do elektronicznego środowiska gospodarczego umożliwia lepszą obsługę podatników, a przede wszystkim skuteczniejsze reagowanie na zjawiska stanowiące zagrożenie dla systemów podatkowych m.in. przestępstwa karuzelowe. Celem podejmowanych czynności jest zarówno ochrona systemu podatkowego, ale również zapewnienie warunków uczciwej konkurencji przedsiębiorcom działającym zgodnie z literą prawa⁷²⁴.

W 2005 roku zagadnieniem cyfryzacji zainteresowała się Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która pierwsza zaproponowała uporządkowanie zasad wymiany danych podatkowych pomiędzy administracją skarbową a przedsiębiorcami. Koncepcja ta w języku angielskim nosi nazwę *Standard Audit File for Tax*, w skrócie *SAF-T*. W 2012 roku Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace mające na celu wdrożenie w Polsce wspomnianej koncepcji. Nazwa koncepcji została przetłumaczona na język polski jako *Jednolity Plik Kontrolny*⁷²⁵.

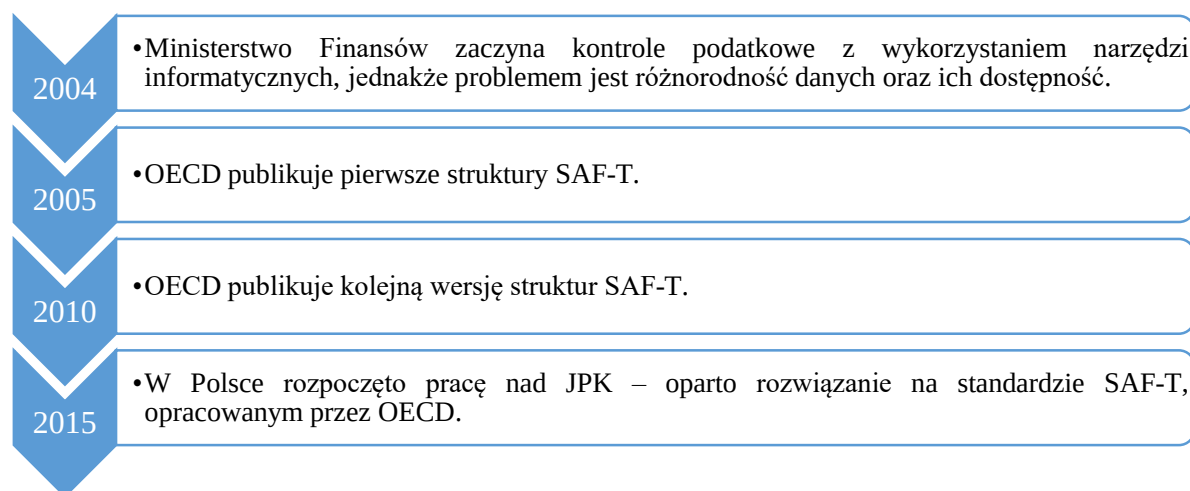
SAF-T, czyli forma elektronicznego raportowania, która zmierza do zwiększenia efektywności kontroli podatkowych przy zmniejszeniu kosztów⁷²⁶. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez OECD, jest zbiorem (bazą) danych, tworzonym z systemów informatycznych przedsiębiorców, zawierającym informacje na temat operacji gospodarczych

⁷²⁴ J. Oleśniewicz, *Jednolity Plik Kontrolny jako forma udostępniania informacji podatkowych administracji skarbowej przez przedsiębiorców*, [w:] *Przegląd Metodyczny*. Numer specjalny, NIK, Warszawa 2016, s. 44.

⁷²⁵ *Ibidem*.

⁷²⁶ Deloitte, *Od ścieżki do autostrady: Droga do digitalizacji podatków*, 2018, s. 3.

za danych okres⁷²⁷. Dane mogą być przekazywane przez podatników do organów podatkowych, a także do zewnętrznych audytorów⁷²⁸. Standard SAF-T jest zaprojektowany w taki sposób, by dane finansowe były raportowane za pomocą ustandaryzowanego formatu. Dzięki temu dane są bardziej przystępne do analizy i audytu⁷²⁹.



Rysunek 3.1. Geneza Jednolitego Pliku Kontrolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kobiela, J. Nesterak, *Jednolity Plik Kontrolny...*, *op. cit.*, s. 7.

Na podstawie Ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1649) wprowadzono w Polsce koncepcję JPK, która nakłada na podatników, prowadzących księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych, obowiązek przedstawiania tychże ksiąg i dowodów księgowych w postaci plików o formacie strukturalnym⁷³⁰. **Zgodnie z art. 193a) wspomnianej Ustawy JPK jest elektroniczną postacią całości bądź części ksiąg podatkowych i dowodów księgowych o strukturze logicznej możliwej do uzyskania z programu informatycznego używanego przez przedsiębiorcę, zapewniającej automatyzację danych**⁷³¹. W koncepcji JPK podkreśla się również istnienie mechanizmów bezpieczeństwa, wiarygodności oraz

⁷²⁷ OECD, *Forum on Tax Administration. Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0*, 2010. <http://www.oecd.org> (dostęp: 19.09.2020 r.).

⁷²⁸ M. Kaczmarek, M. Kaczurak-Kozak, T. Strąg, K. Winiarska, *Audyt i kontrola wewnętrzna instrumentami nadzorującymi racjonalność działań*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 26.

⁷²⁹ Deloitte, *Od ścieżki...*, *op. cit.*, s. 5.

⁷³⁰ A. Bielawska, D. Pauch, *Jednolity plik kontrolny jako sposób przekazywania informacji podatkowej*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 282, s. 17-25.

⁷³¹ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 poz. 1649.

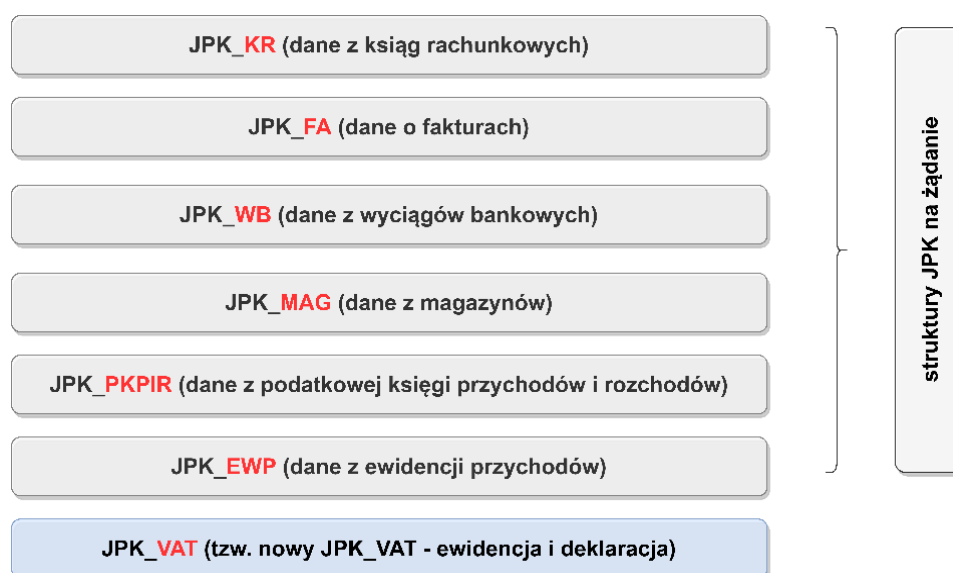
niezaprzeczalności danych⁷³². Postać elektroniczna ksiąg i dowodów księgowych stanowi w postępowaniu podatkowym równoprawny dowód wobec oryginalnej postaci.



Rysunek 3.2. Jednolity Plik Kontrolny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kobiela, J. Nesterak, *Jednolity Plik Kontrolny...*, *op. cit.*, s. 6.

Do struktury Jednolitego Pliku Kontrolnego zalicza się poszczególne pliki wyróżnione na rysunek 3.3.



Rysunek 3.3. Struktura Jednolitego Pliku Kontrolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk-na-zadanie/> (dostęp: 19.10.2021 r.).

Dla rozważań zawartych w pracy najistotniejszy element stanowi JPK_VAT, który wysyłany jest bez żądania organu podatkowego. Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2019 r., poz. 1988) nastąpiło wprowadzenie nowego pliku JPK_VAT, który

⁷³² J. Fijałkowska, *Jednolity Plik Kontrolny...*, *op. cit.*, s. 10.

obejmuje dwie części: ewidencję i deklarację⁷³³. Zastąpiono tradycyjny formularz deklaracji VAT-7 i VAT-7K, zastępując je rozbudowaną strukturą JPK_VAT. Pierwotnie nowy JPK_VAT, zobowiązani byli składać wszyscy podatnicy zarejestrowani jako czynni podatnicy VAT za okresy:

- od 1 stycznia 2020 r. – obowiązkowo tylko duże przedsiębiorstwa⁷³⁴, pozostali podatnicy mogli składać dobrowolnie,
- od 1 lipca 2020 r. – obowiązkowo wszyscy podatnicy⁷³⁵.

Z powodu pandemii COVID-19 obowiązek wdrożenia nowego JPK_VAT dla przedsiębiorstw z sektora MŚP odsunięto w czasie na 1 października 2020 r.⁷³⁶ Założeniem nowego pliku JPK_VAT było uproszczenie rozliczenia z urzędem skarbowym i zmniejszenie obciążenia sprawozdawczego podatników VAT⁷³⁷.

Ministerstwo Finansów na swojej stronie podawało, że: **efektem wprowadzenia Jednolitego Pliku Kontrolnego będzie skrócenie czasu kontroli, zmniejszenie jej uciążliwości oraz obniżenie kosztów. Działania te mają za zadanie zarówno ochronę systemów podatkowych, jak i zapewnienie warunków uczciwej konkurencji podmiotom działającym zgodnie z prawem**⁷³⁸. Wśród zalet nowego rozwiązania Ministerstwo Finansów wskazało również⁷³⁹:

- zmniejszenie kosztów wypełnienia obowiązków podatkowych przez podatników i kontrahentów podatnika,
- brak potrzeby wydruków papierowych,
- ułatwienie dla wewnętrznych i zewnętrznych audytorów.

⁷³³ <https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/zmiany-w-prawie/podpisano-rozporzadzenie-ws-nowego-jpk-vat/>; (dostęp: 29.06.2020 r.).

⁷³⁴ Podatnicy niebędący mikroprzedsiębiorcami, małymi przedsiębiorcami lub średnimi przedsiębiorcami, w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018 poz. 646

⁷³⁵ *JPK_VAT z deklaracją. Broszura informacyjna dotycząca struktury JPK_VAT z deklaracją*, Biuletyn VAT nr 3(285), Warszawa 2020, s. 3.

⁷³⁶ <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/64327:od-1-pazdziernika-2020-r-zacznie-obowiazrywac-nowy-jpk-vat-z-deklaracja> (dostęp: 30.06.2021 r.).

⁷³⁷ W związku ze zmianami pliku JPK w 2020 r. obowiązują dwa warianty nowego JPK_VAT:

- JPK_V7M dla podatników rozliczających się miesięcznie;
- JPK_V7K dla podatników rozliczających się kwartalnie.

Podatnicy rozliczający się kwartalnie, będą w JPK_VAT za:

- pierwszy i drugi miesiąc danego kwartału wypełniać i wysyłać tylko część ewidencyjną, za trzeci miesiąc kwartału wypełniać i wysyłać część ewidencyjną za miesiąc oraz część deklaracyjną za cały dany kwartał (zob. *Poradnik VAT*, Wydawnictwo Podatkowe Gofin, nr 6 (510), Gorzów Wielkopolski 2020).

⁷³⁸ POLKAS, *Jednolity Plik Kontrolny. Przygotuj firmę do elektronicznych kontroli podatkowych*, Soneta Sp. z o.o., Kraków 2016, s. 13; <https://mf-arch2.mf.gov.pl/> (dostęp: 03.07.2021 r.).

⁷³⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, Warszawa 2019, s. 5.

Dzięki wprowadzonemu rozwiązaniu organ podatkowy może⁷⁴⁰:

- dokonać analizy porównawczej przekazanego pliku z deklaracją VAT,
- porównać krzyżowo dane pochodzące od podatnika z danymi jego kontrahentów niemal w czasie rzeczywistym,
- wychwycić błędy i uchybienia pojawiające się w rozliczeniach podatników.

Dzięki temu, że dane podatników przesyłane są organom podatkowym w sposób elektroniczny, możliwe jest – przy zastosowaniu specjalnie do tego stworzonego oprogramowania – wytypowanie transakcji stanowiących potencjalne nadużycie przepisów prawa podatkowego oraz szybkie wytypowanie podmiotów, które mogą być w taki proceder zaangażowane⁷⁴¹. Kontrole są także skuteczniej typowane, co powinno przełożyć się na obniżenia kosztów działań kontrolujących⁷⁴². Ponadto, dokonuje się kontroli krzyżowych poza siedzibą podatnika, co eliminuje ich uciążliwość i czasochłonność.

Cechą charakterystyczną JPK jest powszechny obowiązek jego dostarczania, jest zatem ucieleśnieniem podatkowych zasad fiskalnych. Wydaje się, że praktyczne skutki jego zastosowania w postaci zmniejszenia szarej strefy i nadużyć podatkowych, czyli zapewnienie powszechności opodatkowania, mogą prowadzić do wniosku, iż zapewnia on lepszą realizację również zasady sprawiedliwości⁷⁴³.

Jak wynika z danych Ministerstwa Finansów, na podstawie JPK_VAT złożonych w 2019 roku poddano analizie 1,8 mld transakcji zakupowych i 6,4 mld transakcji sprzedażowych. Zweryfikowano wartość podatku VAT na kwotę ok. 6 mld zł. Dla porównania w 2018 roku poddano analizie 1,6 mld transakcji zakupowych oraz 5,9 mld transakcji sprzedażowych. Na podstawie danych za 2019 rok zidentyfikowano niemal 23 tys. podmiotów, które kilkukrotnie odliczyły podatek VAT na podstawie tej samej faktury. Łączna wartość tych uchybień wynosiła 210 mln zł. Zidentyfikowano ok. 81 tys. podatników, którzy w rejestrze wprowadzili faktury od podmiotów niebędących podatnikami VAT. Około 58 tys. podmiotów niezarejestrowanych jako podatnicy VAT wystawiło ponad 120 tys. faktur na łączną kwotę netto około 2,6 mld zł i na kwotę VAT ok. 590 mln zł. Na podstawie JPK_VAT za 2019 rok zidentyfikowano ok. 23 tys. podmiotów niedeklarujących sprzedaży, które

⁷⁴⁰ A. Zychowicz, *Jednolity Plik Kontrolny jako nowa instytucja polskiego prawa podatkowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 2017, 41(114), s. 302.

⁷⁴¹ Comarch, *Jednolity Plik Kontrolny (JPK)*, Comarch, Taxpoint, 2017. https://inet.jgora.pl/wp-content/uploads/2017/11/Kompendium_wiedzy_o_Jednolitym_Pliku_Kontrolnym.pdf (dostęp: 30.06.2021 r.).

⁷⁴² M. Beldzikowski, H. Kuźnińska, *Ucieczka przed VAT...*, *op. cit.*, s. 206.

⁷⁴³ M. Beldzikowski, *Cyfrizacja podatku...*, *op. cit.*, s. 77.

wystawiły 587 tys. faktur na łączną kwotę netto ok. 4,3 mld zł i kwotę VAT ponad 940 mln zł. Dzięki zastosowaniu JPK wzrosła precyzja typowania podmiotów do kontroli podatkowych, co pozwoliło na ponad dwukrotne zmniejszenie ich liczby⁷⁴⁴. O ile w 2016 r. liczba kontroli podatkowych i celno-skarbowych wynosiła 44,2 tys., o tyle w 2017 r. było ich 31,4 tys., w 2018 r. – 26,1 tys., w 2019 r. niecałe 23 tys., a w 2020 r. – 17,3 tys.⁷⁴⁵

W 2018 i 2019 roku w wyniku stwierdzonych rozbieżności pomiędzy deklaracjami VAT a JPK wysłano do podatników kolejno około 480 i 481 tys. powiadomień z informacją o możliwości skorygowania rozliczeń VAT⁷⁴⁶.

3.2.2. Funkcjonowania elektronicznego raportowania w wybranych państwach UE

Cyfryzacja obiegu dokumentów oraz danych pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi różni się w ramach państw członkowskich UE. Sprostanie zatem tym obowiązkom wymaga od podatników doskonałej znajomości obowiązujących przepisów prawa podatkowego, odpowiedniego merytorycznego przygotowania i ciągłego monitorowania prac legislacyjnych w państwach, w których prowadzą swoją działalność. Elektroniczne raportowanie w poszczególnych państwach UE również różni się po wieloma względami. Pierwszą kwestią wyróżniającą jest nazwa (tabela 3.2).

Tabela 3.2. Nazwa standardu SAF-T w wybranych krajach UE

Kraj	Nazwa standardu
Portugalia	SAF-T (PT)
Austria	SAF-T AT
Luksemburg	FAIA (Fichier Audit Informatisé AED)
Hiszpania	SII (Suministro Inmediato de Información)
Litwa	i.SAF
Francja	FEC (Fichier des Écritures Comptables)
Polska	JPK (Jednolity Plik Kontrolny)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Deloitte, *Od ścieżki...*, op. cit., s. 6-8; National Audit Office of Lithuania, *Smart tax administration system*, No. VA-6, 2019, s. 1-2.

⁷⁴⁴ J. Sarnowski, P. Selera, *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019*, Studia BAS, 2020, 4(64), s. 34-35.

⁷⁴⁵ NIK, *Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, Warszawa 2020, s. 13.; <https://www.prawo.pl/podatki/liczba-kontroli-podatkowych-i-skutecznosci,513000.html> (dostęp: 21.05.2021 r.)

⁷⁴⁶ J. Sarnowski, P. Selera, *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019*, Studia BAS, 2020, 4(64), s. 34-35.

SAF-T wdraża się według indywidualnych kryteriów ustalanych przez ustawodawców poszczególnych państw. Krótka charakterystyka tego rozwiązania w poszczególnych państwach UE została przedstawiona w tabeli 3.3.

Tabela 3.3. Charakterystyka SAF-T w poszczególnych państwach UE

Kraj	Charakterystyka
Portugalia	Elektroniczne raportowanie funkcjonuje w Portugalii od 2008 roku i było pierwszą implementacją SAF-T na świecie. Do generowania rocznego pliku SAF-T (PT) były zobowiązane podmioty będące płatnikami podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Prawdziwa ekspansja rozpoczęła się jednak w 2013 roku wraz ze zmianą legislacyjną będącą podstawą do regularnego (miesięcznego) składania przez podatników danych rozliczeniowych i logistycznych.
Austria	Austria wprowadziła SAF-T w dniu 31 stycznia 2009 roku. Przesyłanie pliku SAF-T wymagane jest tylko na żądanie przez organy podatkowe, zwykle przed kontrolą przez austriackie Bundesministerium für Finanzen (austriackie Ministerstwo Finansów).
Luksemburg	Luksemburski SAF-T (FAIA) jest w użyciu od 2011 roku. W oparciu o krajowe przepisy o podatku VAT, każdy podmiot, kwalifikowany jako podatnik VAT jest zobowiązany do złożenia pliku FAIA na żądanie organów podatkowych. Ten wymóg został wprowadzony w dwóch etapach: • etap I – objął wszystkich podatników poza małymi przedsiębiorstwami, które rozliczają się na uproszczonych zasadach, • etap II – objął obowiązkiem e-raportowania wszystkich podatników. Złożenie FAIA jest wymagane tylko na żądanie w terminie 15 dni od otrzymania wezwania.
Hiszpania	Hiszpańskie SII jest uznawane za najbardziej zaawansowaną implementację SAF-T ze wszystkich używanych w Zachodniej Europie i jest obowiązkowy od 1 lipca 2017 roku, a od 1 stycznia 2018 r. dla Kraju Basków i Nawarry. Formalnie podatnicy muszą przysyłać do hiszpańskich organów podatkowych (AEAT) pliki XML zawierające dane o wystawionych i otrzymanych fakturach w ciągu czterech dni od daty wystawienia faktur wychodzących oraz w ciągu czterech dni od daty otrzymania faktur przychodzących. Biorąc pod uwagę, że duże międzynarodowe przedsiębiorstwa wystawiają i otrzymują faktury każdego dnia, muszą codziennie raportować pliki SII. Dlatego SII jest powszechnie uznawany za wymóg raportowania w czasie rzeczywistym.
Litwa	Litwa nie pozostaje w tyle pod względem cyfryzacji elektronicznych procesów podatkowych. Na Litwie od 2014 roku podjęto inicjatywę stworzenia inteligentnego systemu administracji podatkowej i.MAS, a w ramach tego systemu funkcjonuje i.SAF – podsystem fakturowania elektronicznego (elektroniczny rejestr faktur sprzedaży i zakupu w formacie XML). Odmienne od polskiego rozwiązania, obowiązek elektronicznego raportowania uwarunkowano od osiągniętych przychodów, a nie od wielkości przedsiębiorstwa: • od 1 stycznia 2017 r. – obligatoryjny dla wszystkich osób prawnych (z wyjątkiem państwowych) zorientowanych na zysk, które wygenerowały przychody ze sprzedaży netto większe niż 8 milionów euro w 2015 r.;

	• od 1 stycznia 2018 r. – obligatoryjny dla wszystkich osób prawnych (z wyjątkiem państwowych) zorientowanych na zysk, które wygenerowały przychody ze sprzedaży netto większe niż 700 tysięcy euro w 2016 r.; • od 1 stycznia 2019 r. – obligatoryjny dla wszystkich osób prawnych (z wyjątkiem państwowych) zorientowanych na zysk, które wygenerowały przychody ze sprzedaży netto większe niż 700 tysięcy euro w 2017 r.; • od 1 stycznia 2020 r. – obligatoryjny dla wszystkich osób prawnych (z wyjątkiem państwowych) zorientowanych na zysk, które wygenerowały przychody ze sprzedaży netto większe niż 300 tysięcy euro w poprzednim roku obrotowym. i-SAF jest przesyłany co miesiąc wraz z deklaracją VAT. Inne podzespoły i.MAS (i.VAZ – potwierdzający dokumenty dotyczące krajowych przewozów drogowych towarów i i.SAF-T - raportowanie transakcji księgowych wyłącznie dla przedsiębiorstw będących rezydentami) wysyłane są na żądanie organu podatkowego.
Francja	Od 1 stycznia 2014 roku podatnicy prowadzący księgowość za pomocą systemów komputerowych muszą przedstawiać pliki FEC podczas kontroli administracji podatkowej (na żądanie). Od stycznia 2018 roku obligatoryjnie należy stosować certyfikowane programy w celu rejestrowania wszystkich płatności dokonywanych przez klientów, włączając do obowiązku również kasy fiskalne.

Źródło: Deloitte, *Od ścieżki...*, op. cit., s. 5-9; PwC, *SAF-T (PT). Communication of billing and logistic information to Portuguese Tax and Customs Authorities*, 2016, s. 2; <https://www.pwc.com/lt/en/svcs/tax-legal-services/saf-t-requirements.html> (dostęp: 18.03.2021 r.), <https://iba.countline.lt/saf-t-lietuvoje/> (dostęp: 18.03.2021 r.), <https://imas.vmi.lt/isaf/> (dostęp: 18.03.2021 r.), <https://imas.vmi.lt/isaf/> (dostęp: 18.03.2021 r.).

Porównując europejskie rozwiązania w zakresie SAF-T można zauważyć, iż w niektórych z nich pliki wysyłane są tylko na żądanie np. w przypadku kontroli. Podobnymi pod względem regularności wysyłania rozwiązaniami są: polski, litewski i portugalski SAF-T. Obecnie obowiązują wszystkie podmioty prowadzące działalność, a określone w strukturze pliki SAF-T wysyłane są co miesiąc. Jeszcze bardziej rygorystycznym rozwiązaniem jest hiszpański SII, zgodnie z którym pliki wysyłane są wielokrotnie w ciągu miesiąca, a w przypadku dużych przedsiębiorstw nawet codziennie. W niektórych państwach wprowadzenie SAF-T do praktyki gospodarczej było warunkowane określonymi parametrami (wielkością przedsiębiorstwa czy obrotów) np. w Polsce bądź na Litwie.

Każde z tych rozwiązań ze względu na różny stopień wdrożenia będzie przynosiło różne efekty. Warto w tym miejscu przywołać doświadczenia Portugalii, dotyczące wdrożenia standardu, które zaprezentowane zostały w trakcie Drugiego Globalnego Forum⁷⁴⁷ dotyczącego podatku VAT w Tokio w 2014 roku przez przedstawicieli portugalskiego rządu. Wskazane korzyści zaobserwowane w Portugalii rok po zmianach w 2013 roku⁷⁴⁸:

⁷⁴⁷ *Deploying Effective Strategies in Tackling VAT Fraud. Portugal's Experience*, Governo de Portugal, Secretary of State for Tax Affairs, Second Global Forum on VAT, Tokyo, 18th of April, 2014.

⁷⁴⁸ J. Fijałkowska, *Jednolity Plik Kontrolny...*, op. cit., s. 19.

- niższe niż planowane koszty wdrożenia systemu.
- objęcie standardem około 4,2 mld faktur przesłanych do organów podatkowych w 2013 roku (360 mln miesięcznie), z czego ponad 600 mln faktur z restauracji – uznawanych za sektor trudny do opodatkowania,
- łączny wzrost wpływów podatkowych w 2013 roku o 13%, łącznie w sektorach trudnych do opodatkowania wzrost o 20%,
- wzrost o 140% wpływów z podatku VAT w sektorze gastronomii,
- nieprawidłowości w 128 tys. przedsiębiorstwach, 40% z tych przedsiębiorstw dobrowolnie wprowadziło korekty do swoich deklaracji.

3.2.3. Kasy online jako uzupełnienie Jednolitego Pliku Kontrolnego

Kasy rejestrujące w Polsce zostały wprowadzone w 1994 roku przede wszystkim w celu zwalczania szarej strefy i wzmocnienia uczciwej konkurencji. Jednym z kryteriów obligujących do ich stosowania wskazano przede wszystkim wysokość osiągniętego obrotu ze sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. W 2021 roku zwolnienia z kasy fiskalnej obejmują podatników, u których kwota obrotów na rzecz osób fizycznych oraz rolników ryczałtowych nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym kwoty 20 tysięcy zł⁷⁴⁹. Ponadto zwolnienie obowiązuje również m.in.⁷⁵⁰:

- w przypadku podatników rozpoczynających w poprzednim roku podatkowym dostawę towarów lub świadczenie usług na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, jeśli obrót z tego tytułu nie przekroczył proporcjonalnie do okresu wykonywania tych czynności w poprzednim roku podatkowym kwoty 20 tysięcy zł;
- podatników rozpoczynających po dniu 31 grudnia 2018 r. dostawę towarów lub świadczenie usług na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, jeżeli przewidywany przez podatnika obrót z tego tytułu nie przekroczy, w proporcji do okresu wykonywania tych czynności w danym roku podatkowym, kwoty 20 tys. zł;

⁷⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących, Dz.U. 2018 poz. 2519 (dalej: Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r).

⁷⁵⁰ Reszta zwolnień z obowiązku stosowania kas fiskalnych wymieniona jest w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r.; <http://www.przepisy.gofin.pl> (dostęp: 21.07.2021 r.).

- podatników rozpoczynających po dniu 31 grudnia 2018 r. dostawę towarów lub świadczenie usług na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, jeżeli przewidywany przez podatnika udział procentowy obrotu: za okres pierwszych sześciu miesięcy wykonywania tych czynności lub za okres do końca roku, w przypadku gdy okres wykonywania tych czynności w roku podatkowym jest krótszy niż sześć miesięcy, będzie wyższy niż 80%.

Podmioty występujące w obrocie B2C (ang. *business to consumer*), co do zasady, nie mają obowiązku wystawiania faktur, poza wyjątkiem, kiedy klient jej zażąda. Do ewidencjonowania obrotu i kwot podatku w handlu detalicznym służy zatem kasa rejestrująca, a paragon fiskalny generowany przez to urządzenie jest dokumentem potwierdzającym sprzedaż.

Z wprowadzeniem kas fiskalnych są związane następujące sposoby ucieczki przez płaceniem podatku VAT⁷⁵¹:

- celowe pominięcie kasy oraz niezarejestrowanie obrotu i kwoty podatku,
- celowanie zaniżanie stawek podatkowych przypisanych do określonych usług czy towarów,
- nieuprawnione wykorzystywanie systemu zwolnień ze stosowania kas.

Jednakże stosowanie tradycyjnych kas fiskalnych nie zawsze gwarantuje zarejestrowanie transakcji. Ponadto, powszechne było wykorzystywanie przycisku „usuń” w chwili, gdy klient nie upomina się o paragon. Przy stosowaniu kas fiskalnych również możliwe jest ich ręczne „manipulowanie”, gdyż pamięć może być dowolnie edytowana⁷⁵². Stosowane w Polsce rozwiązanie w obszarze fiskalizacji obrotu i kontroli podatkowej nie przyniosły oczekiwanych efektów, przynajmniej w zakresie efektywnego i długofalowego zmniejszania skali nieujawnionych transakcji oraz trwałego ograniczania luki podatkowej⁷⁵³. Z uwagi na ten fakt, podjęto kolejne działania systemowe, w tym legislacyjne, których celem jest poprawa rzetelności wprowadzonej przez podatników ewidencji dla celów podatku VAT. W 2018 podjęto rozmowy na temat systemu kas fiskalnych online który zakłada stałą komunikację kas rejestrujących z centralnym systemem administracji podatkowej. **Na mocy Ustawy z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo**

⁷⁵¹ M. Bełdzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT...*, op. cit., s. 147.

⁷⁵² KPMG, *Studium przypadku – System kas fiskalnych online w Polsce. Szansa na zmniejszenie szarej strefy i luki podatkowej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 15.

⁷⁵³ K. Wyszowski, M. Rogalska, Z. Piwowarek i in. *Przeciwdziałanie...*, op. cit., s. 42.

o miarach⁷⁵⁴ ustawodawca zobowiązał niektórych podatników do wymiany używanych kasy rejestrujących na kasy online:

- **od 1 stycznia 2020 r.** – w ramach świadczenia usług:
 - naprawy pojazdów silnikowych i motorowerów, w tym naprawy opon, ich zakładania, bieżnikowania i regenerowania, a także w zakresie wymiany opon lub kół dla pojazdów silnikowych oraz motorowerów,
 - sprzedaży benzyny silnikowej, oleju napędowego, gazu przeznaczonego do napędu silników spalinowych;
- **od 1 lipca 2020 r.** – w ramach świadczenia usług:
 - związanych z wyżywieniem wyłącznie świadczonych przez stacjonarne placówki gastronomiczne, w tym również sezonowo, oraz usług w zakresie krótkotrwałego zakwaterowania,
 - sprzedaży węgla, bryketu i podobnych paliw stałych wytwarzanych z węgla, węgla brunatnego, koksu oraz półkoksu przeznaczonych do celów opałowych;
- **od 1 stycznia 2021 r.** ramach świadczenia usług:
 - fryzjerskich,
 - kosmetycznych i kosmetycznych,
 - budowlanych,
 - w zakresie opieki medycznej świadczonej przez lekarzy i lekarzy dentystów,
 - prawniczych,
 - związanych z działalnością obiektów służących poprawie kondycji fizycznej - wyłącznie w zakresie wstępu.

Ze względu na pandemię COVID-19 oraz postulaty przedsiębiorców odroczono termin obowiązkowej instalacji kas online z 1 lipca 2020 r. na 1 stycznia 2021 r., natomiast reszta przedsiębiorców objęta ustawowym została zobligowana zainstalować je dopiero 1 lipca 2021 r.⁷⁵⁵ Kasy online są wyposażone w funkcję przesyłania danych w czasie rzeczywistym do Centralnego Repozytorium Kas⁷⁵⁶ prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Kasy online umożliwiają organom podatkowym na analizę danych wpływających oraz szybsze wykrywanie luk czasowych w raportowaniu, które mogą oznaczać

⁷⁵⁴ Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo o miarach, Dz.U. 2019 poz. 675.

⁷⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii, Dz.U. 2020 poz. 1059

⁷⁵⁶ *Ibidem*.

nieewidencjonowanie przez podatnika pełnego obrotu bądź niestosowanie kasy online w ogóle. Jak w przypadku JPK możliwa jest analiza danych w siedzibie organu podatkowego, bez konieczności wizyty w siedzibie przedsiębiorstwa podatnika⁷⁵⁷.

Zapewne jedną z największych wad związanych z koniecznością fiskalizacji obrotów jest obowiązek zakupu kasy online. W przypadku małych działalności, obowiązek ten kojarzy się oczywiście z dodatkowym wydatkiem na jej zakup. Jednakże, polskie Ministerstwo Finansów, przewidziało ulgę na zakup kasy fiskalnej online, czyli zwrot kosztów za jej zakup – 90% ceny netto, jednak nie więcej niż 700 zł⁷⁵⁸. Ponadto kasa fiskalna online działa jak kasa tradycyjna, ponieważ jej obsługa jest niemalże identyczna. W związku z tym, największe zmiany zaszły w dodaniu kasie pewnej automatycznej samodzielności, która nie wymaga uwagi użytkownika i uczenia się całkiem nowego systemu pracy.

Według przygotowanego raportu przez KPMG⁷⁵⁹ wynika, że tego typu rozwiązanie powinno zagwarantować istotny wzrost dochodów podatkowych (rzędu nawet kilku miliardów złotych). Doświadczenia innych krajów (Węgier, Chorwacji czy Bułgarii) pokazują, że wdrożenie kas online trwale zwiększa dochody podatkowe z tytułu podatku VAT, zmniejszając tym samym poziom luki podatkowej VAT. Skuteczność zastosowania kas online najlepiej widać na przykładzie Bułgarii, gdzie po pierwszym roku działania tego rozwiązania nastąpił wzrost deklarowanych obrotów o 20%. Według danych chorwackiego Ministerstwa Finansów po pierwszym roku funkcjonowania rozwiązania, chorwaccy przedsiębiorcy ujawnili o 17,88% (tj. ponad 1 mld EUR) większe obroty aniżeli rok wcześniej. Spotkano się również z sytuacjami, w których restauracje raportowały obroty wyższe o 900%⁷⁶⁰. W 2014 i 2015 roku na Węgrzech wpływy z VAT wzrosły o kolejno o 8% i 7%, a kasy online miały w tym znaczny udział – wygenerowały około 60 mld forintów wpływów podatkowych (ok. 190 mln euro).

Wdrożenie systemu kas online przynieść powinno zarówno wymierne korzyści finansowe, jak i wiele korzyści jakościowych, związanych z usprawnieniem funkcjonowania administracji podatkowej w obszarze fiskalizacji. Powołując się na doświadczenia innych państw, wśród korzyści dla państwa wymienia się⁷⁶¹:

- ograniczenie szarej strefy,

⁷⁵⁷ M. Beldzikowski, H. Kuzińska, *Ucieczka przed VAT...*, op. cit., s. 205.

⁷⁵⁸ https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-korzystac-z-kasy-fiskalnej/proc_1650-zwrot-kosztow-na-zakup-kasy-fiskalnej-on-line (dostęp: 04.05.2021 r.).

⁷⁵⁹ KPMG, *Studium przypadku...*, op. cit., s. 6-8.

⁷⁶⁰ <https://english.radio.cz/minister-cut-vat-rate-bid-mollify-restaurateurs-over-electronic-cash-registers-8267150> (dostęp: 04.04.2021 r.).

⁷⁶¹ KPMG, *Studium przypadku...*, op. cit., s. 71-72.

- zwiększenie transparentności i konkurencyjności polskiej gospodarki, co może przyczynić się do zachęcić do inwestowania i prowadzenia biznesu na terenie Polski,
- kompleksowe zbieranie danych o wszystkich transakcjach,
- kolekcja i analiza danych w czasie rzeczywistym,
- skuteczne narzędzie kontroli,
- kontrole podatkowe wymierzone przede wszystkim w potencjalnych oszustów – zmniejszenie uciążliwości kontroli dla uczciwych podatników,
- sprawne zarządzanie systemem podatkowym – lepszej jakości i szybciej dostępna informacja, wspierająca podejmowanie decyzji fiskalnych oraz sprawne zarządzanie stawkami podatku VAT (zdalna aktualizacja na kasach online),
- postęp w kierunku e-administracji.

Wymienia się również korzyści wprowadzenia rozwiązania dla przedsiębiorstw⁷⁶²:

- lepsze warunki prowadzenia biznesu poprzez zwiększenie transparentności i konkurencyjności gospodarki,
- zwiększenie konkurencyjności uczciwych podatników,
- niższa awaryjność aniżeli przy tradycyjnych kasach fiskalnych,
- pewność stosowania aktualnych stawek podatku VAT (automatyczna aktualizacja z poziomu systemu centralnego,
- zmniejszenie uciążliwości kontroli dla uczciwych podatników,
- ograniczenie częstotliwości osobistego kontaktu z urzędami skarbowymi,
- wygodniejsza i szybsza forma komunikacji z administracją.

Nowy impuls oraz zmiana jakościowa umożliwiają zwiększenie efektywności działania aparatu skarbowego, zwiększenie ściągalności podatków oraz zwiększenie transparentności obrotu w Polsce⁷⁶³. Doświadczenia innych krajów pokazują, że wdrożenie systemu kas online zwiększa dochody podatkowe z tytułu VAT, zmniejszając skalę luki podatkowej. Organy podatkowe pozyskują kolejne narzędzie pozwalające na szybką reakcję w walce z oszustwami podatkowymi. Dotychczas prowadząc żmudne postępowania kontrolne, niejednokrotnie „przegrywały” z nielegalnymi procederami z uwagi na czas, brak odpowiednich środków, danych czy procedur. Wprowadzone rozwiązanie ma swoje korzyści

⁷⁶² *Ibidem*, s. 71.

⁷⁶³ <https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/> (dostęp: 21.07.2021 r.).

również dla przedsiębiorców, którzy niejednokrotnie niepokojeni są przedłużającymi się i paraliżującymi ich działalność kontrolami podatkowymi.

3.3. Mechanizm podzielonej płatności w praktyce gospodarczej

3.3.1. Główne założenia instytucji podzielonej płatności

Ustawą z 15 grudnia 2017 roku o zmianie Ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw⁷⁶⁴ dokonano w Polsce nowelizacji przepisów, wprowadzając mechanizm podzielonej płatności (*split payment*). Ustawa weszła w życie 1 lipca 2018 roku i pierwotnie stosowanie przez podatników tego rozwiązania było nieobligatoryjne⁷⁶⁵. W uzasadnieniu ustawy⁷⁶⁶ wprowadzającej rozwiązanie do polskiej praktyki gospodarczej wyszczególniono cele:

- zapewnienie większej stabilności wpływów z tytułu podatku od towarów i usług,
- ochrona nabywcy towarów/usługi – polepszenie jego sytuacji prawnopodatkowej,
- transparentność rozliczeń,
- większe bezpieczeństwo podatkowe,
- zachowanie zasad konkurencji,
- pewność prowadzenia działalności gospodarczej.

Stosując MPP, dostawca towaru bądź usługi nie może przy dokonywaniu transakcji mającej na celu wyłudzenie podatku VAT zniknąć oraz zatrzymać dla korzyści własnych podatek należny fiskusowi. Zastosowanie tego rozwiązania ma zatem na celu ograniczenie zjawiska znikającego podatnika. Mechanizm stanowi również zabezpieczenie wpływów podatkowych w przypadku zakupu od podatników mających zaległości podatkowe oraz będących w stanie upadłości⁷⁶⁷.

Istotą mechanizmu jest to, że płatność za zakupiony towar bądź usługę jest regulowana przez nabywcę na rachunek rozliczeniowy dostawcy bądź jest rozliczana w inny dopuszczalny sposób, natomiast pozostała kwota należności, tj. odpowiadająca wartości podatku VAT –

⁷⁶⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 62.

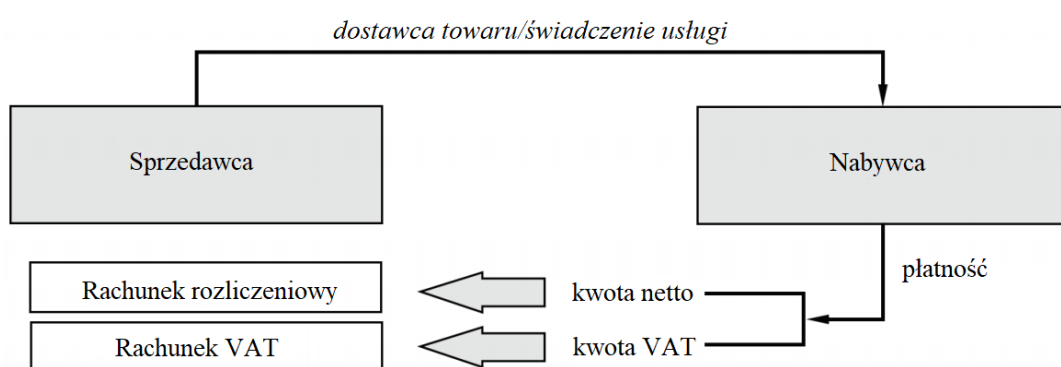
⁷⁶⁵ J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy split payment*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 4.

⁷⁶⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 września 2017 roku, druk nr 1864.

⁷⁶⁷ W. Modzelewski, *Mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług. Problematyka prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 158.

płacona jest na rachunek VAT⁷⁶⁸, inaczej: *subkonto VAT*, *rachunek techniczny*, *rachunek dedykowany*⁷⁶⁹. Subkonto VAT jest to specjalny rachunek otwierany przez banki i SKOKi przy rachunku rozliczeniowym jednostki gospodarczej. W związku z tym, wraz z wprowadzeniem MPP, nowelizacji musiały podlegać również przepisy Prawa bankowego⁷⁷⁰. Instytucje finansowe prowadzą rachunek VAT nieodpłatnie, jednakże nie są zobligowane do kontroli prawidłowości obliczania kwoty odpowiadającej kwocie VAT wskazanego w komunikacie przelewu⁷⁷¹.

Mechanizm funkcjonowania instytucji *split payment* został przedstawiony na rysunku 3.4.



Rysunek 3.4. Mechanizm podzielonej płatności – schemat funkcjonowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Kowal, *Split payment mechanism...*, *op. cit.*, s. 42.

Mechanizm podzielonej płatności:

- dotyczy transakcji B2B (ang. *business to business*), chociaż w pewnym zakresie może być stosowany również w transakcjach B2G (ang. *business to government*), o ile są to podmioty prowadzące działalność gospodarczą zarejestrowane jako podatnicy VAT,
- jest obligatoryjny w odniesieniu do 150 grup towarowych i usługowych określonych w załączniku 15 Ustawy o VAT,
- pozwala na dokonanie przelewu również w walucie obcej.

Regulacje dotyczące VAT nie ograniczają stosowania mechanizmu wyłącznie do nabywców posiadających status podatnika VAT czynnego. Oznacza to, że nabywcą może być także

⁷⁶⁸ Ł. Matusiakiewicz, *Split payment – podzielona płatność. Praktyczne problemy*, Unimex, Wrocław 2019, s. 12.

⁷⁶⁹ Ł. Matusiakiewicz, *Split payment...*, *op. cit.*, s. 12.

⁷⁷⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. 1997 Nr 140 poz. 939.

⁷⁷¹ Ł. Matusiakiewicz, *Split payment...*, *op. cit.*, s. 25.

podatnik VAT zwolniony, zarówno zarejestrowany z takim statusem, jak i niezarejestrowany dla celów VAT⁷⁷². Podatnicy wdrażając MPP powinni wziąć pod uwagę takie aspekty, jak⁷⁷³:

- płynność finansowa,
- waluta transakcji,
- przyjęta praktyka dokonywania płatności (należy tu zwrócić uwagę przede wszystkim na kompensaty),
- sposób fakturowania,
- brzmienie umów dotyczących dostaw towarów i świadczenia usług objętych obligatoryjnym MPP.

U podatnika (dostawcy), który dostaje przelew zgodnie z MPP może wystąpić kumulacja środków zgromadzonych na rachunku VAT. Ustawodawca dopuszcza możliwość wykorzystania zgromadzonych środków na subkoncie VAT nie tylko na zapłatę kwoty odpowiadającej podatkowi od towarów i usług z faktur wystawionych przez kontrahentów (dostawców), ale również na zapłatę zobowiązań z tytułu podatku VAT (wynikających z deklaracji) oraz pozostałych zobowiązań publiczno-prawnych: podatku CIT, PIT, podatku akcyzowego (w tym również zapłaty odsetek za zwłokę), składek ZUS⁷⁷⁴. Do listopada 2019 roku środków nie można było wykorzystywać do regulowania pozostałych zobowiązań publiczno-prawnych, co wywoływało pewne niepokoje wśród przedsiębiorców i problemy z płynnością finansową szczególnie wśród podmiotów z sektora MŚP⁷⁷⁵. Ustawodawca dopuszcza złożenie wniosku przez podatnika, na podstawie którego naczelnik danego urzędu skarbowego może wydać, w drodze postanowienia, zgodę na przekierowanie środków na wskazany przez podatnika rachunek bankowy, dla którego prowadzone jest subkonto VAT. Taki wniosek podlega weryfikacji dokonywanej przez naczelnika urzędu skarbowego. Jednakże wniosek może być rozpatrzony w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku, co potęguje problem braku dostępu do środków pieniężnych⁷⁷⁶.

⁷⁷² J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, *op. cit.*, s. 13.

⁷⁷³ *Ibidem*, s. XVI.

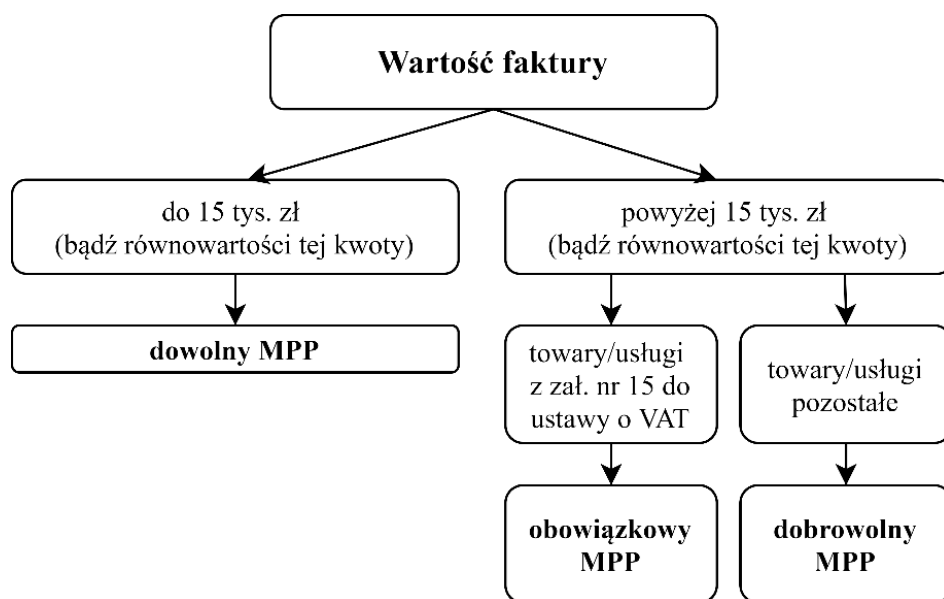
⁷⁷⁴ *Split payment – jak dokonać płatności na rachunek VAT?* Ściąga dla Księgowych, Wydawnictwo Podatkowe GOFIN, Gorzów Wielkopolski 2020.

⁷⁷⁵ A. Kowal, *Split payment mechanism...*, *op. cit.*, s. 47; A. Ćwiąkała-Małys, M. Karpińska, I. Piotrowska, *Split payment narzędziem wspierającym proces uszczelniania systemu podatkowego – za i przeciw*, [w:] A. Ćwiąkała-Małys, M. Karpińska, *Wyzwania współczesnych finansów – wybrane problemy*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 19.

⁷⁷⁶ Ł. Matusiakiewicz, *Split payment...*, *op. cit.*, s. 42-43.

3.3.2. Obligatoryjność a dobrowolność mechanizmu podzielonej płatności

Niektóre podmioty są zobowiązane do stosowania mechanizmu podzielonej płatności obligatoryjnie, a warunkowane jest to głównie rodzajem sprzedawanego towaru bądź świadczonej usługi. Można mówić również o fakultatywności stosowania mechanizmu, ale to nabywca towaru/usługi decyduje, czy chce skorzystać z instytucji podzielonej płatności⁷⁷⁷ (tzw. pozorna dobrowolność). O wyborze płatności płatnicy przelew nie musi informować dostawcy.



Rysunek 3.5. Obowiązkowy a dobrowolny mechanizm podzielonej płatności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Andrzejewska (red.) *Mechanizm podzielonej płatności*, Biuletyn Informacyjny dla Służb Ekonomiczno-Finansowych, Wydawnictwo Podatkowe Gofin, dodatek nr 9, 2020, s. 3.

Wraz z nowelizacją ustawy wprowadzono również zachęty dla podatników, którzy podejmują decyzje o dobrowolnym stosowaniu MPP. Oprócz „udowodnienia” nabycia towaru/usługi w dobrej wierze⁷⁷⁸, korzyścią może być również brak zastosowania regulacji odnośnie dodatkowego zobowiązania podatkowego. Nie będą też miały zastosowania przepisy o odpowiedzialności solidarnej (towary i usługi wrażliwe)⁷⁷⁹. Ustawa przewiduje również:

- brak stosowania podwyższonych odsetek od zaległości podatkowych w VAT,
- przyśpieszony zwrot nadwyżki VAT naliczonego (25 dni).

⁷⁷⁷ *Ibidem*, s. 13.

⁷⁷⁸ *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, <https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf> (dostęp: 21.09.2020 r.).

⁷⁷⁹ Ł. Matusiakiewicz, *Split payment...*, *op. cit.*, s. 13-14.

W myśl art. 87 ustawy VAT⁷⁸⁰ podstawowy termin zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym wynosi 60 dni. W przypadku, gdy podatnik stosuje MPP i złoży wniosek o zwrot wspomnianej nadwyżki na rachunek bankowy dedykowany płatnościom podatku VAT należnego, termin ulegnie skróceniu do 25 dni⁷⁸¹. Ustawodawca przewiduje również obniżenie kwoty zobowiązania podatkowego, jeżeli zostanie ono zapłacone przed terminem zapłaty w całości z rachunku VAT. Kwota, o jaką zostanie zmniejszone zobowiązanie podatkowe, jest uzależniona od tego, kiedy podatnik dokona płatności swojego zobowiązania oraz od stopy referencyjnej NBP. Kwotę obniżającą zobowiązanie VAT można obliczyć według wzoru⁷⁸² (3.1):

$$S = \frac{Z \cdot r \cdot n}{360}, \quad (3.1)$$

gdzie:

S – kwota obniżenia zobowiązania z tytułu podatku VAT w zaokrągleniu do pełnych złotych,

Z – kwota zobowiązania podatkowego VAT wynikająca z deklaracji,

r – stopa referencyjna NBP obowiązująca na 2 dni robocze przed dniem dokonania zapłaty podatku,

n – liczba dni od dnia, w którym obciążono rachunek, z wyłączeniem tego dnia, do dnia upływu terminu zapłaty podatku, włącznie z tym dniem.

Wyliczenie skonta z tytułu wcześniejszej zapłaty zobowiązania VAT o 10 dni z rachunku VAT przedstawia przykład liczbowy:

$Z = 100000$ zł (kwota zobowiązania VAT za maj 2021 r.),

Zapłata nastąpiła 15 czerwca, czyli o 10 dni wcześniej niż wynika to z przepisów, zatem $n = 10$ (25-15),

$r = 0,10\%$ (stopa referencyjna NBP obowiązująca 13.06.2021 r.)

$S = 2,77$ zł w zaokrągleniu 3 zł.

Jak wskazuje powyższy przykład, obniżka jest nieznacząca, a wiąże się z istotnym nakładem pracy po stronie podatnika, który musi skompletować wszystkie faktury, wysłać wcześniej rozliczenie VAT, a ponadto posiadać wystarczające środki na rachunku VAT na pokrycie całej kwoty zobowiązania.

⁷⁸⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.

⁷⁸¹ Ł. Matusiakiewicz, *Split payment...*, op. cit., s. 13.

⁷⁸² <http://www.russellbedford.pl/o-nas/rb-biuletyn/item/1306-korzysci-ze-stosowania-mechanizmu-podzielonej-platnosci.html> (dostęp: 21.07.2021 r.).

W ocenie ekspertów skuteczność dobrowolnego mechanizmu podzielonej płatności w walce z oszustwami podatkowymi nie miała w Polsce istotnego znaczenia. Dlatego ustawodawca w odniesieniu do obszarów szczególnie narażonych na oszustwa związane z VAT sięgnął po środek bardziej radykalny, jakim jest obligatoryjny *split payment*⁷⁸³. Wprowadzenie obowiązkowego systemu podzielonej płatności stanowi odstępstwo od Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku⁷⁸⁴ i takie działanie w państwie członkowskim UE wymaga upoważnienia Rady udzielanego na wniosek Komisji. Wprowadzenie w Polsce obowiązkowego *split payment* było możliwe dzięki uzyskaniu takiego upoważnienia na początku 2019 roku⁷⁸⁵. Wydana zgoda na obligatoryjny MPP ma charakter terminowy i obowiązuje do 28.02.2022 r.⁷⁸⁶

Obowiązkowy MPP w polskiej praktyce gospodarczej ma zastosowanie, gdy zostaną spełnione warunki:

- ✓ wartość brutto transakcji wynosi powyżej 15 tysięcy zł brutto bądź równowartość tej kwoty,
- ✓ co najmniej jedna pozycja z faktury została zawarta w załączniku 15 Ustawy o VAT,
- ✓ sprzedawca i odbiorca są podatnikami (niezależnie czy nabywcą jest podatnik VAT czynny czy zwolniony).

Mechanizm obejmuje głównie towary i usługi, które były do listopada 2019 roku już przedmiotem szczególnych reżimów opodatkowania VAT tj. mechanizmu odwrotnego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej. Obszary uznane za wrażliwe za oszustwa podatkowe VAT i objęte obowiązkowym mechanizmem *split payment* są następujące⁷⁸⁷:

- usługi budowlane,
- paliwa,
- stal i wyroby stalowe,
- złom i odpady,
- metale szlachetne (np. złoto, srebro) i nieszlachetne (np. miedź),
- węgiel i produkty węglowe,
- maszyny i urządzenia elektryczne oraz ich części i akcesoria.

⁷⁸³ J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, *op. cit.*, s. 7.

⁷⁸⁴ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

⁷⁸⁵ J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, *op. cit.*, s. 8.

⁷⁸⁶ *Ibidem*, s. 11.

⁷⁸⁷ A. Kowal, W. Lichota, *Proces cyfryzacji...*, *op. cit.*, s. 272.

Faktury poniżej 15 tys. złotych brutto, które dotyczą towarów objętych obowiązkowym mechanizmem podzielonej płatności, podlegają odpowiedzialności solidarnej nabywcy, stosowanej od pierwszej złotówki. Od tej odpowiedzialności można się uwolnić przez zastosowanie dobrowolnej zapłaty w systemie *split payment*.

Podmioty, które dokumentują świadczenie usług bądź sprzedaży towarów objętych obligatoryjnym MPP są zobowiązane zawierać adnotacje na fakturze: *mechanizm podzielonej płatności*. Brak takiego zapisu powoduje konsekwencje w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego (sankcji) w wysokości 30% kwoty, która wynika z faktury.

Nabywca również powinien także liczyć się z ryzykiem nałożenia na niego sankcji w sytuacji, w której mimo ciążącego na nim obowiązku uregulowania kwoty podatku VAT wykazanej na fakturze zgodnie z MPP, ureguje tę kwotę w inny sposób. W takiej sytuacji organ podatkowy ustali dodatkowe zobowiązanie podatkowe, w wysokości odpowiadającej 30% kwoty podatku wykazanego na fakturze, której będzie dotyczyć płatność⁷⁸⁸.

3.3.3. Analiza rozwiązań na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej

Jak się okazuje, modelowe warianty MPP są częstokroć modyfikowane przez państwa, które dokonały jego wdrożenia. Modyfikacje te mają na celu dostosowanie jego założeń do specyfiki prawnej i uwarunkowań rynkowych, odpowiednich dla danego państwa. Mechanizm ten nie został przewidziany w regulacjach Dyrektywy 2006/112/WE⁷⁸⁹, przez co państwa członkowskie nie mają obowiązku wprowadzania go do swoich systemów prawnych. Gdyby jednak państwo członkowskie chciało wprowadzić MPP – to tak jak wcześniej zostało wspomniane – musi uzyskać zgodę w tym zakresie od władz unijnych, w zależności od tego, czy rozwiązanie będzie dobrowolne, czy obligatoryjne i czy będzie powiązane z innymi regulacjami, jak np. odpowiedzialność solidarna⁷⁹⁰. Uzyskanie zgody determinowane jest głównie tym, czy projekt rozwiązania danego państwa UE spełnia przesłanki proporcjonalności⁷⁹¹, a zatem jest odpowiedni dla realizacji stawianych przed nim zadań, jak

⁷⁸⁸ KPMG, *Mandatory split payment mechanism from 1st November 2019*, 2019, s. 1. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pl/pdf/2019/09/pl-en-tax-alert-KPMG-2019-09-24-mandatory-split-payment-mechanism-from-1-st-november-2019.pdf> (dostęp: 21.04.2021 r.).

⁷⁸⁹ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

⁷⁹⁰ J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, *op. cit.*, s. 7.

⁷⁹¹ Zasada proporcjonalności obowiązująca na gruncie VAT odgrywa ważną rolę w ochronie praw podatnika. Jest istotnym instrumentem równoważenia interesów państwa i podatnika, a w rezultacie jest zaporą przez nadużyciami tego pierwszego, chronią prawa drugiego. Nakazuje organom państwowym użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu. Oznacza to, że organy państwowe mają osiągać cel, który służy społeczeństwu, jak najmniejszym kosztem jego oraz poszczególnych jednostek kosztem (zob.

również nie wykracza poza to, co niezbędne dla realizacji tych celów. Każdy model krajowy należy oceniać zatem odrębnie.

Analizie będą podlegać doświadczenia:

- rumuńskie,
- czeskie,
- włoskie,
- holenderskie,
- bułgarskie.

W Rumunii mechanizm *split payment* (rum. *plată defalcată a TVA*) po kilku miesiącach stosowania dobrowolnego rozwiązania, został wprowadzony obowiązkowo na początku 2018 roku bez uprzedniej zgody Rady. Wobec negatywnej opinii rumuńskiego rozwiązania przez Komisję, kraj ten zobowiązany był wycofać stosowanie wspomnianej instytucji⁷⁹². MPP w tym kraju został zniesiony z dniem 1 lutego 2020 r.⁷⁹³ Model rumuński przewidywał funkcjonowanie obligatoryjnego MPP w określonych przypadkach oraz fakultatywnego w pozostałych⁷⁹⁴. Kryterium zastosowania określały zaległości podatkowe, a nie tak jak w Polsce dane usługi bądź towary. W modelu rumuńskim określono, że MPP ma mieć zastosowanie w sytuacji, gdy zaległości podatkowe wynoszą ponad 15 000 RON (ok. 3,2 tys. euro) w przypadku dużych podmiotów, ponad 10 000 RON (2,15 tys. euro) w przypadku średnich i 5 000 RON (ok. 1,08 tys. euro) w przypadku pozostałych podatników oraz nie zostały one uregulowane po upływie 60 dni roboczych od terminu wymagalności. W wydanym przez Komisję komunikacie, wskazano, iż niektóre elementy modelu rumuńskiego budzą istotne obawy co do ich proporcjonalności. Zauważono, że system ma zastosowanie dla podatników oraz instytucji publicznych, którzy mają zaległości podatkowe powyżej określonych progów, a Komisja wydała oświadczenie, że wprowadzenie podzielonej

P. Mikula, *Zasada proporcjonalności w podatku od wartości dodanej – analiza orzecznictwa TSUE*, Toruński Rocznik podatkowy, Toruń 2014, s. 54.)

⁷⁹² Ordonanță de Urgență Nr. 78/2019 din 18 decembrie 2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare (publicată în: Monitorul Oficial nr. 1031 din 23 decembrie 2019) (ang: Emergency Ordinance no. 78/2019 regarding the changes of some normative acts and the establishment of some measures in the field of agriculture, as well as for the approval of fiscal-budgetary measures, published on the Official Gazette no. 1031 of 23 December 2019), B. Gryziak *Mechanizm podzielonej płatności (split payment) jako narzędzie przeciwdziałania oszustwom podatkowym w zakresie VAT – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, nr 8/2019, Warszawa 2019, s. 10.

⁷⁹³ <https://www.pwc.ro/en/tax-legal/alerts/the-vatsplit-payment-mechanism--repealed-as-of-1-february-2020.html> (29.12.2020 r.).

⁷⁹⁴ B. Gryziak, *Mechanizm...*, *op. cit.*, s. 10.

płatności w takim kształcie podważa funkcjonowanie ogólnego systemu VAT i określenie progów zadłużenia na stałym poziomie dla trzech kategorii podatników nie gwarantuje równego traktowania podatników w ramach tej samej kategorii⁷⁹⁵. Według Komisji próg 15 000 RON nie będzie miał takich samych konsekwencji dla wszystkich dużych podatników, a próg 5 000 RON dla wszystkich małych podmiotów. Model ten nakładał również na klienta obowiązek sprawdzania rejestru podatników, dla których ma zastosowanie MPP (w przeciwieństwie do rozwiązania polskiego – polski podatnik wystawiający fakturę miał obowiązek zaznaczyć, że płatność musi odbyć się w systemie MPP). Jeżeli płatcy uregulował płatność w inny sposób niż był zobowiązany, przewidziana była dla niego grzywna. Taki system stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione obciążenie dla nabywcy⁷⁹⁶. Komisja oceniła, iż rumuński MPP nie jest proporcjonalny do zakładanego celu tzn. nie spełnia wymogu prawidłowości poboru VAT oraz zapobiegania uchylaniu się od podatku⁷⁹⁷. W ocenie Komisji model stwarzał również znaczne obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw⁷⁹⁸.

W sprawie rozwiązania czeskiego nie wystąpiono o derogację od Dyrektywy 2006/112/WE⁷⁹⁹. Czeski ustawodawca wprowadził możliwość korzystania z MPP w 2011 roku jako fakultatywny i manualny model rozliczeń wobec odpowiedzialności solidarnej nabywcy za podatek niezapłacony w sytuacji, gdy nabywca wiedział lub powinien wiedzieć, że zobowiązanie podatkowe nie zostanie przez sprzedawcę zapłacone. Manualny MPP wymaga od odbiorcy samodzielnego rozdzielenia płatności poprzez dokonanie dwóch odrębnych poleceń przelewu, w przeciwieństwie do modelu zautomatyzowanego, stosowanego w Polsce⁸⁰⁰. Istotna różnica między rozwiązaniem czeskim a polskim jest taka, że w Czechach nabywca w ramach podzielonej płatności płaci podatek VAT do urzędu skarbowego sprzedawcy. Dowolna wpłata na konto bankowe nadzorowane przez organ podatkowy skutkowałą brak odpowiedzialności za niezapłacony podatek dostawcy. Taki model MPP zatem nie wymagał uzyskania zgody instytucji unijnych, jednakże fakultatywność rozwiązania w Czechach powoduje, że nie jest ono powszechnie stosowane. Nie stanowi ono zatem podstawowego narzędzia zwalczającego oszustwa podatkowe, stanowi raczej środek

⁷⁹⁵ J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, op. cit., s. 9.

⁷⁹⁶ <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1341275,mf-o-postepowaniu-ke-dot-split-payment-w-rumunii.html> (dostęp: 17.08.2020 r.).

⁷⁹⁷ <http://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-podatkach/item/1073-rzad-polski-liberalizuje-stanowisko-wobec-split-payment.html> (dostęp: 17.08.2020 r.).

⁷⁹⁸ <https://www.taxathand.com/article/12777/Romania/2020/VAT-split-payment-mechanism-abolished-> (dostęp: 29.12.2020 r.).

⁷⁹⁹ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

⁸⁰⁰ PWC, *Split payment. Raport PWC*, Warszawa 2015, s. 5.

uzupełniający i taką rolę spełnia w systemie czeskim⁸⁰¹. W Czechach pojawił się także problem praktyczny wynikający z obowiązujących w tym kraju zasad wykonywania umów. Jeżeli w umowie nie wskazano, że strony zastosują mechanizm *split payment*, to sprzedawca może dochodzić od nabywcy części ceny równej wartości podatku VAT, mimo że została ona wpłacona na konto urzędu skarbowego właściwego dla sprzedawcy⁸⁰².

Włochy były pierwszym państwem UE, które wprowadziły obowiązkowy mechanizm *split payment*. Dotyczył on pierwotnie dostaw towarów i świadczenia usług na rzecz podmiotów prawa publicznego (np. organów państwowych i samorządowych, izb handlowych, czy uczelni wyższych i szpitali), gdzie włoskie władze podatkowe stwierdziły największą skalę procederu wyłudzenia podatku VAT⁸⁰³. Następnie rozszerzono zakres MPP o transakcje na rzecz spółek kontrolowanych przez państwo i notowanych na giełdzie. Włosi nie tylko uzyskali zgodę od władz unijnych na wprowadzenie obligatoryjnego rozwiązania, ale również został na nich nałożony obowiązek, aby faktury, wystawiane w związku z dostawcami towarów i świadczeniem usług dla organów publicznych zawierały właściwą adnotację, iż podatek powinien być wpłacony na odrębne i zablokowane konto administracji podatkowej. Ustawodawca włoski wprowadził model manualny, co oznacza, że odbiorcy dzielą płatność za fakturę – przekazując kwotę netto dostawcy, a podatek VAT na zablokowane konto należące do Skarbu Państwa⁸⁰⁴. Komisja UE upoważniła Włochy do przedłużenia modelu podzielonej płatności do 30 czerwca 2023 roku⁸⁰⁵.

W Holandii wprowadzono model przypominający mechanizm *split payment*, mający na celu zmniejszenie uszczupień podatkowych, które mają miejsce w związku z nabywaniem usług oddelegowania personelu od agencji pracy tymczasowej i podobnych podmiotów. W przypadku świadczenia usług, w których pracownicy udostępniani są do innego rodzaju prac aniżeli usługi budowlano-montażowe bądź budowa statków, przyjmowana jest zasada odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania VAT usługodawcy. Odpowiedzialność solidarna jest wyłączona jeżeli usługobiorca⁸⁰⁶:

- wpłaci kwotę VAT z faktury na specjalny rachunek usługodawcy i wskaże w tytule przelewu dane faktury,

⁸⁰¹ T. Tratkiewicz, *Model podzielonej płatności – remedium na oszustwa w VAT?*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio H, 2017, 51(6), s. 480.

⁸⁰² J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, *op. cit.*, s. 8.

⁸⁰³ T. Tratkiewicz, *Model podzielonej płatności...*, *op. cit.*, s. 480.

⁸⁰⁴ J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, *op. cit.*, s. 8.

⁸⁰⁵ Council Implementing Decision (EU) 2020/1105 MENTING DECISION (EU) 2020/1105 of 24 July 2020 amending Implementing Decision (EU) 2017/784 authorising the Italian Republic to apply a special measure derogating from Articles 206 and 226 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax.

⁸⁰⁶ J. Fornalik, M. Jaworska, *Obowiązkowy...*, *op. cit.*, s. 10

- w rejestrze VAT wyodrębni faktury za udostępnienie personelu,
- wskaże o braku wiedzy na temat przeznaczenia przez usługodawcę środków przekazanych na rachunek zablokowany na cele inne aniżeli rozliczenie swoich należności podatkowych.

Środki zgromadzone na specjalnym rachunku można przeznaczyć na opłacenie podatków i ubezpieczeń społecznych, przy jednoczesnym braku ograniczeń dysponowania tymi środkami na inne cele. Wydatkowanie tych środków jest badane przez audytora. Przepisy holenderskie nie wprowadzają jednocześnie obowiązku posiadania takiego rachunku. Jednakże przewidują inny sposób uniknięcia odpowiedzialności solidarnej – wpłata kwoty VAT wynikającej z faktury za usługi udostępniania personelu bezpośrednio na rachunek organów podatkowych⁸⁰⁷.

Dokonując analizy rozwiązań europejskich, czy prac nad wdrożeniem powszechnego modelu podzielonej płatności, nie można pominąć negatywnych doświadczeń Bułgarii związanych z MPP. Bułgarski ustawodawca, który w związku ze zwiększeniem się skali oszustw karuzelowych wprowadził w 2003 roku podzieloną płatność jako narzędzie do walki z oszustwami, po 3 latach zdecydował się nad jego wycofaniem się po tym, jak okazało się, że nie tylko nie osiągnięto założonych celów, ale wręcz przeciwnie – niektóre jego elementy, które miały zachęcić do korzystania z MPP (zwolnienie z odpowiedzialności solidarnej, szybszy termin zwrotu), ułatwiły rozwój oszustw podatkowych⁸⁰⁸. Dodatkowo najbardziej dotknięte tym mechanizmem były małe i średnie przedsiębiorstwa, ze względu na wysokie koszty wdrożenia i zmniejszenie przepływów pieniężnych⁸⁰⁹.

Porównując polski MPP do innych rozwiązań europejskich, można zauważyć, że jest on na bardziej zaawansowanym poziomie ze względu na:

- automatyzację – w państwach UE dominuje model manualny,
- powszechność – może być stosowany w transakcjach B2B i B2G,
- obligatoryjność w 150 grupach towarowych i usługowych.

Rozwiązanie polskie różni się od innych stosowanych w UE również z tego względu, że jego obligatoryjność jest warunkowana nie tylko branżą, ale również wartością faktury. Jednakże wykorzystanie tego modelu podobnie jak w przypadku rozwiązania holenderskiego, zwalnia z odpowiedzialności solidarnej. Polski model jest znacznie bardziej rygorystyczny aniżeli

⁸⁰⁷ *Ibidem*.

⁸⁰⁸ T. Tratkiewicz, *Model podzielonej płatności...*, *op. cit.*, s. 482.

⁸⁰⁹ D. Mitran, *European trends in split VAT*, *Internal Auditing&RiskManagement*, 2017, 4(48), s. 46.

rozwiązania europejskie, szczególnie w zakresie gospodarowania środkami zgromadzonymi na rachunku VAT⁸¹⁰.

3.4. System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej – innowacyjne narzędzie analityki przepływów finansowych

Z dniem 13 stycznia 2018 r. weszła w życie Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych⁸¹¹. Na podstawie tej ustawy Szef Krajowej Administracji Skarbowej ma dostęp do informacji o rachunkach tzw. podmiotów kwalifikowanych. Przez podmiot kwalifikowany w rozumieniu przepisów ordynacji podatkowej art. 119zg pkt 4⁸¹² rozumie się:

- osobę prawną,
- osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁸¹³,
- osobę fizyczną prowadzącą działalność zarobkową na własny rachunek, która nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu Ustawy,
- jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której Ustawa przyznaje zdolność prawną.

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej STIR, jak zostało określone w ustawie, ma służyć analizie ryzyka polegającego na wykorzystaniu banków i SKOK-ów do popełnienia przestępstw skarbowych. System ten jest zatem odpowiedzialny za przetwarzanie danych oraz przekazywanie informacji i możliwych zagrożeniach do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych oraz do systemów teleinformatycznych banków i SKOK-ów. System ma też za zadanie pośredniczyć w przekazywaniu danych pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) a instytucjami finansowymi⁸¹⁴. Najistotniejszym uprawnieniem Szefa KAS i naczelnika urzędu celno-skarbowego jest możliwość korzystania z przetwarzanych przez banki/SKOK-i informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o obrocie

⁸¹⁰ W. Modzelewski, *Mechanizm podzielonej płatności...*, op. cit., s. 107.

⁸¹¹ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, Dz.U. 2017 poz. 2491.

⁸¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

⁸¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018 poz. 646.

⁸¹⁴ <https://www.gov.pl/web/kas/sukces-analzyki-stir> (dostęp: 25.04.2020 r.).

instrumentami finansowymi. Nie mniej istotnym uprawnieniem organów podatkowych jest możliwość zlecenia instytucjom finansowym blokady podejrzanych rachunków firmowych. Blokada rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego jest kluczowym elementem mechanizmu STIR, regulowanym treścią art. 119zv–119zze Ordynacji podatkowej⁸¹⁵, który wzbudza największe kontrowersje w sektorze przedsiębiorstw, bowiem uznawany jest za nadmierną ingerencję w sferę wolności gospodarczej. Dostrzega się przy tym, iż działania ustawodawcy podatkowego w znaczny sposób ograniczają poczucie bezpieczeństwa czy stabilizacji w prowadzeniu biznesu w imię rozszerzenia biurokracji oraz mechanizmów kontrolnych wykorzystywanych przez organy KAS.

Mechanizm blokady rachunku bankowego, dokonywany na żądanie szefa KAS w związku z rezultatem przeprowadzonej analizy ryzyka, może mieć uzasadnione podstawy oparte w zabezpieczeniu interesów założenia nie powinien być wymierzony w podatników prowadzących uczciwą działalność gospodarczą, a wyłącznie w podmioty wykorzystujące sektor bankowy do wyłudzeń skarbowych lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego.

Należy mieć na uwadze, iż w dobie coraz bardziej postępującej informatyzacji życia publicznego wymiana informacji i współpraca pomiędzy organami władzy publicznej a podmiotami sektora finansowego stała się po prostu nieunikniona. W związku z rozwojem cyfryzacji wzrasta rola banków, ponieważ wzrasta także liczba oraz znaczenie transakcji w obrocie bezgotówkowym i rozliczeń dokonywanych drogą elektroniczną. Ma to także swoje konsekwencje w łatwości i szybkości korzystania z narzędzi informatycznych oraz wykorzystywania ich przez zorganizowaną przestępczość⁸¹⁶.

Rezultaty stosowania STIR w latach 2018-2020 zostały przedstawione w tabeli 3.4. Z danych KAS w 2019 roku dokonano łącznie blokady 120 podmiotów kwalifikowanych, a uszczuplenia oszacowano na kwotę na 591,5 mln zł⁸¹⁷.

⁸¹⁵ § 1. Szef Krajowej Administracji Skarbowej może zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny, jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, o której mowa w art. 119zn ustalanie wskaźnika ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych § 1, wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać.

⁸¹⁶ M. Macudziński, System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej..., op. cit., s. 69-87.

⁸¹⁷ Krajowa Administracja Skarbowa, Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, Warszawa 2020, s. 5-6.

Tabela 3.4. Rezultaty stosowania STIR przed administrację podatkową

Statystyki STIR	31.12.2018	31.12.2019	31.08.2020
Liczba podmiotów kwalifikowanych zaraportowanych do STIR	3,44 mln	3,95 mln	4,17 mln
Ilość osób powiązanych z rachunkami podmiotów kwalifikowanych	4,61 mln	5,47 mln	5,57 mln
Ilość rachunków rozliczeniowych podmiotów kwalifikowanych	11,56 mln	15,74 mln	18,93 mln
Ilość transakcji zaraportowanych do systemu	8,53 mld	11,54 mld	15,40 mld
Liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych	29 tys.	58 tys.	-
Podmioty sklasyfikowane w kategorii*:			
wysokie ryzyko	-	-	52,0 tys.
średnie ryzyko			29,0 tys.
niskie ryzyko			4,06 mln

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *w 2020 zmienił się sposób prezentacji danych w tym zakresie.

3.5. Biała lista podatników VAT – narzędzie do weryfikacji kontrahentów

Na podstawie art. 96b ust. 1 Ustawy o podatku od towarów i usług⁸¹⁸ od 1 września 2019 r. Szef KAS prowadzi wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT oraz niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT. **Celem wprowadzenia takiego wykazu jest możliwość szybkiego dostępu podatników do aktualnych danych o swoich kontrahentach, co powinno przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego.** Rezultatem takiego działania powinno być zminimalizowanie ryzyka nieświadomego udziału podatnika w procederze zmierzającym do wyłudzenia VAT, a tym samym uszczelnianie systemu podatku od towarów i usług⁸¹⁹.

Biała lista jako elektroniczny wykaz podatników VAT umożliwia⁸²⁰:

- sprawdzenie czy kontrahent jest czynnym podatnikiem VAT,
- jeśli kontrahentowi odmówiono rejestracji, wykreślono go z rejestru lub przywrócono zarejestrowanie jako podatnika VAT, poznanie podstawy prawnej tych decyzji,

⁸¹⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

⁸¹⁹ T. Krywan, *Biała lista podatników VAT, Koszty w PIT i CIT, Odpowiedzialność solidarna*, INFOR, Warszawa 2019, s. 6-7.

⁸²⁰ <https://www.biznes.gov.pl/pl/aktualnosci/biala-lista-podatnikow-vat-nowe-narzedzie-do-sprawdzania-kontrahentow#2> (dostęp: 22.04.2020 r.)

- potwierdzenie numeru rachunku bankowego, na jaki należy zapłacić swojemu kontrahentowi.

Wykaz ten dostępny jest pod adresem <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka>. Biała lista wspierana jest przez system STIR.

Ujęcie wizualne przedstawiono na rysunku 3.6.

gov.pl | Ministerstwo Finansów

Wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT

☒ Numer konta
 ☐ NIP
 ☐ REGON
 ☐ Nazwa podmiotu (min. 5 znaków z wyłączeniem znaków specjalnych)

Wpisz numer konta

Wyszukaj dane aktualne na dzień: 01-07-2020

01-07-2020 ☐ Zmień datę

Szukaj

Rysunek 3.6. Biała lista – ujęcie wizualne

Źródło: <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka> (dostęp: 01.07.2020 r.).

W wykazie udostępniane są dane: wyłącznie na dzień sprawdzenia oraz na wybrany dzień przypadający nie wcześniej niż w okresie pięciu lat poprzedzających rok, w którym podmiot jest sprawdzany⁸²¹.

Dane są aktualizowane raz dziennie każdego dnia roboczego, dlatego istotne jest sprawdzanie numeru konta kontrahenta tego samego dnia roboczego, w którym planuje się zrealizować przelew⁸²².

Zakres danych zawartych w wykazie różni się w zależności od statusu podmiotu. Na rysunku 3.7 przedstawiono efekty wyszukiwania dla przykładowych dwóch przedsiębiorstw. Cechą charakterystyczną przedstawionych wyników wyszukiwania jest informacja:

- zaznaczona na zielono: *Figuruje w rejestrze VAT*,
- zaznaczona na czerwono: *Nie figuruje w rejestrze VAT*.

⁸²¹ T. Krywan, *Biała lista podatników...*, op. cit., s. 8-9.

⁸²² <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00226> (dostęp: 22.04.2020 r.).

Wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT

Data wyszukania: 22-07-2021 14:00:55

☐ Numer konta ☒ NIP ☐ REGON

☐ Nazwa podmiotu (min. 5 znaków z wyłączeniem znaków specjalnych)

Stan na dzień: **22-07-2021** ☐ Zmień datę

22-07-2021

Szukaj

Figuruje w rejestrze VAT

Firma (nazwa) lub imię i nazwisko	
Numer, za pomocą którego podmiot został zidentyfikowany na potrzeby podatku, jeżeli taki numer został przyznany	
Status podatnika (wg stanu na dzień sprawdzenia)	Czynny

Wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT

Data wyszukania: 22-07-2021 13:59:07

☐ Numer konta ☒ NIP ☐ REGON

☐ Nazwa podmiotu (min. 5 znaków z wyłączeniem znaków specjalnych)

Stan na dzień: **22-07-2021** ☐ Zmień datę

22-07-2021

Szukaj

Nie figuruje w rejestrze VAT

Identyfikator wyszukiwania: OX6sl-8c7ielj

DRUKUJ POTWIERDZENIE

Rysunek 3.7. Biała lista – efekty wyszukiwania

Źródło: <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka> (dostęp: 22.07.2021 r.).

W wykazie ujawniane są numery rachunków rozliczeniowych oraz imiennych rachunków w SKOK-ach, otwartych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, potwierdzone przy wykorzystaniu STIR bądź wskazane w zgłoszeniu identyfikacyjnych bądź aktualizującym⁸²³. Numery rachunków nie są publikowane, jeżeli odmówiono rejestracji bądź podmiot został wykreślony z listy czynnych podatników VAT⁸²⁴.

Wykaz rachunków dla przykładowego przedsiębiorstwa został przedstawiony na rysunku 3.8. Jest to przykład podmiotu, który ma zgłoszonych kilkadziesiąt rachunków bankowych.

⁸²³ T. Krywan, *Biała lista podatników...*, op. cit., s. 15.

⁸²⁴ Objasnienia podatkowe z dnia 20 grudnia 2019 r. Wykaz podatników VAT. <https://www.gov.pl> (dostęp: 20.09.2021 r.).

Numery rachunków rozliczeniowych lub imiennych rachunków w SKOK	15 1050 0086 1000 0024 4631 4326 16 1240 6247 1111 0010 2500 3944 21 1090 1753 0000 0000 7407 9003 24 1050 0086 1000 0022 7788 8117 24 1240 6247 1111 0010 2936 9770 27 2370 0008 0000 0000 2058 0006 33 1240 6247 1111 0010 2500 4026 38 1050 0086 1000 0090 3133 3124 41 1240 6247 1111 0010 2459 9101 41 1240 6247 1978 0000 4977 8889 42 1050 0086 1000 0023 4399 5136 43 1240 6292 1978 0010 7231 9702 44 1240 6247 1111 0000 4974 9241 45 1050 0086 1000 0090 3149 0429 45 1050 0086 1000 0090 3167 7736 46 1050 0086 1000 0090 3149 0411 57 1050 0086 1000 0024 4606 0788 58 1020 1026 0000 1502 0395 8600 58 1240 6292 1111 0010 9418 5648 61 1240 6247 1111 0010 2076 7144 63 1140 1010 0000 2933 3600 1001 65 1240 6247 1111 0000 5418 1375 66 1050 0086 1000 0090 3121 5347 67 1240 6247 1111 0010 3597 5860 68 1020 1026 0000 1402 0292 0957 68 1050 0086 1000 0090 3149 0403 68 1240 6247 1111 0010 2500 3784 69 1940 1210 0100 7117 0010 0000 71 1050 0086 1000 0090 8066 2753 72 1020 1026 0000 1402 0178 3075 74 1240 6247 1111 0010 2513 4723 75 2370 0008 0000 0000 2058 0015 82 1240 6247 1111 0010 4383 9574 88 1050 0086 1000 0090 3005 3376 88 1240 6247 1111 0000 4977 0274 89 1240 6247 1111 0000 4979 5088 90 1240 6247 1111 0010 2500 3582 92 1240 6247 1111 0010 2500 3449
Data rejestracji jako podatnika VAT	2003-12-31

Rysunek 3.8. Biała lista – wykaz numerów rachunków rozliczeniowych

Źródło: <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka> (dostęp: 22.07.2021 r.).

Od stycznia 2020 roku zapłacenie kwoty powyżej 15 000 zł brutto na rachunek spoza białej listy powoduje brak możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu tej kwoty bądź jej części. Konsekwencja takiego czynu jest również ryzyko odpowiedzialności solidarnej za zaległości podatkowe swojego kontrahenta, jeśli nie zapłaci on podatku VAT należnego od transakcji⁸²⁵. Ustawodawca dopuszcza jednak uwolnienie się od sankcji, w przypadku, jeśli najpóźniej w ciągu 3 dni od zrobienia przelewu na niewłaściwy numer rachunku bankowego, naczelnik urzędu skarbowego właściwego dla sprzedawcy zostanie poinformowany o tym fakcie⁸²⁶.

⁸²⁵ Deloitte, *Biała lista podatników. Nie daj się zaskoczyć nowym wymogom*, 2019, s. 1;

<https://www2.deloitte.com/> (dostęp: 22.04.2020 r.).

⁸²⁶ <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/nawosci-podatkowe/2019/biala-lista-podatnikow-vat.html> (dostęp: 30.06.2020 r.).

3.6. Kierunki rozwoju cyfryzacji podatku od towarów i usług

Drukowanie oraz wysyłanie faktur jest kłopotliwe oraz czasochłonne, a ten problem szczególnie odczuwalny jest w przedsiębiorstwach, które współpracują ze sporą liczbą kontrahentów. **Alternatywą w tej sytuacji okazują się być elektroniczne faktury ustrukturyzowane, które stają się coraz bardziej popularne nie tylko wśród dużych przedsiębiorstw czy koncernów.** Na przestrzeni ostatnich lat, na świecie coraz bardziej widoczna jest tendencja do zastępowania tradycyjnych faktur papierowych ich elektronicznymi odpowiednikami. Księgowość przeszła długą drogę – od papieru i tradycyjnych segregatorów przez częściową cyfryzację po prężnie rozwijającą się platformę chmurową z całym plikiem dokumentów dostępnych w formie online⁸²⁷.

Faktura elektroniczna według obecnie obowiązującej w Polsce Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, to faktura w formie elektronicznej, wystawiona lub otrzymana w dowolnym formacie elektronicznym (TXT, PDF, JPEG, TIFF, HTML, XML etc.)⁸²⁸. Definicja ta stanowi więc odzwierciedlenie definicji przyjętej przez art. 217 Dyrektywę Rady 2006/112/WE⁸²⁹ w brzmieniu zmienionym Dyrektywą 2010/45/UE⁸³⁰. Zgodnie z tą definicją elektroniczna faktura to ta w formie elektronicznej nienadająca się do automatycznego przetwarzania, jak i posiadająca ustandaryzowaną strukturę umożliwiającą automatyczne przetwarzanie. Zatem wyodrębnia się podział elektronicznych faktur:

- nadających się do automatycznego przetwarzania (np. XML),
- nienadających się do automatycznego przetwarzania (np. PDF jako załącznik do wiadomości e-mail).

Szczególnym przypadkiem elektronicznej faktury jest ustrukturyzowana faktura elektroniczna w formie ustrukturyzowanego komunikatu XML zgodnego z europejską normą EN-16931, który umożliwia jej automatyczne przekazywanie i przetwarzanie przez nabywcę⁸³¹ w komputerowych systemach finansowo-księgowych bez udziału pracy ludzkiej. W celu zniwelowania obowiązków administracyjnych, a także uszczelnienia systemu VAT, ograniczenia nieprawidłowości w jego rozliczaniu, szybszej i sprawniejszej identyfikacji

⁸²⁷ *Cyfrowe fakturuowanie w Polsce. Praktyczny i krótki przewodnik dla MŚP*, Fundacja Digital Poland, Warszawa 2020, s. 7.

⁸²⁸ R. Burchart, *E-faktury w polskim obrocie gospodarczym. Korzyści i bariery*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 299, s. 59.

⁸²⁹ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

⁸³⁰ Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturuowania.

⁸³¹ *Cyfrowe fakturuowanie w Polsce...*, *op. cit.*, 12.

oszustw podatkowych, od 18 kwietnia 2019 roku polski ustawodawca nałożył na jednostki sektora finansów publicznych, które biorą udział jako zamawiający w zamówieniach publicznych, obowiązek odbierania i przetwarzania takich faktur z wykorzystaniem bezpłatnej rządowej platformy PEF (*Platforma Elektronicznego Fakturowania*)⁸³². Obecnie rozwiązanie ma charakter fakultatywny – wykonawca nie jest zobowiązany do przesyłania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych, jednakże jeżeli taką fakturę wystawi i prześle, zamawiający ma obowiązek ją odebrać⁸³³. Rozwiązanie zostało wprowadzone na podstawie Ustawy z dnia 9 listopada 2018 roku o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym⁸³⁴, która stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE⁸³⁵. Procedura e-fakturowania ustrukturyzowanego obecnie w Polsce dotyczy zatem obecnie głównie gmin, szkół, szpitali czy muzeów i jest jednym z punktów programu: „Od papierowej do cyfrowej Polski”⁸³⁶.

W raporcie państw unijnych do Komisji Europejskiej za pierwsze półrocze funkcjonowania Dyrektywy, Polska na dzień 30 listopada 2019 roku wykazała zarejestrowanych na platformie PEF: 655 dostawców, 1600 faktur (dla porównania: w 2018 roku zamówień publicznych było ok. 155 tys.)⁸³⁷. Należy wziąć pod uwagę, że dla zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro fakturowanie elektroniczne było możliwe dopiero od 1 sierpnia 2019 roku. Mimo tych ograniczeń można zauważyć, że dobrowolne korzystanie z platformy nie przyspiesza w sposób znaczny popularyzacji fakturowania elektronicznego. Dla porównania Włosi wykazują rocznie w ramach fakturowania elektronicznego B2G 30 mln faktur (prawie 100% faktur dotyczących zamówień publicznych)⁸³⁸. Warto zauważyć, że włoski ustawodawca wprowadził obowiązek przyjmowania faktur elektronicznych przez wszystkie podmioty administracji publicznej na podstawie prawa wewnętrznego w marcu 2015 roku. Zatem Włosi dysponują już daleko szerszą praktyką w zakresie fakturowania

⁸³² Comarch, *Getting ready for exchanging e-invoices with public administration. A 2020 European e-invoicing market review*, s. 10. <https://www.comarch.com> (dostęp: 07.07.2021 r.).

⁸³³ *Cyfrowe fakturowanie w Polsce...*, op. cit., s. 16.

⁸³⁴ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2018 poz. 2191.

⁸³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania w zamówieniach publicznych.

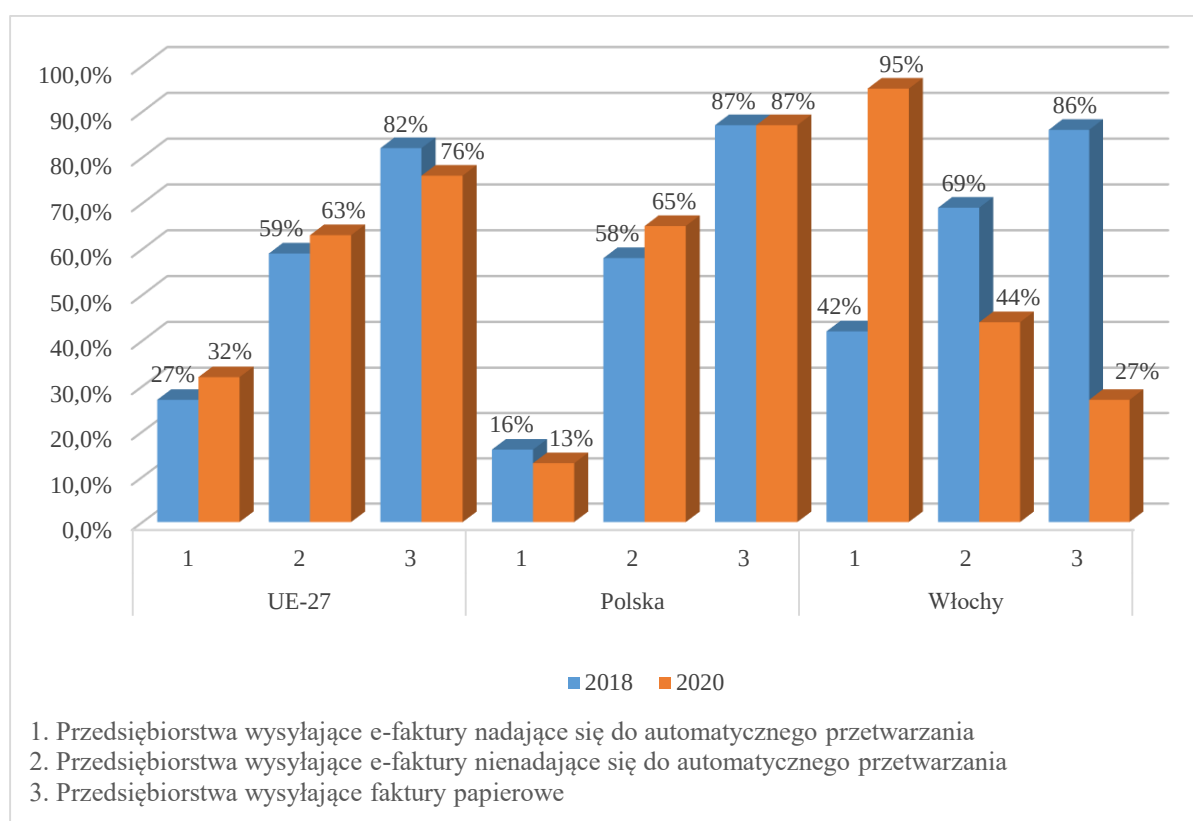
⁸³⁶ M. Klimek, *Program „Od papierowej do cyfrowej Polski” – założenia i stan realizacji*, XVIII Kongres Spedytorów, Toruń 2017. <https://pisil.pl/wp-content/uploads/2017/06/M.Klimek-Program-Od-papierowej-do-cyfrowej-Polski.pdf> (dostęp: 05.07.2021 r.).

⁸³⁷ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eInvoicing+in+Poland> (dostęp: 05.07.2021 r.)

⁸³⁸ A. Marton, *E-invoicing: każda faktura autoryzowana przez Ministerstwo Finansów już w 2022 r.?*, 30.06.2020. <https://www.rp.pl> (dostęp: 07.07.2021 r.)

elektronicznego w sferze zamówień publicznych⁸³⁹. Komisja szacuje, że tylko w okresie 2015–2017 stosowanie faktur elektronicznych przez przedsiębiorstwa UE przyniosło oszczędności w wysokości 920 mln euro⁸⁴⁰.

W Polsce wystawia się ok. 1,5 mld faktur rocznie⁸⁴¹ i mimo rozwijającej się technologii w podatkach, dominują te w formie papierowej. Jak wynika z badań Eurostatu na ten moment w Polsce fakturowanie papierowe i elektroniczne współistnieją, chociaż faktury elektroniczne, szczególnie te które podlegają automatycznemu przetwarzaniu są wciąż na początkowym etapie. Wyniki zostały zestawione z wynikami włoskich przedsiębiorców oraz ze średniej UE-27.



Rysunek 3.9. Digitalizacja faktur – porównanie wyników Polski z Włochami i UE-27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu; *badaniem objęto przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 10 osób; suma udziałów procentowych określonych grup przedsiębiorstw wynosi ponad 100%, ponieważ w pytaniu można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Pierwszym poziomem cyfryzacji obiegu faktur jest wysyłanie e-faktur o charakterze nieustrukturyzowanym, takich jak skany czy też PDF-y. W tej kwestii polskie

⁸³⁹ A. Marton, *E-invoicing...*, op. cit.

⁸⁴⁰ European Commission, *eInvoicing: New electronic invoicing standard facilitates public procurement contracts in Europe*, 2019. https://ec.europa.eu/growth/content/einvoicing-new-electronic-invoicing-standard-facilitates-public-procurement-contracts-europe_en, (dostęp: 28.09.2020 r.).

⁸⁴¹ B. Śliwczyński, *Krajowy system e-fakturowania*, e-mentor, 2015, 4 (61), s. 76.

przedsiębiorstwa znajdują się w środku europejskiej stawki. W Polsce takie faktury wystawiało w 2018 roku 58% przedsiębiorstw, a w 2020 – 65%, podczas gdy średnia UE wynosi kolejno 59% i 63%. Widoczna jest różnica pomiędzy Polską a UE-27 i Włochami (pionierami tego rozwiązania w UE) w przypadku dalszych kroków związanych z cyfryzacją, a dokładnie z rezygnacją z wystawiania faktur papierowych. W UE-27 w 2020 roku przeciętnie 76% wystawiało faktury papierowe, zatem zrezygnowało z nich 6% przedsiębiorstw, podczas gdy w Polsce 87% przedsiębiorstw wystawiało tradycyjne faktury i w tej kwestii nie zmieniło się nic od 2018 roku. Analizując odpowiedzi włoskich przedsiębiorców, można zauważyć, że rezultatem tamtejszego ustawodawstwa jest rezygnacja z faktur papierowych – w 2020 roku wystawiało je zaledwie 27% przedsiębiorstw, zatem w ciągu dwóch lat niemal 60% przedsiębiorstw zrezygnowało z dokumentów papierowych. Dystans ten jest jeszcze bardziej zauważalny w przypadku praktyki wysyłania faktur, które są dostosowane to automatycznego przetwarzania. W Polsce tego rodzaju e-faktury wysyłało 16% przedsiębiorstw w 2018 roku i o 3% mniej w 2020 roku. We Włoszech 95% przedsiębiorstw korzystało z tego rozwiązania w 2020 roku, a w całej UE-27 ponad 1/3 podmiotów gospodarczych.

Zgodnie z projektem ustawy zmieniającej Ustawę o VAT z dnia 1 lutego 2021 roku⁸⁴², faktury ustrukturyzowane wystawiane i przesyłane za pomocą systemu teleinformatycznego – Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) mają funkcjonować w polskim obrocie gospodarczym dla transakcji B2B i B2C niezależnie od faktur papierowych oraz obecnie występujących w obrocie gospodarczym faktur elektronicznych w formie PDF czy skanu. Docelowo system zostanie połączony z wykazem podatników VAT (białą listą), STIR i informacjami o nieuczciwych przedsiębiorcach⁸⁴³. Według przedstawionego przez Ministerstwo Finansów harmonogramu, model fakultatywny ma zostać wprowadzony końcem 2021 roku, a obligatoryjny – początkiem 2023 roku⁸⁴⁴. W celu spopularyzowania nowego sposobu rozliczania faktur, nowelizacja przewiduje szereg zachęt dla podatników. Przy spełnieniu pewnych warunków, w tym wyłączonego wystawienia faktur ustrukturyzowanych w okresie rozliczeniowym, termin zwrotu VAT ma zostać skrócony z 60 do 40 dni. E-faktury będą przechowywane w KSeF przez okres 10 lat, licząc od końca roku, w którym zostały wystawione (a w przypadku upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego po

⁸⁴² Projekt z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie e-faktur, <https://legislacja.rcl.gov.pl> (dostęp: 05.07.2021 r.).

⁸⁴³ *Cyfrowe fakturowanie...*, *op. cit.*, s. 23.

⁸⁴⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/e-faktura-na-kolejnym-etapie-procesu-legislacyjnego> (dostęp: 07.07.2021 r.)

tym okresie – do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego). Zatem w tym przypadku nie będą miały zastosowania przepisy regulujące zasady wystawiania duplikatów faktur, gdyż nie będzie istniała możliwość zagubienia lub zniszczenia faktury wystawionej za pośrednictwem KSeF. E-faktury mają dawać podatnikom pewność, że faktura trafiła do odbiorcy, natomiast ustandaryzowanie wzorca faktury ma skutkować łatwiejszą obróbką i księgowaniem dokumentów⁸⁴⁵. Zatem jest szansa na ograniczenie chociażby w małym stopniu zjawiska zatorów płatniczych. Opóźnione płatności niejednokrotnie spowodowane są zagubieniem faktury, wysłaniem na błędny adres czy pracochłonną obróbką dokumentów⁸⁴⁶. Istotną zachętą dla stosowania faktur ma być także, w przypadku faktur korygujących zmniejszających podstawę opodatkowania, wyłączenie nieprecyzyjnych i kontrowersyjnych przepisów związanych z rozliczaniem takich faktur, które zostały wdrożone pakietem SLIM VAT. Polski ustawodawca zamiast poprawić niestosowne przepisy, pozwoli na ich „obejście”, jeśli podatnicy będą wystawiać e-faktury za pomocą KSeF⁸⁴⁷.

Wśród zalet takiego rozwiązania podaje się: oszczędność czasu, bezpieczeństwo, kontrola nad obiegiem dokumentów, sprawdzanie statusu dokumentu (data odczytania przez odbiorcę) oraz automatyzacja⁸⁴⁸. Komisja Europejska wskazuje na zmniejszenie obciążeń administracyjnych i czas zapłaty za poszczególne faktury, a co za tym idzie zmniejszenie zatorów płatniczych⁸⁴⁹. Inne organizacje wymieniają wśród zalet również: komfortowy dostęp do danych (np. bez wizyty w biurach rachunkowych), mniej kroków pośrednich (skanowanie, przesyłanie, wprowadzanie faktur etc.), wgląd do finansów firmy w czasie rzeczywistym⁸⁵⁰. Wśród zalet dla ustawodawcy należy zaliczyć również bezpieczny i zgodny z prawem dostęp organów kontroli skarbowej do danych podatnika⁸⁵¹. Oprócz tych kwestii podkreślana przez polskie Ministerstwo Finansów jest także ochrona środowiska oraz ograniczenie fałszywych faktur w obiegu i wzrost cyfryzacji sektora publicznego w Polsce. Poddany porównaniu został proces odbioru tradycyjnej faktury (w formie papierowej) w pięciu polskich jednostkach sektora zamówień publicznych. Średni koszt obsługi pojedynczego dokumentu w docelowym

⁸⁴⁵ Ł. Daniek, *Structured invoice: a new VAT invoicing scheme*, [w:] KPMG, *Frontiers in tax. Poland Edition*, Warszawa 2021, s. 8-9.

⁸⁴⁶ A. Kowal, *Kredyty kupieckie a zatory płatnicze*, [w:] M. Wasilewski, J. Bereźnicka (red.), *Wybrane problemy finansów publicznych i przedsiębiorstw*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020, s. 95.

⁸⁴⁷ Ł. Daniek, *Structured invoice...*, *op. cit.*, s. 8-9.

⁸⁴⁸ <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat/wystawianie-faktur-co-powinienes-wiedziec/e-faktura-wszystko-co-musisz-wiedziec> (dostęp: 30.06.2020 r.).

⁸⁴⁹ European Commission, *What is eInvoicing?*

<https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eInvoicing> (dostęp: 08.09.2020 r.).

⁸⁵⁰ *Cyfrowe fakturowanie...*, *op. cit.*, s. 8.

⁸⁵¹ <https://www.comarch.pl/handel-i-uslugi/wymiana-danych/e-invoicing/> (dostęp: 28.09.2020 r.).

procesie odbioru e-faktury był o 15,77 zł niższy niż w procesie obsługi faktury tradycyjnej. To średnio około 20% oszczędności na jednym dokumencie⁸⁵².

W czerwcu, lipcu i sierpniu 2021 roku przeprowadzono badania dotyczące faktur ustrukturyzowanych wśród przedsiębiorców z całej Polski. Zebrano łącznie 190 odpowiedzi. Wśród najważniejszych pytań znalazły się:

- 1) *Zgodnie z projektem ustawy z dnia 1 lutego 2021 roku faktury ustrukturyzowane nadające się do automatycznego przetwarzania mają funkcjonować powszechnie w polskim obrocie gospodarczym oraz będą wysyłane i przetwarzane za pomocą Krajowego Systemu e-Faktur. Na początkowym etapie ma być to rozwiązanie nieobowiązkowe, czy zechce Pani/Pan skorzystać z tego rozwiązania dobrowolnie?*
- 2) *Co w Pani/Pana opinii może być barierą w dobrowolnym stosowaniu e-faktur ustrukturyzowanych wśród polskich przedsiębiorców?*
- 3) *Co w Pani/Pana opinii może zachęcić do dobrowolnego stosowania stosowaniu e-faktur ustrukturyzowanych wśród polskich przedsiębiorców?*

Dane na temat badanych jednostek zostały przedstawione w tabeli 3.5.

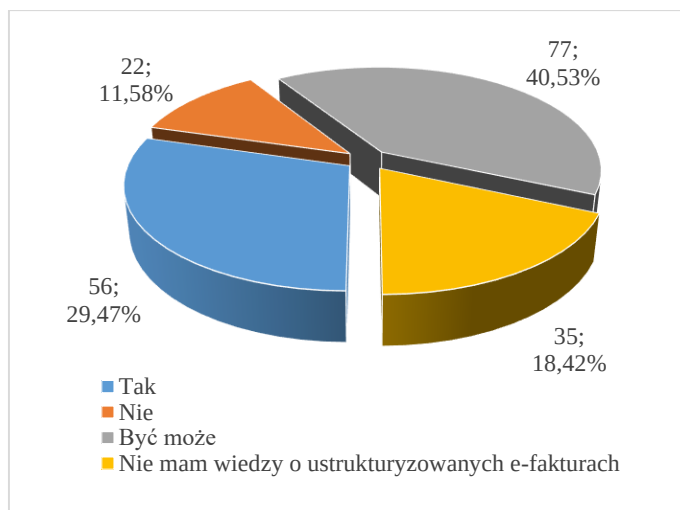
Tabela 3.5. Informacje o badanych przedsiębiorstwach

Grupa	Ilość przedsiębiorstw
Mikro	53,68%
Małe	28,94%
Średnie	13,68%
Duże	4,21%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Niemal 30% przedsiębiorców jest zdecydowana dobrowolnie skorzystać z rozwiązania za pomocą KSeF (rys. 3.10). Jednakże, aby wdrożyć e-fakturowanie w danym przedsiębiorstwie, z takiego rozwiązania powinny korzystać również partnerzy biznesowi. Chociaż istnieje szansa, że kontrahent przyjmuje e-faktury, zawsze istnieje prawdopodobieństwo napotkania takiego, który takiego rozwiązania nie stosuje. Wtedy przedsiębiorstwo zmuszone jest do przejścia na fakturę w formie papierowej bądź elektronicznej nieustrukturyzowanej. Na początkowym etapie może to być przeszkodą w stosowaniu e-faktur.

⁸⁵² <https://www.gov.pl/web/rozwoj/w-przyszly-czwartek-zaczna-obowiazrywac-e-faktury-min-w-zamowieniach-publicznych> (dostęp: 30.06.2020 r.).



Rysunek 3.10. Procent przedsiębiorstw chcących dobrowolnie skorzystać z e-faktur ustrukturyzowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych

Niepokojącym faktem jest to, że około 18% przedsiębiorców nie ma wiedzy na temat ustrukturyzowanych e-faktur. Niemal 12% badanych nie zechce skorzystać z rozwiązania dobrowolnie. W wielu przedsiębiorstwach (ok. 41%) być może zostanie wdrożone rozwiązanie dobrowolnie.

Najczęściej pojawiającą się barierą wykazywaną przez przedsiębiorców w dobrowolnym korzystaniu z tego rozwiązania jest przyzwyczajenie do faktur papierowych i niechęć do zmian (57,36%) a następnie brak wiedzy na temat ustrukturyzowanych e-faktur (48,94%). Wciąż istnieje wiele błędnych informacji na temat e-fakturowania i nic dziwnego, że wiele przedsiębiorstw nadal uważa, że papierowe bądź nieustrukturyzowane faktury są łatwiejsze i szybsze w użyciu. Brak wiedzy rodzi poczucie niepewności a czasem wręcz nieuzasadniony lęk, co skutkuje oporem społecznym w akceptowaniu nowych, korzystnych rozwiązań. Gdy rewolucje technologiczne ogłasza się co kilka miesięcy, przedsiębiorcy mogą czuć się zagubieni podczas wybierania ścieżki biznesowej. Istotną kwestią propagowania e-faktur na poziomie krajowym jest uświadamianie przedsiębiorców o korzyściach takich rozwiązań, a brak takich działań stanowi barierę według 30,0% przedsiębiorców.

Przygotowanie systemów finansowych czy szkolenia zespołów wewnętrznych mogą wiązać się z dużymi kosztami. Obawiają się tego również tego przedsiębiorcy (kolejno 46,32% i 25,79%). Należy mieć też na uwadze, że samo wdrożenie e-faktur od razu nie obniży kosztów przestrzegania przepisów podatkowych, ponieważ e-faktura dla wielu jest nowym

rozwiązaniem, zatem należy ponieść koszty związane z ich wdrożeniem⁸⁵³. Potrzebne jest zaufanie przedsiębiorców, że w długim okresie taka „inwestycja” będzie opłacalna. Początkowy koszt implementacji e-fakturowania może być zbyt wysoki dla małych przedsiębiorstw z ograniczonym budżetem⁸⁵⁴. Ze względu na to, że e-fakturowanie jest inicjatywą cyfrową, pełne zrozumienie jego mechanizmu zajmie trochę czasu i, co zrozumiałe, na początkowych etapach prawdopodobnie pojawi się kilka typowych błędów. Ponadto, przedsiębiorcy muszą przeszkolić swoich pracowników, aby zapewnić przejrzystość procesu generowania e-faktur, co też rodzi pewne koszty operacyjne. Podobnie organy podatkowe muszą przejść szkolenie, aby móc odpowiedzieć na wszelkie pytania podatników.

Tabela 3.6. Opinia na temat barier w dobrowolnym stosowaniu e-faktur ustrukturyzowanych

<i>Co w Pani/Pana opinii może być barierą w dobrowolnym stosowaniu e-faktur ustrukturyzowanych wśród polskich przedsiębiorców?</i>		Odpowiedzi*
1.	Przyzwyczajenie do faktur papierowych i niechęć do zmian	57,36%
2.	Brak kompetencji w obsłudze systemów informatycznych wśród pracowników	39,5%
3.	Koszty związane z przystosowaniem wykorzystywanych elektronicznych systemów zarządzania dokumentami i komputerowych systemów finansowo-księgowych	46,32%
4.	Koszty szkoleń pracowników, dostosowania i wdrożenia wewnętrznych procedur	25,79%
5.	Obawa o bezpieczeństwo elektronicznych dokumentów	26,84%
6.	Niedostateczne popularyzowanie e-faktur	30,00%
7.	Brak wiedzy na temat ustrukturyzowanych e-faktur	48,94%
8.	Inne	3,16%
9.	Nie mam zdania	8,95%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych; *suma udziałów procentowych dla poszczególnych odpowiedzi wynosi ponad 100%, ponieważ w pytaniu można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Wielu przedsiębiorców obawia się o bezpieczeństwo elektronicznych dokumentów (26,84%) np. tego, że dokumenty mogą wyciec do sieci lub trafić do niewłaściwych osób⁸⁵⁵. Wdrożenie takiego rozwiązania łączy się zatem z koniecznością zapewnienia odpowiedniego

⁸⁵³ C. Palupi D. Darwanto, *Transaction cost on the implementation of e-invoices in micro and small enterprises*, 2017, 6 (1), s. 155-156.

⁸⁵⁴ C. Ciceriello, N. Loozen, B. Bausà Peris, L. Looveren, *Study on the practical application and implementation of the European e-Invoicing standard*, PWC, 2017, s. 8.

⁸⁵⁵ *Cyfrowe fakturowanie...*, op. cit., s. 56.

poziomu bezpieczeństwa⁸⁵⁶. Na pewno za e-fakturą przemawia to, że znacznie mniej osób ma dostęp do newralgicznych danych niż w przypadku papierowego dokumentu⁸⁵⁷.

Wśród korzyści stosowania e-faktur ustrukturyzowanych przedsiębiorcy najczęściej wskazywali⁸⁵⁸:

- oszczędność czasu (66,84%),
- mniejsze koszty związane z obiegiem i księgowaniem faktur poprzez automatyzację tych czynności (51,58%),
- brak możliwości zagubienia czy zniszczenia faktury (48,42%).

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z automatycznym przetwarzaniem faktur powoduje, że pracownicy mogą skoncentrować się na działaniach o wyższej wartości. Z badań przeprowadzonych na gruncie polskiej praktyki gospodarczej dotyczących zamówień publicznych (próba reprezentatywna) wynika, iż w proces obsługi pojedynczej faktury papierowej w zdecydowanej większości przypadków (77%) zaangażowanych jest od 1 do 5 osób, a w 21% przypadków od 6 do 10 osób. Pojawiały się również odpowiedzi, że w procesie obiegu tradycyjnej faktury uczestniczy od 10 do 15 osób (a niekiedy nawet ponad 15). Świadczy to o dużej liczbie pracowników zaangażowanych w obsługę procesu faktury papierowej od momentu jej przyjęcia do czasu zapłaty. Średni czas pracy poświęcony pojedynczej fakturze papierowej, od momentu jej wejścia do instytucji do dnia zapłaty, zajmuje w większości przypadków (51%) do 2 godzin, natomiast średni czas obsługi (bezpośredni czas pracy nad dokumentem wraz z czasem oczekiwań pomiędzy stanowiskami zaangażowanymi w przebieg procesu) pojedynczej faktury papierowej, od momentu jej wejścia do instytucji do dnia zapłaty, zajmuje najczęściej (47%) do 5 dni włącznie⁸⁵⁹. Wynika to z tego, że w przypadku faktur papierowych lub innych nienadającym się do automatycznego przetwarzania, dokumenty muszą być przechowywane, sortowane i ponownie wprowadzane do systemu księgowego. Te kroki, zwłaszcza wprowadzanie danych do systemu, są czasochłonne i podatne na błędy⁸⁶⁰. Ta kwestia też jest ważna dla ok. 33% badanych przedsiębiorców. Został porównany również proces odbioru tradycyjnej faktury w pięciu polskich jednostkach sektora zamówień publicznych. Średni koszt obsługi

⁸⁵⁶ *Ibidem.*, s. 55-56.

⁸⁵⁷ *Ibidem.*, s. 53.

⁸⁵⁸ Suma udziałów procentowych dla poszczególnych odpowiedzi wynosi ponad 100%, ponieważ w pytaniu można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

⁸⁵⁹ E. Dobrzeńska, Poziom e-fakturowanie w instytucjach publicznych w Polsce, *e-mentor*, 2018, 3 (75), s. 74-75.

⁸⁶⁰ L. Barone, G. Cacciaguerra Ranghieri, I. Costa, W. Devenyu, D. Di Giacomo, *eInvoicing Benefits' Analysis*, European Commission, Brussels 2019, s. 13.

pojedynczego dokumentu w docelowym procesie odbioru e-faktury był o 15,77 zł niższy niż w procesie obsługi faktury tradycyjnej. To średnio około 20% oszczędności na jednym dokumencie⁸⁶¹. Ponadto, e-fakturowanie umożliwia szybkie wysłanie dokumentu z automatycznym potwierdzeniem doręczenia, jak również eliminuje ryzyko utraty czy zagubienia dokumentów.

Tabela 3.7. Opinia na temat zachęt mogących skłonić do dobrowolnego stosowania e-faktur ustrukturyzowanych

<i>Co w Pani/Pana opinii może zachęcić do dobrowolnego stosowania stosowaniu e-faktur ustrukturyzowanych wśród polskich przedsiębiorców?</i>		Odpowiedzi*
1.	Oszczędność czasu	66,84%
2.	Mniejsze koszty związane z obiegiem i księgowaniem faktur poprzez automatyzację tych czynności	51,58%
3.	Brak możliwości zagubienia czy zniszczenia faktury	48,42%
4.	Zachęty ze strony państwa w postaci m.in. skróconego terminu zwrotu VAT	37,37%
5.	Aspekt ekologiczny stosowania elektronicznych dokumentów	35,26%
6.	Minimalizacja ryzyka błędu w odczytywaniu danych z faktury poprzez automatyzację	33,16%
7.	Jednolity wzór dokumentów księgowych według tych samych standardów to pewność wystawienia faktury zgodnie z prawem	36,32%
8.	Skuteczniejszy system kontroli nieuczciwych podatników	21,05%
9.	Szybsze dokonywanie płatności ze względu na automatyzację	17,37%
10.	Inne	2,63%
11.	Nie mam zdania	12,11%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych

*suma udziałów procentowych dla poszczególnych odpowiedzi wynosi ponad 100%, ponieważ w pytaniu można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Ponad 37% przedsiębiorców wskazało, iż istotną korzyścią może być również przygotowanie zachęt (w tym fiskalnych) dla tych, którzy chcą stosować rozwiązanie dobrowolnie. Władze, który poszły tym przykładem to władze Singapuru, które zaoferowały dotację na wdrażanie e-fakturowania⁸⁶². Polski ustawodawca, tak jak zostało to wspomniane wcześniej, przygotował zachętę w formie skróconego zwrotu podatku VAT.

⁸⁶¹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj/w-przyszly-czwartek-zaczna-obowiazывать-e-faktury-min-w-zamowieniach-publicznych> (dostęp: 30.06.2020 r.).

⁸⁶² <https://www.unimaze.com/potential-e-invoicing-barriers-and-how-to-overcome-them/> (dostęp: 16.07.2021 r.)

Dla wieku przedsiębiorców ważną kwestią jest również ujednolicenie wzoru dokumentów księgowych, co zapewnia poprawność wystawienia faktury. Taką wolę wyrażono już wcześniej, w formie interpelacji nr 13540 do ministra finansów w sprawie unifikacji wzoru i cyfryzacji faktur VAT⁸⁶³.

Nie można pominąć w tym miejscu aspektów ekologicznych, na które zwróciło uwagę ponad 35% badanych podmiotów. E-fakturowanie eliminuje zużycie papieru i pozwala pomijać działania, które mogą wpływać negatywnie na środowisko. Usunięcie jednej papierowej faktury nie wpłynie na tę kwestię znacząco, jednakże cyfryzacja części z kilkudziesięciu miliardów faktur wysyłanych co roku w Europie może mieć ogromny wpływ na środowisko. Oprócz pomocy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, które stawia sobie obecnie wiele przedsiębiorstw, możliwość ograniczenia liczby wydruków i wysyłek jest po prostu dobrą i cenioną praktyką biznesową.

Pozytywnym aspektem wskazanym przez przedsiębiorstwa (21,05%) jest skuteczniejszy system kontroli nieuczciwych podatników, a tym samym zmniejszenie skali oszustw podatkowych szczególnie w transakcjach transgranicznych i ugruntowanie uczciwej konkurencji. Organy podatkowe mogą wykorzystywać oprogramowanie i sztuczną inteligencję do szybkiego sprawdzania ogromnej liczby transakcji i porównywania ich z innymi danymi⁸⁶⁴. Departamenty skarbowe danych krajów UE starają się gromadzić ogromne ilości danych dotyczących wszystkich istotnych kwestii – zgodnie z koncepcją *big data*. Biorąc pod uwagę wszystkie dokumenty fiskalne, to właśnie faktura jest najpełniejszą informacją dla organów podatkowych. E-faktury zatem mogą stać się kluczowym narzędziem w ograniczaniu oszustw podatkowych, szczególnie w transakcjach transgranicznych⁸⁶⁵.

Istotną kwestią wskazaną przez przedsiębiorstwa (17,37%) jest również szybsze dokonywanie płatności poprzez automatyzację. Być może w istotny sposób e-faktury ograniczą skalę zatorów płatniczych w Polsce.

Należy też wspomnieć o tym, że standaryzowane e-faktury stosują już od wielu lat państwa Ameryki Południowej: Chile (DTE⁸⁶⁶)⁸⁶⁷, Brazylia (NF-e⁸⁶⁸, NFS-e⁸⁶⁹, CTe⁸⁷⁰) oraz

⁸⁶³ Interpelacja nr 13540 w sprawie unifikacji wzoru i cyfryzacji faktur VAT.

⁸⁶⁴ OECD, *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*, s. 10-14. <https://www.oecd.org/> (dostęp: 10.10.2020 r.).

⁸⁶⁵ B. Koch, *The e-invoicing journey 2019-2025*, Bruno Koch Billentis, Wil 2019, s. 18.

⁸⁶⁶ *Documentos. Tributaríos Electrónicos*, ang. *Electronic Tax Document*.

⁸⁶⁷ Lewin S., *Chile DTE eInvoicing 101*, SOVOS, 2013. <https://sovos.com/blog/vat/the-basics-in-chile-for-dte-einvoicing/> (dostęp: 10.10.2020 r.).

⁸⁶⁸ *Nota Fiscal Eletrônica*, ang. *Electronic Invoice*.

⁸⁶⁹ *Nota Fiscal de Serviços Eletrônica*, ang. *Electronic Invoice For Services*.

⁸⁷⁰ *Conocimiento de Transporte Electrónico*, ang. *Electronic Bill of Lading*.

Ameryki Środkowej: Meksyk (CFDI⁸⁷¹)⁸⁷². Nie przez przypadek są to państwa, gdzie problem luki VAT-owskiej był istotny. Pionierami tego rozwiązania w UE są Włosi, którzy od wielu lat stosują e-faktury (*FatturaPA*⁸⁷³) w transakcjach B2G, a od 2019 roku *eInvoicing* jest obligatoryjny w transakcjach B2B oraz B2C.

Faktury elektroniczne we Włoszech są przesyłane za pośrednictwem centralnego systemu zarządzanego *Sistema di Interscambio*⁸⁷⁴. W okresie od stycznia do września 2019 roku włoskie Ministerstwo Finansów otrzymało i autoryzowało 1,4 miliarda faktur w ramach fakturowania elektronicznego. To duży materiał dostępny dla administracji skarbowej w czasie rzeczywistym dla skutecznej walki z luką VAT. Co istotne, włoski ustawodawca wsparł szczególnie przedsiębiorstwa z sektora MŚP w uruchomieniu platformy do fakturowania elektronicznego przez bezpłatne usługi wsparcia IT i aplikację umożliwiającą wystawianie i wysyłanie faktur z użyciem telefonu.

Inną zgoła optykę możemy zaobserwować w Stanach Zjednoczonych. O ile w Europie i Ameryce Południowej głównym inicjatorem wprowadzania e-invoicingu w relacjach B2B są rządy poszczególnych państw, o tyle w Stanach Zjednoczonych jest to głównie inicjatywa przedsiębiorstw⁸⁷⁵. Prognozuje się, że globalny rynek będzie obejmował 550 miliardów faktur rocznie. Oczekuje się, że do 2035 roku jego rozmiar zwiększy się czterokrotnie. W 2019 roku tylko około 55 miliardów faktur była wymieniana w formie elektronicznej.

Luka VAT w coraz większym stopniu staje się głównym motywatorem cyfryzacji biznesu, podatków, przechowywania i przetwarzania dokumentów. Niektórzy eksperci uważają, że znacznego zredukowania luki podatkowej VAT nie można osiągnąć za pomocą modeli opartych na dobrowolnym uczestnictwie. Dlatego też, podatnicy są coraz częściej zobowiązani do korzystania z modeli rozliczeń w czasie rzeczywistym, które coraz częściej propagowane są na całym świecie i oczekuje się, że do 2025 roku staną się dominującą na świecie metodą wymiany informacji⁸⁷⁶.

⁸⁷¹ *Comprobante Fiscal Digital por Internet*, ang. *Internet Digital Tax Receipt*.

⁸⁷² Deloitte, *The ABC of Internet Digital Tax Receipt (CFDI)*, Mexico 2017. <https://www2.deloitte.com/> (dostęp: 10.10.2020 r.).

⁸⁷³ *Fatturazione Elettronica*, ang. *Electronic invoice to the public administration*. <https://www.fatturapa.gov.it/it/index.html> (dostęp: 11.02.2021 r.).

⁸⁷⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *eInvoicing in Italy. Pioneering in mandate B2B eInvoicing*, Brussels 2018, s. 4.

⁸⁷⁵ <https://www.rp.pl/Opinie/306309942-E-invoicing-kazda-faktura-autoryzowana-przez-Ministerstwo-Finansow-juz-w-2022-r.html>, (dostęp: 02.02.2020 r.).

⁸⁷⁶ B. Koch, *The e-invoicing...*, op. cit., s. 7.

Problematyka luki podatkowej zyskała nowy wymiar w związku z dynamiczną cyfryzacją gospodarki i społeczeństwa. Z jednej strony digitalizacja stwarza nowe możliwości dla przedsiębiorców w zakresie kreowania innowacyjnych modeli biznesowych oraz dla administracji publicznej w sferze wykorzystania sieci telekomunikacyjnych, aplikacji, platform czy centrów danych do przestrzegania przepisów podatkowych oraz weryfikowania poziomu ściągalności podatków. Postępująca digitalizacja fiskalna ułatwia działania w zakresie planowania i zarządzania wpływami podatkowymi – wpływy mogą być monitorowane na bieżąco w różnych ujęciach, dzięki czemu możliwe jest usprawnienie zarządzania płynnością budżetu państwa. Zakłada się, że poprzez cyfryzację można skuteczniej wykrywać nieujawniane dochody, z drugiej strony cyfryzacja może potęgować ryzyko niewystarczającej transparentności dla podatników. Nowinki techniczne, szczególnie te wprowadzane zbyt szybko, mogą powodować zagubienie podatników w gąszczu nowych przepisów podatkowych. Każde przedsiębiorstwo musi być w gotowości by dopasowywać się do zmian podatkowych, w tym opartych na nowych technologiach. Należy pamiętać o tym, że technologia rozwija się w stałym tempie, a niektóre rozwiązania wykorzystywane obecnie, mogą stać się bezużyteczne za kilka lat.

Proces uszczelniania prawa podatkowego jest zatem również poprzez cyfryzację dla całego aparatu skarbowego niezwykle trudnym zadaniem. Do realizowanej przez państwo polskie koncepcji opodatkowania, w jej legislacyjnym kształcie mającym spełniać nie tylko wymogi konstytucyjne oraz prawa wspólnotowego, a także wymogi techniki prawodawczej, muszą być dostosowane zarówno: organizacja wymiaru, poboru, kontroli i egzekucji podatków, jak i system nagród oraz kar związany z przestrzeganiem prawa podatkowego. Wyważone muszą być prawa i obowiązki podatników – przepisy prawa czy wprowadzone rozwiązania nie powinny zniechęcać do biznesu, a najlepiej gdyby usprawniały rozliczanie podatków.

W kolejnym rozdziale rozstrzygnie się, czy rozwiązania w ramach cyfryzacji podatku VAT stanowią tylko dodatkowy obowiązek oraz obciążenie dla przedsiębiorców, czy również przynoszą korzyści i usprawniają pracę związaną z naliczeniem tego podatku.

Rozdział 4

Wpływ procesu cyfryzacji podatku od towarów i usług na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Jednym z ważnych kryteriów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę jest poczucie bezpieczeństwa podatkowego. Kształtuje się ono przede wszystkim na etapie stosowania prawa bądź w kontaktach z organami podatkowymi. To zjawisko charakteryzuje się wysoką wrażliwością i budowane jest latami. Każdy z przypadków nadużycia władzy podatkowej, stronniczości, niesprawiedliwości organów państwa bądź zwiększenia restrykcji fiskalnych może skutkować poczuciem utraty uzyskanego poziomu bezpieczeństwa⁸⁷⁷. Może to wywoływać bardzo złożone reakcje podatników, w tym opisaną już ucieczkę od podatku.

Wprowadzane narzędzia w ramach cyfryzacji VAT to przede wszystkim zmiany przepisów prawnych, nowe procedury i obowiązki dla organów podatkowych i przedsiębiorców, mające uszczelnić wpływy z tytułu podatku VAT, uniemożliwić oszustwa podatkowe, jak również usprawnić pracę administracji skarbowej poprzez obligatoryjne udostępnianie określonych informacji. Dla przedsiębiorców oznacza to konieczność dokonywania szczegółowych analiz, sporządzania i gromadzenia wszelkiej dokumentacji wskazującej na biznesowe uzasadnienie transakcji, a także wdrożenie odpowiednich wewnętrznych procedur oraz szkoleń pracowników szczególnie działu księgowości.

Efektywności rozwiązań w ramach cyfryzacji VAT nie można analizować tylko pod względem budżetu państwa. Sam wpływ na budżet państwa nie będzie wyczerpywał tematu. Istotne jest pokazanie dwóch stron medalu, gdyż system podatkowy powinien opierać się na zachowaniu równowagi pomiędzy interesem podatnika a państwa. **Cel fiskalny polskiego Ministerstwa Finansów powinien być realizowany z jednoczesnym zachowaniem prawa podatnika do pełnej swobody kształtowania relacji biznesowych**⁸⁷⁸. Zatem efektywność cyfryzacji podatku od towarów i usług w tym rozdziale będzie rozpatrywana pod względem:

- korzyści z rozwiązań cyfryzacji podatku od towarów i usług dla przedsiębiorców,
- kosztów i problemów organizacyjnych związanych z wdrożeniem nowych rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku VAT w przedsiębiorstwach,

⁸⁷⁷ P. Kasprzak, W. Wyrzykowski, *Ocena efektywności...*, *op. cit.*, s. 83-84.

⁸⁷⁸ J. Pach, *Dylematy...*, *op. cit.*, s. 241-242.

- aspektu dobrowolności – badanie ilości przedsiębiorstw, które korzystają z rozwiązań dobrowolnie, nie pod wpływem sankcji.

Stawianie na wstępie pracy hipotezy badawcze odnoszące się do znaczenia cyfryzacji podatku od towaru i usług dla funkcjonowania przedsiębiorstwa zostaną zweryfikowane na podstawie danych ankietowych.

4.1. Dobór próby badawczej

Cyfryzacja podatku od towarów i usług w różnym stopniu dotyka sekcje gospodarki – niektóre rozwiązania dotyczą całej sekcji, a niektóre tylko poszczególnych działów. W niektórych sekcjach dane rozwiązanie jest obligatoryjne, w innych – fakultatywne. Do badań ankietowych zostały wybrane przedsiębiorstwa z sekcji F i G gospodarki według PKD 2007 (budownictwo oraz handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych – dalej handel), w których notuje się różnice dotyczące stopnia cyfryzacji podatku od towarów i usług, szczególnie w kwestii mechanizmu podzielonej płatności. MPP został wprowadzony we wszystkich działach sekcji F i tylko w jednej w sekcji G.

Ponadto, sekcja budownictwo w sprawozdaniu rocznym Ministerstwa Finansów za 2016 rok wskazana została jako branża wysokiego ryzyka oszustw podatkowych⁸⁷⁹. Szara strefa w tej sekcji wynosiła w 2015 i 2016 kolejno: 35,2% i 37,1% PKB wytworzonego w tej sekcji (obliczenia własne na podstawie danych IPAG oraz GUS). Handel, obok budownictwa, jest sektorem najbardziej dotkniętym działalnościami szarej strefy gospodarczej⁸⁸⁰. Szara strefa w tej sekcji wynosiła w 2015 i 2016 kolejno: 31,8% i 33,46% PKB wytworzonego w tej sekcji (obliczenia własne na podstawie danych IPAG oraz GUS). Niepokojącym faktem jest to, że ponad 1/3 PKB wytwarzana jest w tych dwóch sekcjach (z przewagą sekcji F) w szarej strefie. Dobór tych dwóch sekcji pozwoli na porównanie jak sprawdziły się rozwiązania w ramach cyfryzacji w wąskim ujęciu.

Próba badawcza została określona na podstawie liczebności podmiotów prowadzących działalność w wybranych sekcjach gospodarki. Do wyznaczenia minimalnej liczebności próby przedsiębiorstw posłużono się przedziałem ufności dla frakcji. Z racji, iż badana populacja przedsiębiorstw w sekcji F i sekcji G jest skończona – skorzystano ze schematu losowania bez

⁸⁷⁹ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne. Kontrola Skarbowa w 2016 r.*, Bielsko-Biała 2017, s. 5.

⁸⁸⁰ J. Fundowicz, K. Łapiński, J. Stefanowicz i in., *Szara Strefa 2021 ...*, *op. cit.*, s. 18.

zwracania. Wzór przedziału ufności dla frakcji w takim schemacie przedstawia się następująco⁸⁸¹:

$$P\left\{p - u_{\alpha} \cdot \sqrt{\frac{p \cdot (1-p)}{n}} \cdot \sqrt{\frac{N-n}{N}} < \hat{p} < p + u_{\alpha} \cdot \sqrt{\frac{p \cdot (1-p)}{n}} \cdot \sqrt{\frac{N-n}{N}}\right\} = 1 - \alpha, \quad (4.1)$$

gdzie:

$\hat{p}$ – nieznana, szacowana frakcja,

p – frakcja elementów wyróżnionych w próbie,

n – liczebność próby,

N – liczebność populacji,

$1-\alpha$ – współczynnik ufności, prawdopodobieństwo, że przedział obejmie nieznaną wartość parametru,

u_{α} – kwantyl rzędu $1-(\alpha/2)$ w standardowym rozkładzie normalnym.

Dla wyznaczenia minimalnej liczebności próby założono, aby dopuszczalny błąd oszacowania nie przekroczył zadanej z góry wartości d :

$$u_{\alpha} \cdot \sqrt{\frac{p \cdot (1-p)}{n}} \cdot \sqrt{\frac{N-n}{N}} \leq d. \quad (4.2)$$

Z tego wzoru wyznaczamy wartość n :

$$n \geq \frac{N}{1 + \frac{d^2 \cdot N}{u_{\alpha}^2 \cdot p \cdot (1-p)}}. \quad (4.3)$$

Wartość p w tym wzorze jest szacowaną frakcją z badania pilotażowego, jednak można również założyć ogólny przypadek $p=0,5$ dla którego n osiąga wartość maksymalną, co zawsze czyni zadość założeniu minimalnej liczebności próby, stąd też ostatecznie wzór na minimalną liczebność próby przyjmuje postać:

$$n \geq \frac{N}{1 + \frac{d^2 \cdot N}{u_{\alpha}^2 \cdot 0,25}}. \quad (4.4)$$

W sekcji F budownictwo dla parametrów $N=625\,814$ ⁸⁸², $d=0,05$, $1-\alpha=0,90$, otrzymuje się minimalną liczebność próby $n=270,44$, co po zaokrągleniu w górę daje 271 przedsiębiorstw.

⁸⁸¹ A. Mościcki, *Statystyka: wykład podstaw z ćwiczeniami*, Politechnika Koszalińska, Koszalin 2002.

⁸⁸² Dane GUS dostępne na stronie: <https://stat.gov.pl/>, stan na rok 2020.

W sekcji G-Handel dla parametrów $N=829\,724$ ⁸⁸³ $d=0,05$, $1-\alpha=0,90$, otrzymuje się minimalną liczebność próby $n=270,47$, co po zaokrągleniu w górę również daje 271 przedsiębiorstw.

Przy założeniu badania prób o powyższych liczebnościach frakcja empiryczna odpowiedzi uzyskanych na zadawane pytania będzie różnić się od frakcji rzeczywistej o nie więcej niż 5% z 90%-owym prawdopodobieństwem. Zatem, jeżeli odsetki odpowiedzi na zadane pytanie kształtują się:

- **poniżej 45%, to oznacza wskazanie przez mniejszość przedsiębiorstw;**
- **od 45% do 55%, to oznacza wskazanie bez wyraźnego kierunku;**
- **powyżej 55%, to oznacza wskazanie przez większość przedsiębiorstw;**

z 90% prawdopodobieństwem.

Do badań ankietowych kwalifikowały się przedsiębiorstwa, które prowadzą przeważającą działalność zakwalifikowaną do grupy (według PKD 2007)⁸⁸⁴:

- **41** – roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków,
- **42** – roboty związane z budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej,
- **43** – roboty budowlane specjalistyczne,
- **46** – handel hurtowy, z wyłączeniem handlu pojazdami samochodowymi,
- **47** – handel detaliczny, wyłączając handel detaliczny pojazdami samochodowymi.

Wyłączono z badań dział 45 sekcji G, by zachować efekt kontrastu między sekcjami w ramach skali wprowadzonej cyfryzacji⁸⁸⁵.

Badania empiryczne były realizowane od lipca do października 2020 roku na terenie całej Polski. Zostały zebrane odpowiedzi od 283 przedsiębiorstw z sekcji F oraz od 301 z sekcji G, zatem więcej niż wymagana próba badawcza (łącznie zebrano 584 ankiety). Przy wyżej wymienionej liczbie zebranych odpowiedzi, błąd szacunku będzie wynosił odpowiednio: 4,89% (dla przedsiębiorstw z sekcji F) i 4,74% (dla przedsiębiorstw z sekcji G) przy współczynniku ufności 90%, czyli będzie mniejszy niż założony.

W analizie wyników badania ankietowego korzystano z szeregu miar opisu i wnioskowania statystycznego. Podstawową użytą miarą jest **frakcja**, która określa częstość występowania danego wariantu badanej cechy w populacji:

⁸⁸³ Wyłączono przedsiębiorstwa z działu 45; dane GUS dostępne na stronie: <https://stat.gov.pl/>, stan na rok 2020.

⁸⁸⁴ Według klasyfikacji dostępnej na stronie GUS: https://stat.gov.pl/Klasyfikacje/doc/pkd_07/pkd_07.htm (dostęp: 26.07.2020 r.).

⁸⁸⁵ Dział 45 jest objęty MPP (45.31.1, 45.32.1, 45.32.2 zgodnie z Załącznikiem 15 do ustawy o VAT).

$$w_i = \frac{n_i}{n} (\cdot 100\%), \quad (4.5)$$

gdzie:

n_i – liczebność i -tego wariantu cechy;

n – liczebność populacji.

Zgodnie z ustalonym schematem losowania, każda z frakcji (częstości) opisywanych w badaniu ankietowym różni się z 90% prawdopodobieństwem od rzeczywistej frakcji (częstości) dla całej populacji generalnej o mniej niż 5%.

Porównując struktury przedsiębiorców należących do sekcji F i G wykorzystano **wskaźnik podobieństwa struktur**:

$$w_p = \sum_{i=1}^k \min(w_{1i}, w_{2i}), \quad (4.6)$$

gdzie:

w_{1i}, w_{2i} – częstości i -tej kategorii odpowiednio w pierwszej i drugiej zbiorowości.

Wskaźnik podobieństwa struktur umożliwia porównanie budowy różnych zbiorowości pod kątem rozkładu tej samej cechy statystycznej. Warunkiem zastosowania jest przedstawienie danych w takich samych szeregach rozdzielczych (częstości niektórych klas mogą wynosić 0). Wskaźnik podobieństwa struktur może być wyrażony procentowo. Im wartość wskaźnika bliższa 1 (100%) tym podobieństwo większe (1 oznacza identyczne struktury), im wartość wskaźnika bliższa 0 (0%) tym podobieństwo mniejsze (0 oznacza całkowity brak podobieństwa).

Ocenę istotności statystycznej różnicy pomiędzy wynikami ocenianych grup przeprowadzono w oparciu o narzędzia wnioskowania statystycznego. Zastosowano **test niezależności chi-kwadrat największej wiarygodności**. Test ten umożliwia wnioskowanie zarówno z dużych jak i małych prób. W teście tym weryfikowana jest hipoteza o niezależności dwóch zmiennych X i Y :

H_0 : *zmienne X i Y są niezależne (rozkłady częstości zmiennych X i Y są jednakowe),*

przeciwko hipotezie alternatywnej postaci:

H_1 : *zmienne X i Y są zależne (rozkłady częstości zmiennych X i Y są istotnie różne).*

Przed przystąpieniem do weryfikacji hipotezy niezależności wartości zmiennych X i Y grupuje się w postaci tabeli kontyngencji o wymiarze $r \times k$:

Warianty zmiennej X	Warianty zmiennej Y				$n_{i\bullet}$
	y_1	y_2	$\dots$	y_k	
x_1	n_{11}	n_{12}	$\dots$	n_{1k}	$n_{1\bullet}$
$\dots$	$\dots$	$\dots$	$\dots$	$\dots$	$\dots$
x_r	n_{r1}	n_{r2}	$\dots$	n_{rk}	$n_{r\bullet}$
$n_{\bullet j}$	$n_{\bullet 1}$	$n_{\bullet 2}$		$n_{\bullet k}$	n

Do oceny istotności różnicy w rozkładach zmiennych X i Y wykorzystano statystykę:

$$\chi^2 = 2 \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^k n_{ij} \ln \frac{n_{ij}}{\hat{n}_{ij}}, \quad (4.7)$$

gdzie:

r, k – liczba kategorii (podziałów) zmiennych X i Y ;

n_{ij} – liczebności empiryczne dla i -tego wariantu zmiennej X i j -tego wariantu zmiennej Y ;

$\hat{n}_{ij}$ – liczebności teoretyczne dla i -tego wariantu zmiennej X i j -tego wariantu zmiennej Y .

Liczebności teoretyczne wyznacza się ze wzoru:

$$\hat{n}_{ij} = \frac{n_{i\bullet} \cdot n_{\bullet j}}{n}, \quad (4.8)$$

gdzie:

$n_{i\bullet}, n_{\bullet j}$ – liczebności brzegowe odpowiednio zmiennych X i Y .

Wartość statystyki empirycznej porównuje się z wartością statystyki krytycznej odczytanej z rozkładu χ^2 przy poziomie istotności α oraz $(r-1)(k-1)$ stopni swobody:

$$\chi_{\alpha; (r-1)(k-1)}^2. \quad (4.9)$$

W zależności od różnicy pomiędzy wartościami statystyki empirycznej i krytycznej mamy:

$\chi^2 < \chi_{\alpha}^2$ – brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej;

$\chi^2 \geq \chi_{\alpha}^2$ – hipoteza zerowa może być odrzucona na korzyść hipotezy alternatywnej.

W pracy podawano wartości *poziom* p będące rozwiązaniem równania $\chi^2 = \chi_p^2$. Zatem wartości $p \leq 0,05$ uznawano za wskazujące na istotność różnicy w rozkładach, a wartości $p > 0,05$ jako wskazujące na brak różnicy istotnej statystycznej w rozkładach. W badaniach dość często pojawiały się bardzo małe wartości *poziom* p rzędu kwot mniejszych niż 0,00005. W takich sytuacjach zapisywano je jako 0,0000.

Siłę zależności zmiennych określanych w tabeli kontyngencji mierzono **współczynnikiem kontyngencji C**. W pracy korzystano z jego wersji unormowanej:

$$C_{skor} = \frac{C}{C_{max}} = \frac{\sqrt{\frac{\chi^2}{\chi^2 + n}}}{\frac{\sqrt{\frac{k-1}{k}} + \sqrt{\frac{r-1}{r}}}{2}}, \quad (4.10)$$

gdzie oznaczenia jak wyżej w teście chi-kwadrat.

Współczynnik kontyngencji C przyjmuje wartości z przedziału [0;1] i pozwala na ocenę siły zależności. Im wartości współczynnika bliższe 0 tym oceniana zależność jest słabsza (rozkłady są bardziej podobne), z kolei im wartości współczynnika bliższe 1 tym oceniana zależność jest silniejsza (rozkłady są bardziej różne). Wartości współczynnika kontyngencji zależą od wartości statystyki chi-kwadrat oraz od wielkości próby. Jest to współczynnik dość restrykcyjny i wartości większe od 0,3 można uznawać jako świadczące o przeciętnej zależności, a większe od 0,5 jako świadczące o dość silnej zależności.

4.2. Charakterystyka próby badawczej

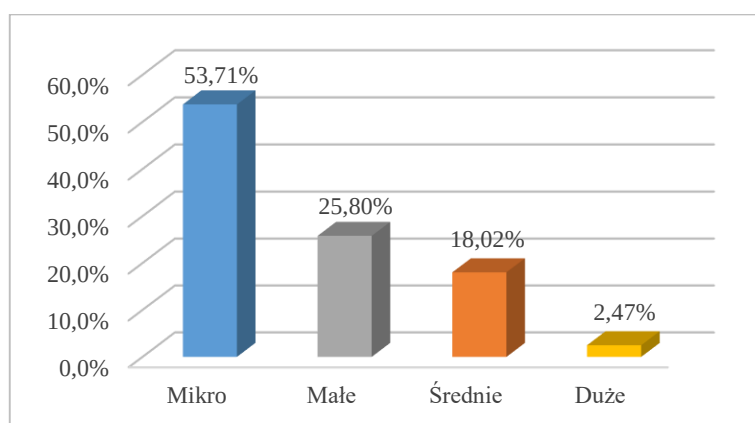
W strukturze badanych przedsiębiorstw ze względu na wielkość⁸⁸⁶ dominują przedsiębiorstwa najmniejsze, tj. mikro i małe (rysunek 4.1 i 4.2). Przedsiębiorstw mikro zarówno w sekcji F, jak i sekcji G jest ponad 50% (odpowiednio 53,71% i 50,83%), a przedsiębiorstw małych nieco ponad 25% (odpowiednio 25,80% i 28,24%). Łącznie sektor najmniejszych przedsiębiorstw reprezentowany jest w sekcjach F i G przez ponad 79% przedsiębiorstw. Kolejną grupę stanowią przedsiębiorstwa średnie, których w badanej populacji jest około 18% (odpowiednio 18,02% i 17,94%). Najmniej liczną grupę stanowią przedsiębiorstwa duże, których w próbie znalazło się odpowiednio 2,47% i 2,99%.

Badane struktury przedsiębiorstw z sekcji F i G ze względu na wielkość są do siebie bardzo podobne. Wskaźnik podobieństwa struktur wynosi dla nich 97,04%. Natomiast struktury te różnią się od struktury przedsiębiorstw ogółem, gdyż według danych GUS w 2020 roku w Polsce działało 96,43% przedsiębiorstw mikro, 2,89% przedsiębiorstw małych, 0,59%

⁸⁸⁶ Podstawa prawna klasyfikacji na przedsiębiorstwa duże, średnie, małe i mikro: Załącznik I do rozporządzenia Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

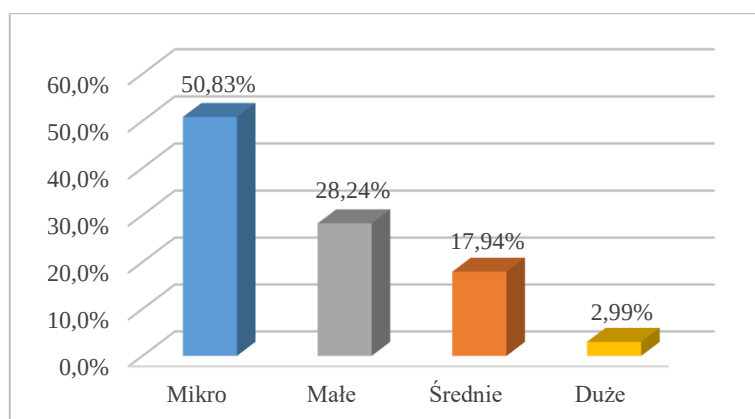
przedsiębiorstw średnich oraz 0,09% przedsiębiorstw dużych. Zatem w próbie mamy nadreprezentację przedsiębiorstw małych, średnich i dużych. Jest to jednak zabieg celowy i bardzo często stosowany w praktyce statystycznej, gdyż zachowanie proporcjonalności w stosunku do populacji generalnej spowodowałoby, że reprezentacja przedsiębiorstw większych ograniczona byłaby do zaledwie kilku, co byłoby niekorzystne dla weryfikacji ich opinii. Także z uwagi na stosowane procedury statystyczne małe liczebności poszczególnych kategorii nie są korzystne.

Generalnie podobieństwo struktury przedsiębiorstw z sekcji F ze względu na wielkość do ogólnej struktury przedsiębiorstw w Polsce ocenić można na 54,40%, a przedsiębiorstw z sekcji F na 57,28%. Taki poziom podobieństwa struktur, z uwagi na powyższe spostrzeżenia, należy uznać za wystarczający z punktu widzenia celów pracy.



Rysunek 4.1. Badane przedsiębiorstwa z sekcji F wg wielkości (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.2. Badane przedsiębiorstwa z sekcji G wg wielkości (w %)

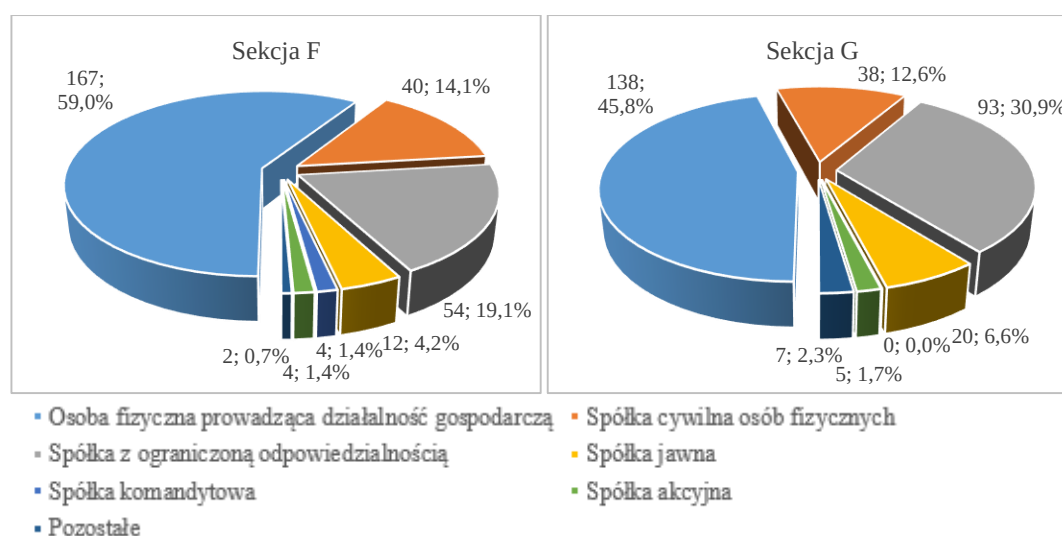
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Koleją kwestią związaną z charakterystyką badanej grupy przedsiębiorstw jest forma prawna przedsiębiorstwa (tabela 4.1, rysunek 4.3). Tutaj wyraźnie dominują osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w sekcji F odnotowano 59,01%, a w sekcji G – 45,85% przedsiębiorstw. Wyższy odsetek tego typu przedsiębiorstw w sekcji F spowodowany jest jej specyfiką, gdzie wiele osób prowadzi mikroprzedsiębiorstwa budowlane w formie niedużych ekip świadczących usługi budowlane. Kolejną popularną formą prowadzenia działalności gospodarczej jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W takiej formie funkcjonuje 19,08% spośród badanych przedsiębiorstw z sekcji F i 30,90% z sekcji G. Na trzecim miejscu znalazły się spółki cywilne osób fizycznych, których odnotowano 14,13% wśród przedsiębiorstw z sekcji F i 12,62% wśród przedsiębiorstw z sekcji G. Zdecydowanie mniej jest spółek jawnych, odpowiednio 4,24% i 6,64%, a inne formy dotyczą tylko pojedynczych przedsiębiorstw.

Tabela 4.1. Forma prawna badanych przedsiębiorstw z Sekcji F i G

Forma prawna przedsiębiorstwa	Sekcja F	Ilość przedsiębiorstw	Sekcja G	Ilość przedsiębiorstw
Osoba fizyczna prowadząca dział. gospodarczą	59,01%	167	45,85%	138
Spółka cywilna osób fizycznych	14,13%	40	12,62%	38
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	19,08%	54	30,90%	93
Spółka jawna	4,24%	12	6,64%	20
Spółka komandytowa	1,41%	4	0,00%	0
Spółka akcyjna	1,41%	4	1,66%	5
Pozostałe	0,71%	2	2,33%	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.3. Struktura przedsiębiorstw z uwagi na formę prawną

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Podobieństwo struktur formy prowadzenia działalności gospodarczej w badanej populacji przedsiębiorstw ocenić można na 83,91%, co uznać można za wynik dość wysoki.

Forma prawna prowadzenia działalności gospodarczej silnie zależy od wielkości przedsiębiorstwa. Dotyczy to zarówno przedsiębiorstw z sekcji F (tabela 4.2), jak i przedsiębiorstw z sekcji G (tabela 4.3). Dla każdej sekcji badany związek okazuje się wysoce istotny statystycznie ($p=0,0000$). Okazuje się, że zgodnie z oczekiwaniem, przedsiębiorstwa mikro to przede wszystkim osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (w sekcji F jest to 75,00%, a w sekcji G – 66,67%), rzadziej spółki cywilne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Tabela 4.2. Związek pomiędzy formą prawną przedsiębiorstwa a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji F

Wielkość przedsiębiorstwa (SEKCJA F)	Forma prawna przedsiębiorstwa $\chi^2(NW) = 100,77; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,57$							Razem
	Osoba fizyczna	Spółka cywilna	Sp. z o.o.	Spółka jawna	Spółka komandyt.	Spółka akcyjna	Inne	
Mikro	114	25	9	2	1	-	1	152
	75,00%	16,45%	5,92%	1,32%	0,66%	-	0,66%	100%
Małe	34	14	15	8	1	-	1	73
	46,58%	19,18%	20,55%	10,96%	1,37%	-	1,37%	100%
Średnie	18	1	25	2	2	3	-	51
	35,29%	1,96%	49,02%	3,92%	3,92%	5,88%	-	100%
Duże	1	-	5	-	-	1	-	7
	14,29%	-	71,43%	-	-	14,29%	-	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Tabela 4.3. Związek pomiędzy formą prawną przedsiębiorstwa a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji G

Wielkość przedsiębiorstwa (SEKCJA G)	Forma prawna przedsiębiorstwa $\chi^2(NW) = 128,83; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,61$							Razem
	Osoba fizyczna	Spółka cywilna	Sp. z o.o.	Spółka jawna	Spółka komandyt.	Spółka akcyjna	Inne	
Mikro	102	21	23	6	-	-	1	153
	66,67%	13,73%	15,03%	3,92%	-	-	0,65%	100%
Małe	20	16	31	14	-	1	3	85
	23,53%	18,82%	36,47%	16,47%	-	1,18%	3,53%	100%
Średnie	16	1	33	-	-	2	2	54
	29,63%	1,85%	61,11%	-	-	3,70%	3,70%	100%
Duże	-	-	6	-	-	2	1	9
	-	-	66,67%	-	-	22,22%	11,11%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Wśród przedsiębiorstw małych z sekcji F także dominują osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, ale odsetek ten wynosi już mniej bo 46,58%, dość popularną formą

jest także spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (20,55%) oraz spółka cywilna (19,18%). Natomiast wśród przedsiębiorstw małych z sekcji G dominują spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (36,47%), ale popularną formą jest także osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą (23,53%) oraz spółka cywilna (18,82%).

Wśród przedsiębiorstw średnich, zarówno w sekcji F, jak i G, dominującą formą prowadzenia działalności gospodarczej jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, odpowiednio 49,02% i 61,11%, a na drugi miejscu znajduje się osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, odpowiednio 35,29% i 29,63%.

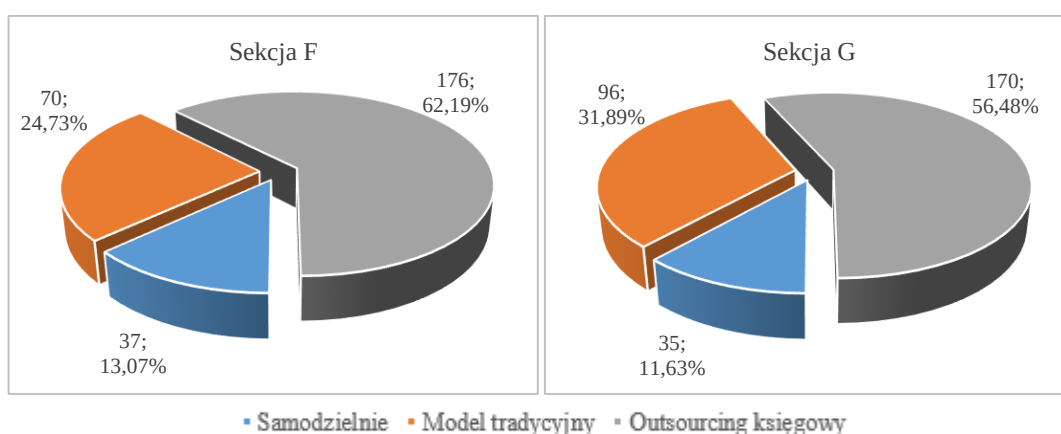
Pojedyncze przedsiębiorstwa duże, które znalazły się w próbie to przede wszystkim spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Przedsiębiorstwa scharakteryzowano także ze względu na model prowadzenia księgowości (tabela 4.4, rysunek 4.4). Wyróżniono tutaj trzy podstawowe modele: samodzielnie, model tradycyjny (zatrudniony księgowy) oraz outsourcing księgowy (biuro rachunkowe). Warto zaznaczyć, że niektórzy przedsiębiorcy reprezentowali model mieszany, wówczas proszeni zostali o wskazanie przeważającego sposobu prowadzenia księgowości.

Tabela 4.4. Model prowadzenia księgowości w badanych przedsiębiorstwach

Model prowadzenia księgowości	Sekcja F	Ilość przedsiębiorstw	Sekcja G	Ilość przedsiębiorstw
Samodzielnie	13,07%	37	11,63%	35
Model tradycyjny	24,73%	70	31,89%	96
Outsourcing księgowy	62,19%	176	56,48%	170

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.4. Struktura przedsiębiorstw z uwagi na model prowadzenia księgowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

W badanej populacji przedsiębiorstw dominuje model outsourcingu księgowego (zlecenia prowadzenia księgowości wyspecjalizowanej jednostce). Z takiego rozwiązania korzysta 62,19% badanych przedsiębiorstw z sekcji F oraz 56,48% przedsiębiorstw z sekcji G. Model tradycyjny, a więc zatrudnienie księgowego w przedsiębiorstwie, stosuje 24,73% przedsiębiorstw z sekcji F oraz 31,89% z sekcji G. Najrzadziej przedsiębiorcy samodzielnie prowadzą księgować, gdyż takie rozwiązanie stosuje 13,07% przedsiębiorstw z sekcji F oraz 11,63% przedsiębiorstw z sekcji G. Podobieństwo w strukturze stosowanych rozwiązań w zakresie modelu prowadzenia księgowości jest tutaj bardzo duże i sięga 92,84%.

To, w jaki sposób przedsiębiorstwie rozwiązuje się kwestie prowadzenia księgowości, istotnie statystycznie zależy od wielkości przedsiębiorstwa ($p=0,000$). Uzyskane związki pomiędzy tymi zmiennymi dla przedsiębiorstw z sekcji F (tabela 4.5), jak i sekcji G (tabela 4.6) są podobne.

Tabela 4.5. Związek pomiędzy modelem prowadzenia księgowości a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji F

Wielkość przedsiębiorstwa (SEKCJA F)	Model prowadzenia księgowości $\chi^2(NW) = 99,79; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,61$			Razem
	Samodzielnie	Model tradycyjny	Outsourcing księgowy	
Mikro	24	10	118	152
	15,79%	6,58%	77,63%	100%
Małe	7	19	47	73
	9,59%	26,03%	64,38%	100%
Średnie	6	34	11	51
	11,76%	66,67%	21,57%	100%
Duże	-	7	-	7
	-	100,00%	-	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Tabela 4.6. Związek pomiędzy modelem prowadzenia księgowości a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji G

Wielkość przedsiębiorstwa (SEKCJA G)	Model prowadzenia księgowości $\chi^2(NW) = 99,74; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,59$			Razem
	Samodzielnie	Model tradycyjny	Outsourcing księgowy	
Mikro	29	18	106	153
	18,95%	11,76%	69,28%	100%
Małe	3	30	52	85
	3,53%	35,29%	61,18%	100%
Średnie	2	40	12	54
	3,70%	74,07%	22,22%	100%
Duże	1	8	-	9
	11,11%	88,89%	-	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Generalnie zauważyć można, że przedsiębiorstwa mikro i małe stosują przede wszystkim outsourcing księgowy, jest to odpowiednio 77,63% i 64,38% z sekcji F oraz 69,38% i 61,18% z sekcji G. Przedsiębiorstwa mikro jako drugi model stosują prowadzenie rachunkowości samodzielnie, 15,79% z sekcji F i 18,95% z sekcji G. Natomiast przedsiębiorstwa małe jako drugi model stosują model tradycyjny, a więc zatrudnienie księgowego: 26,03% z sekcji F i 35,29% z sekcji G.

Inne rozwiązania stosują przedsiębiorstwa średnie i duże. Tutaj dominującym modelem jest model tradycyjny, który stosuje odpowiednio 66,67% i 100% przedsiębiorstw z sekcji F oraz 74,07% i 88,89% z sekcji G. Drugim modelem jest outsourcing księgowy, ale stosuje go niewiele przedsiębiorstw, a samodzielne prowadzenie księgowości tylko pojedyncze przedsiębiorstwa. Odpowiedzi na te pytania są bardzo ważne z punktu widzenia znajomości rozwiązań w ramach cyfryzacji. Oczywiście jest, że osoby, które nie prowadzą samodzielnie księgowości mogą nie znać tych rozwiązań i nie posiadać wiedzy na temat kosztów i korzyści z ich stosowania.

Badane przedsiębiorstwa spełniają z nadmiarem założenia minimalnej liczebności próby. Są to przedsiębiorstwa zróżnicowane ze względu na wielkość, formę prawną prowadzenia działalności gospodarczej oraz model prowadzenia księgowości. Uzyskane struktury przedsiębiorstw z sekcji F i G ze względu na te wielkości są zbliżone. Także uzyskane związki pomiędzy wielkością przedsiębiorstwa a formą prawną prowadzenia działalności gospodarczej oraz wielkością przedsiębiorstwa a modelem prowadzenia księgowości są zgodne z oczekiwaniem. Inaczej w badanym zakresie zachowują się przedsiębiorstwa mikro i małe, a inaczej średnie i duże. Wybór populacji próbnej w tej sytuacji uznać można za prawidłowy, dzięki czemu dalsze wnioskowanie w zakresie opinii dotyczącej reform podatkowych i cyfryzacji podatku VAT można uznać za w pełni wiarygodne, czyli reprezentatywne dla ogółu przedsiębiorstw.

4.3. Ocena kosztów i korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności

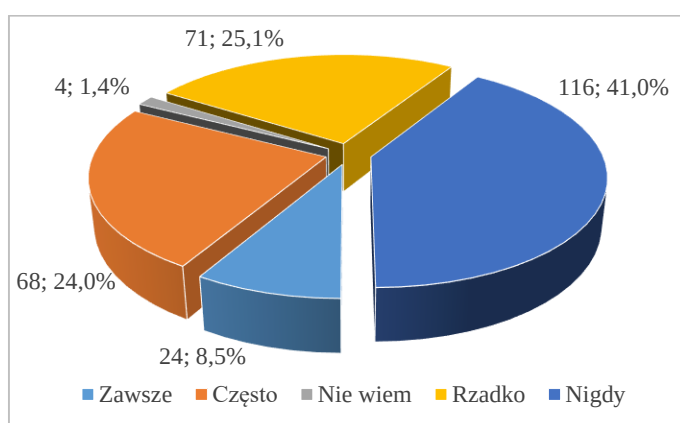
Pierwszym rozwiązaniem, jaki podlegał ocenie przez przedsiębiorców był **mechanizm podzielonej płatności**. W ramach grupy pytań związanych z tym mechanizmem pytano o:

- dokonywanie płatności w systemie *split payment* przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych;

- regulowanie płatności i otrzymywanie należności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach nie przekraczających 15 tysięcy zł brutto;
- konsekwencje wprowadzenia mechanizmu podzielonej płatności dla płynności finansowej;
- konsekwencje wprowadzenia mechanizmu podzielonej płatności dla nakładu pracy w związku z obsługą tego mechanizmu;
- ewentualne problemy z dokonywaniem zbiorczych płatności bądź operacji np. faktoringu, kompensat, czy korekt faktur;
- korzyści dla przedsiębiorstwa ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności.

Do wszystkich tych problemów odnosili się przedsiębiorcy z sekcji F oraz przedsiębiorcy z sekcji G w zakresie ich dotyczącym.

Doświadczenia stosowania MPP przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych badano z oczywistych względów tylko do przedsiębiorstw z sekcji F (rysunek 4.4). Okazuje się, iż większość z przedsiębiorstw nie stosowała tego mechanizmu (41,0%) lub stosowała go rzadko (25,1%). Natomiast tylko niewielka grupa ankietowanych zadeklarowała, że stosowała podzieloną płatność zawsze (8,5%), a nieco większa często (24,0%). Badany rozkład jest przeciętnie nierównomierny, wskaźnik nierównomierności przyjmuje tutaj wartość 0,38, więc nie można także mówić o specjalnie silniej koncentracji, ale jednak szala przechyla się ku przedsiębiorstwom o małym doświadczeniu we wcześniejszym stosowaniu mechanizmu *split payment*.



Rysunek 4.4. Stosowanie mechanizmu *split payment* przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

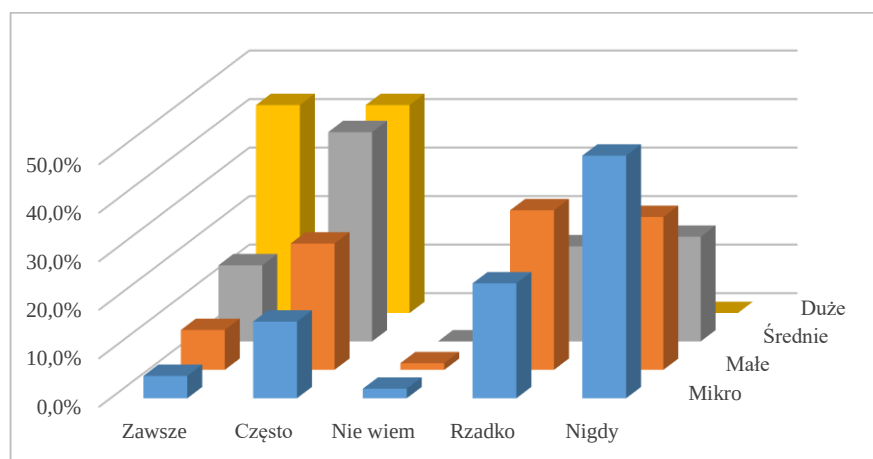
Wcześniejsze stosowanie MPP wykazuje istotny statystycznie ($p = 0,0000$) związek z wielkością przedsiębiorstwa (tabela 4.7, rysunek 4.5). Kierunek zależności jest tutaj bardzo

dobrze widoczny, okazuje się bowiem, że im większe przedsiębiorstwo tym częściej wcześniej stosowało mechanizm *split payment*. Dla przykładu wśród przedsiębiorstw mikro większość nigdy wcześniej nie stosowała tego mechanizmu (53,95%), wśród przedsiębiorstw małych rzadko lub nigdy (odpowiednio 32,88% i 31,51%), a tymczasem wśród przedsiębiorstw średnich dominuje odpowiedź często (43,14%), a wśród dużych zawsze lub często (odpowiednio 42,86% i 42,86%).

Tabela 4.7. Związek pomiędzy wcześniejszym stosowaniem mechanizmu *split payment* a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji F

Wielkość przedsiębiorstwa	Split payment stosowany wcześniej $\chi^2(NW) = 46,27; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,43$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Mikro	7 4,61%	24 15,79%	3 1,97%	36 23,68%	82 53,95%	152 100%
Małe	6 8,22%	19 26,03%	1 1,37%	24 32,88%	23 31,51%	73 100%
Średnie	8 15,69%	22 43,14%	- -	10 19,61%	11 21,57%	51 100%
Duże	3 42,86%	3 42,86%	- -	1 14,29%	- -	7 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.5. Stosowanie mechanizmu *split payment* przed wprowadzeniem obowiązkowej podzielonej płatności dla usług budowlanych według klas wielkości przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

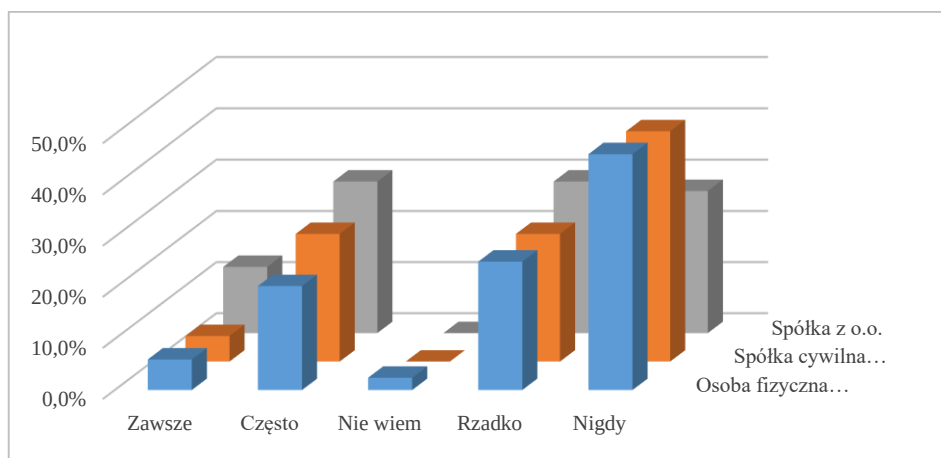
Forma prawna działalności gospodarczej nie determinowała istotnie statystycznie ($p=0,1569$) wcześniejszego stosowania mechanizmu podzielonej płatności (tabela 4.8, rysunek 4.6). Ograniczając się tylko do trzech najczęściej stosowanych form prawnych działalności gospodarczej (osoba fizyczna, spółka cywilna i spółka z o.o.) zauważyć można,

że najczęściej przedsiębiorstwa nigdy nie stosowały wcześniej mechanizmu *split payment* (osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, spółka cywilna) lub też rozkład był bardziej równomierny bez wyraźniej dominanty (spółka z o.o.). Odpowiedzi zawsze i często bardziej charakterystyczne są dla spółek jawnych, spółek komandytowych, spółek akcyjnych oraz pozostałych form prawnych, ale z uwagi na małe ich liczebności, trudno jest uznać je za prawidłowości. Brak wyraźniej różnicy pomiędzy przedsiębiorstwami ze względu na formę prawną działalności w sekcji F widoczny jest na rysunku 4.6.

Tabela 4.8. Związek pomiędzy wcześniejszym stosowaniem mechanizmu *split payment* a formą prawną działalności przedsiębiorstwa

Forma prawna działalności	Split payment stosowany wcześniej $\chi^2(NW) = 30,89$; $p = 0,1569$; $C_{sk.} = 0,34$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Osoba fizyczna prowadząca działalność	10 5,99%	34 20,36%	4 2,40%	42 25,15%	77 46,11%	167 100%
Spółka cywilna osób fizycznych	2 5,00%	10 25,00%	-	10 25,00%	18 45,00%	40 100%
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	7 12,96%	16 29,63%	-	16 29,63%	15 27,78%	54 100%
Spółka jawna	2 16,67%	3 25,00%	-	3 25,00%	4 33,33%	12 100%
Spółka komandytowa	-	3 75,00%	-	-	1 25,00%	4 100%
Spółka akcyjna	2 50,00%	1 25,00%	-	-	1 25,00%	4 100%
Pozostałe	1 50,00%	1 50,00%	-	-	-	2 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.6. Stosowanie mechanizmu *split payment* przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych według formy prawnej działalności

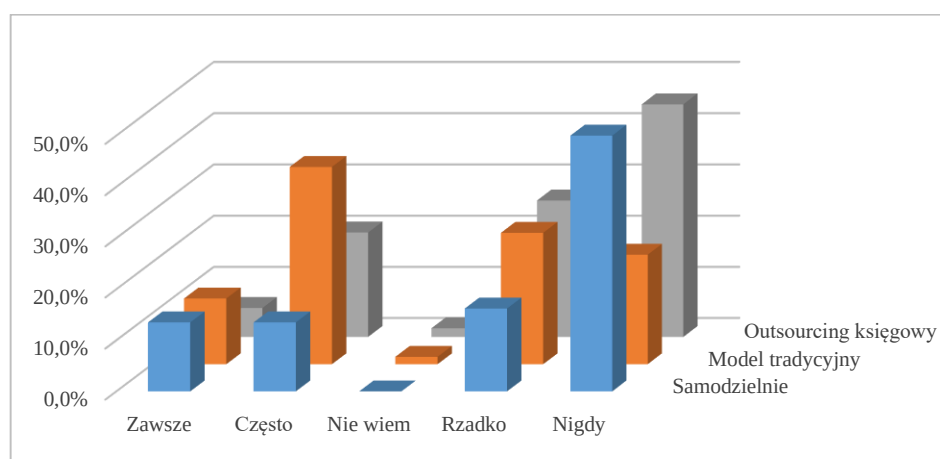
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Model księgowości okazuje się być istotnym statystycznie ($p=0,0012$) determinantem wcześniejszego stosowania MPP (tabela 4.9, rysunek 4.7). Wśród przedsiębiorstw prowadzących samodzielnie księgowość oraz stosujących outsourcing księgowy wcześniejsze stosowanie mechanizmu *split payment* było mało popularne, na odpowiedzi *rzadko* i *nigdy* wskazało wyraźnie ponad 70% z nich. Inaczej przedstawiają się wyniki dla przedsiębiorstw stosujących model tradycyjny, tutaj większość z nich (51,43%) stosowała zawsze lub często MPP. Badana zależność dość łatwo widoczna jest na rysunku 4.8 jako różnej wysokości słupki dla poszczególnych kategorii stosowania mechanizmu *split payment* według stosowanego modelu księgowości.

Tabela 4.9. Związek pomiędzy wcześniejszym stosowaniem mechanizmu *split payment* a stosowanym modelem księgowości

Model księgowości	Split payment stosowany wcześniej $\chi^2(NW) = 25,77; p = 0,0012; C_{sk.} = 0,34$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Samodzielnie	5 13,51%	5 13,51%	0 0,00%	6 16,22%	21 56,76%	37 100%
Model tradycyjny	9 12,86%	27 38,57%	1 1,43%	18 25,71%	15 21,43%	70 100%
Outsourcing księgowy	10 5,68%	36 20,45%	3 1,70%	47 26,70%	80 45,45%	176 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



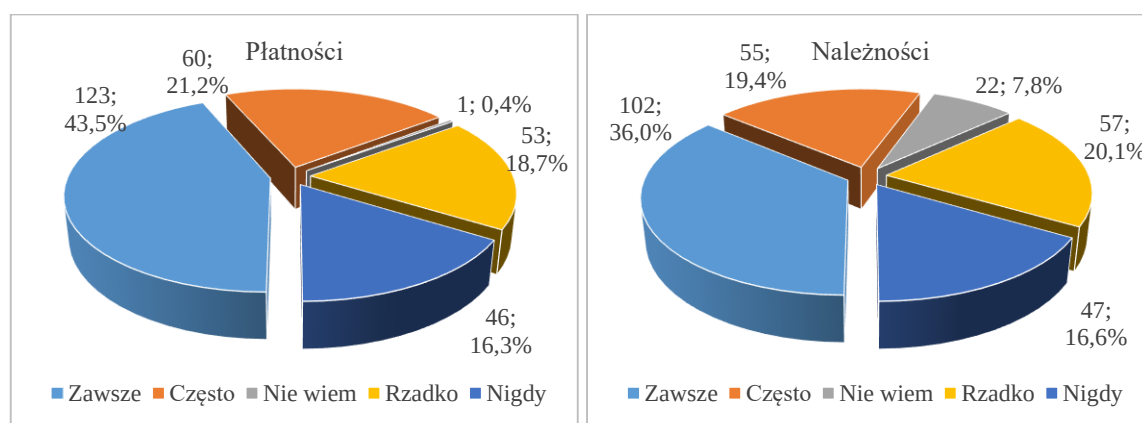
Rysunek 4.7. Stosowanie mechanizmu *split payment* przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych według stosowanego modelu księgowości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Obserwując zachowanie przedsiębiorstw budowlanych przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych zauważyć można dwa przeciwne zachowania – z jednej strony mamy przedsiębiorstwa małe prowadzące samodzielnie

księgowość lub przez biuro rachunkowe, które nigdy wcześniej nie stosowały *split payment*, a z drugiej strony mamy przedsiębiorstwa duże w własnych działach księgowości i w takich podmiotach wcześniejsze nieobligatoryjne stosowanie MPP było regułą.

Kolejną kwestią jest regulowanie płatności (zobowiązań) i otrzymywanie należności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy zł brutto (rysunek 4.8). Okazuje się, że przedsiębiorstwa zawsze lub często regulują swoje płatności w tym systemie (odpowiednio 43,5% i 21,2%) i z drugiej strony także kontrahenci regulują należności wobec przedsiębiorstwa w tym systemie (odpowiednio 36,0% i 19,4%). Zatem tylko około 1/3 przedsiębiorstw nie korzysta z tego systemu lub korzysta rzadko przy niskich wartościach faktur. Koncentracja odpowiedzi nie jest zbyt silna, wskaźnik nierówności dla płatności zobowiązań przyjmuje wartość 0,31, a dla należności 0,20.



Rysunek 4.8. Regulowanie płatności i otrzymywanie należności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

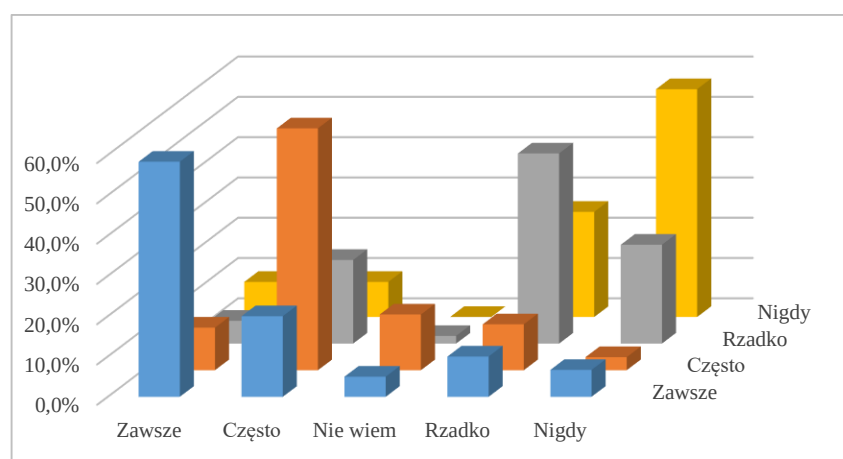
Związek pomiędzy regulowaniem należności wobec przedsiębiorstwa przez kontrahentów a płatnościami regulowanymi przez przedsiębiorstwo z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy zł brutto (tabela 4.10, rysunek 4.9) jest statystycznie istotny ($p=0,0000$), a ponadto wyjątkowo silny $C=0,70$.

Zauważyć można tutaj wyraźne dominanty na tych samych kategoriach płatności i należności, a więc przedsiębiorstwa zawsze regulujące swoje płatności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności także zawsze otrzymują należności od kontrahentów z zastosowaniem tego mechanizmu (58,33% wskazań). Jeżeli płatności regulowane są często w tym systemie, to także często regulowane są należności (60,98% wskazań), podobnie jest dla wskazań *rzadko-rzadko* (47,17%) i *nigdy-nigdy* (56,52%).

Tabela 4.10. Związek pomiędzy regulowaniem należności wobec przedsiębiorstwa a regulowaniem płatności przez przedsiębiorstwo z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy

Płatności	Należności $\chi^2(NW) = 185,53; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,70$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Zawsze	35 58,33%	12 20,00%	3 5,00%	6 10,00%	4 6,67%	60 100%
Często	13 10,57%	75 60,98%	17 13,82%	14 11,38%	4 3,25%	123 100%
Nie wiem	-	-	1 100,00%	-	-	1 100%
Rzadko	3 5,66%	11 20,75%	1 1,89%	25 47,17%	13 24,53%	53 100%
Nigdy	4 8,70%	4 8,70%	-	12 26,09%	26 56,52%	46 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



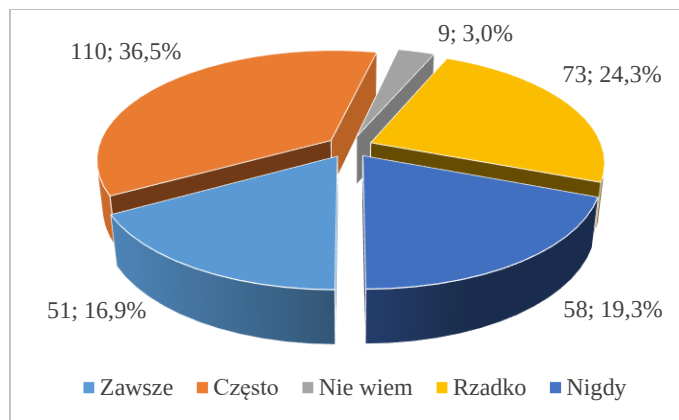
Rysunek 4.9. Regulowanie należności wobec przedsiębiorstwa wobec regulowaniem płatności przez przedsiębiorstwo z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Wykorzystywanie mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy zł brutto jest domeną przedsiębiorstw średnich i dużych. Nie można zauważyć dodatkowo szczególnych różnic w zależności od tego jaki model księgowości prowadzi przedsiębiorstwo, niezależnie od modelu księgowości regułą jest stosowane mechanizmu podzielonej płatności.

Zdecydowanie rzadziej stosują ten mechanizm przedsiębiorstwa mikro i małe. Co jednak dość ciekawe, to w przypadku przedsiębiorstw mikro rozwiązania mechanizmu podzielonej płatności dodatkowo zależą od tego czy przedsiębiorstwo prowadzi księgowość samodzielnie czy poprzez biuro księgowe i okazuje się, że to przedsiębiorstwa zlecające księgowość biuram rachunkowym rzadziej z tego mechanizmu korzystają.

Przedsiębiorstwa sekcji G wyraźnie rzadziej stosują rozwiązania MPP w regulowaniu zobowiązań, dla których *split payment* nie jest obowiązkowy. Można to zaobserwować porównując rysunki 4.8 i 4.10. Chociaż można zauważyć, że mimo wszystko ponad 50% z nich stosuje te rozwiązania zawsze (16,9%) lub często (36,5%).



Rysunek 4.10. Regulowanie zobowiązań w systemie podzielonej płatności (dotyczy transakcji, w których jest nieobowiązkowy *split payment*) w przedsiębiorstwach sekcji G

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

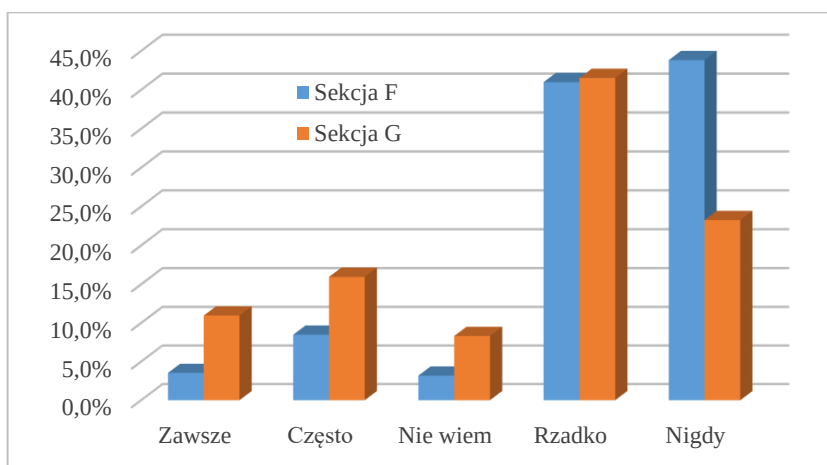
Podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw z sekcji F stosowanie mechanizmu podzielonej płatności zależy od wielkości przedsiębiorstwa, i im większe przedsiębiorstwo tym częściej stosuje ono takie rozwiązania. Praktycznie w przypadku dużych i średnich przedsiębiorstw regułą jest stosowanie tego mechanizmu, a w przypadku przedsiębiorstw mikro jest ono rzadkością.

Koszty i korzyści z systemu mechanizmu podzielonej płatności można zaobserwować chociażby obserwując wpływ na płynność finansową przedsiębiorstwa (tabela 4.11, rysunek 4.11). Ogólny wniosek, jaki wysuwa się z tych danych, pozwala na uznanie, iż mechanizm podzielonej płatności nie wpływa znacząco na zaburzenie płynności finansowej przedsiębiorstwa. W zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorcy stwierdzali, że zaburzenia płynności występowały rzadko lub też wcale nie występowały. Przyglądając się bliżej statystykom niezależności oraz rozkładowi częstości okazuje się, że przedsiębiorstwa z sekcji F istotnie statystycznie lepiej oceniają MPP w zakresie oddziaływania na płynność finansową przedsiębiorstwa niż przedsiębiorstwa z sekcji G ($\chi^2(NW) = 43,97$; $p = 0,0000$; $C_{sk.} = 0,33$). Ocena wpływu mechanizmu podzielonej płatności na płynność finansową przedsiębiorstwa charakterystyczna jest z uwagi na sekcję, w której działa przedsiębiorstwo, a nie jest charakterystyczna chociażby ze względu na wielkość przedsiębiorstwa, co szczególnie dotyczy sekcji F.

Tabela 4.11. Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na płynność finansową przedsiębiorstwa

Sekcja F		
Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zaburzenie płynności finansowej	Ilość przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw
Zdecydowanie tak (zawsze)	10	3,53%
Raczej tak (często)	24	8,48%
Nie mam zdania	9	3,18%
Raczej nie (rzadko)	116	40,99%
Zdecydowanie nie (nigdy)	124	43,82%
Sekcja G		
Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zaburzenie płynności finansowej	Ilość przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw
Zdecydowanie tak (zawsze)	33	10,96%
Raczej tak (często)	48	15,95%
Nie mam zdania	25	8,31%
Raczej nie (rzadko)	125	41,53%
Zdecydowanie nie (nigdy)	70	23,26%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.11. Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zaburzenie płynności finansowej przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Wśród przedsiębiorstw z sekcji F negatywnie mechanizm podzielonej płatności w zakresie oddziaływania na płynność ocenia około 12% przedsiębiorstw, 3,53% twierdzi, że zawsze mechanizm podzielonej płatności powoduje zaburzenia płynności, a 8,48% twierdzi, że często. Wśród przedsiębiorstw z sekcji G odsetek ten wynosi blisko 27%, przy czym 10,96% twierdzi, że mechanizm podzielonej płatności zawsze powoduje zaburzenia płynności, a 15,95%, że często. Przeciwnego zdania jest blisko 85% przedsiębiorstw z sekcji F oraz blisko 65% przedsiębiorstw z sekcji G, przy czym 40,99% przedsiębiorstw z sekcji F

twierdzi, że mechanizm podzielonej płatności rzadko powoduje zaburzenia płynności, a 43,82%, że nigdy, odsetki te dla przedsiębiorstw z sekcji G wynoszą odpowiednio 41,53% i 23,56%. Inne spostrzeżenia przedstawiono w raporcie PwC, w którym istotnym zastrzeżeniem jest możliwość negatywnego wpływu na płynność finansową przedsiębiorstw. Podatnicy, dokonujący transakcji przy zastosowaniu MPP, wykazują co do zasady nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym – w efekcie, do momentu otrzymania zwrotu podatku, znajdować się mogą na pozycji kredytodawcy w stosunku do budżetu państwa. Problem ten jest szczególnie widoczny w państwach, które przyjęły stosunkowo wydłużone terminy zwrotu podatku VAT⁸⁸⁷. Należy zaznaczyć, że raport powstał przed wprowadzeniem MPP do polskiej praktyki gospodarczej, ponadto, żadne inne państwo UE nie przewidziało możliwości płatności środkami z subkonta VAT za inne zobowiązania publiczno-prawne (składki ZUS, podatek dochodowy itd.). Tak jak stwierdzono w raporcie: (...) odpowiednie ułatwienie podatnikom uzyskiwania zwrotu w przypadku wdrożenia modelu podzielonej płatności powinno skutecznie wyeliminować trudności tego rodzaju dla przedsiębiorców.

O ile z badań wynika, że MPP nie zaburza płynności finansowej w większości przedsiębiorstw z obu sekcji, to już wpływ tego mechanizmu na nakład pracy oceniany jest wyraźnie gorzej (tabela 4.12, rysunek 4.12).

Tabela 4.12. Zwiększony nakład pracy w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności

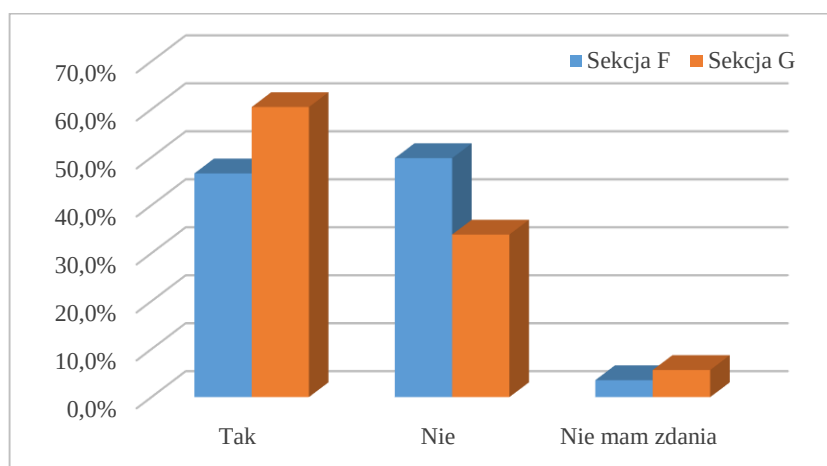
Sekcja F		
Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zwiększenie nakładu pracy	Ilość przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw
Tak	132	46,64%
Nie	141	49,82%
Nie mam zdania	10	3,53%
Sekcja G		
Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zwiększenie nakładu pracy	Ilość przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw
Tak	182	60,47%
Nie	102	33,89%
Nie mam zdania	17	5,65%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Przedsiębiorcy należący do sekcji F podzielili się niemal po połowie uznając wpływ (46,64%) lub brak wpływu (49,82%) mechanizmu podzielonej płatności na zwiększenie nakładu pracy. Wyniki uzyskane dla przedsiębiorców z sekcji G okazują się jeszcze gorsze,

⁸⁸⁷ PwC, *Split payment...*, op. cit., s. 9.

gdyż wyraźna większość z nich uznała, że mechanizm podzielonej płatności wpływa na zwiększenie nakładu pracy (60,47%), a przeciwnego zdania jest tylko co trzeci przedsiębiorca należący do tej sekcji (33,89%). Różnice w opinii przedsiębiorców należących do sekcji F i G okazują się statystycznie istotne ($\chi^2(\text{NW}) = 15,56$; $p=0,0004$; $C_{\text{sk.}} = 0,21$).



Rysunek 4.12. Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zwiększenie nakładu pracy
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Opinie na temat zwiększonego nakładu pracy związanego ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności istotnie statystycznie zależą od wielkości przedsiębiorstwa (tabela 4.13). Szczególnie wyraźnie jest to w sekcji F ($p=0,0002$), gdzie największy odsetek przedsiębiorstw, w których stwierdzono zwiększony nakład pracy to przedsiębiorstwa średnie i duże. W sekcji G ($p=0,0165$) takiej tendencji nie można zauważyć, ale liczebność przedsiębiorstw dużych jest tutaj mała i wyniki mogą być przez to przypadkowe.

Tabela 4.13. Zwiększony nakład pracy w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności – opinie według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa	Sekcja F $p=0,0002$	Sekcja G $p=0,0165$
Mikro	52 34,21%	81 52,94%
Małe	42 57,53%	55 64,71%
Średnie	33 64,71%	42 77,78%
Duże	5 71,43%	4 44,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

W przypadku sekcji F obserwuje się dodatkowo istotny statystycznie ($p=0,0311$) wpływ modelu prowadzenia księgowości na opinie na temat zwiększenia nakładu pracy po wprowadzeniu mechanizmu podzielonej płatności (tabela 4.14). Szczególnie negatywnie kwestę tę oceniają przedsiębiorcy stosujący tradycyjny model rachunkowości. W przypadku przedsiębiorstw z sekcji G różnice według modelu prowadzenia księgowości nie są istotne statystycznie ($p=0,3526$).

Tabela 4.14. Zwiększony nakład pracy w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności – opinie według modelu prowadzenia księgowości

Model księgowości	Sekcja F $p=0,0311$	Sekcja G $p=0,3526$
Samodzielnie	16	22
	43,24%	62,86%
Model tradycyjny	44	60
	62,86%	62,50%
Outsourcing księgowy	72	100
	40,91%	58,82%

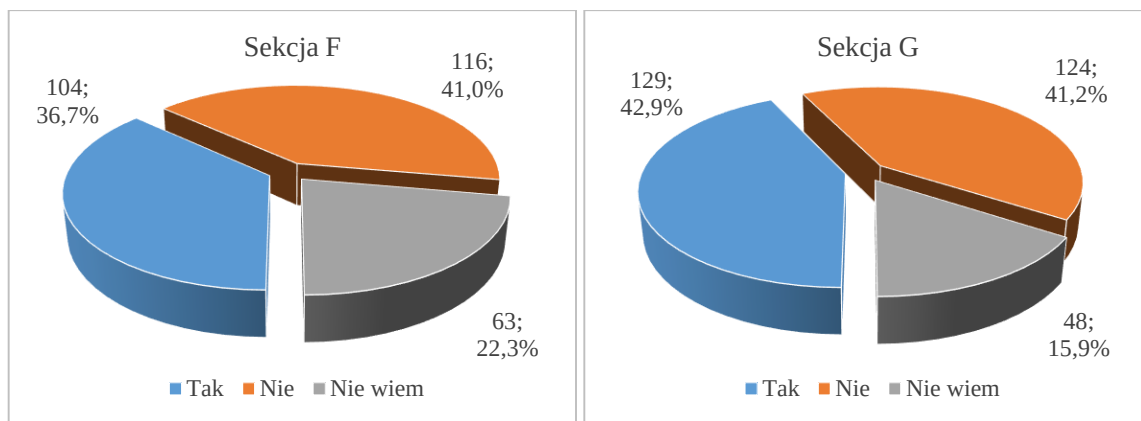
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Rozkłady odpowiedzi na temat wpływu mechanizmu podzielonej płatności na dokonywanie zbiorczych płatności bądź innych operacji: kompensat, korekt faktur itd. W przedsiębiorstwach według sekcji (tabela 4.15, rysunek 4.13) nie różnią się istotnie ($p=0,1090$). Dodatkowo mniej więcej ten sam odsetek przedsiębiorstw ocenia negatywnie wpływ mechanizmu podzielonej płatności na dokonywanie zbiorczych płatności co pozytywnie, dla sekcji F jest to odpowiednio 36,75% i 40,99%, a dla sekcji G odpowiednio 42,86% i 41,20%.

Tabela 4.15. Problemy przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji np. faktoringu, kompensat, korekt faktur

Sekcja	Trudności $\chi^2(NW) = 4,43; p = 0,1090; C_{sk.} = 0,11$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
F	104	116	63	283
	36,75%	40,99%	22,26%	100%
G	129	124	48	301
	42,86%	41,20%	15,95%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.13. Problemy przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji np. faktoringu, kompensat, korekt faktur

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

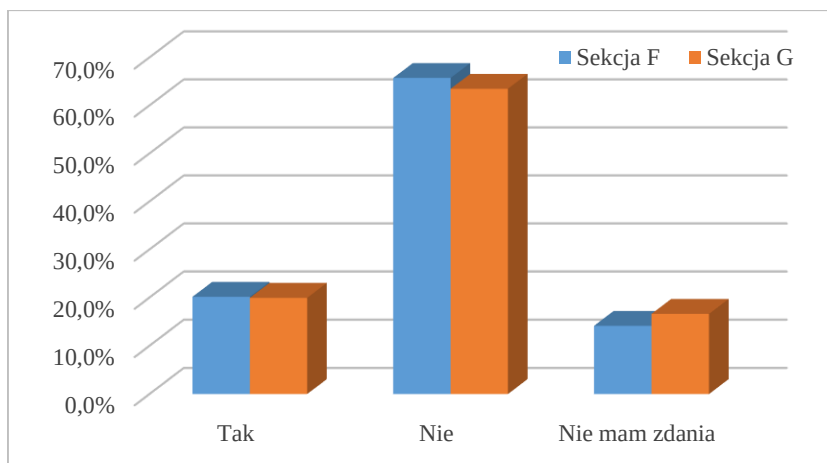
Uzyskane wyniki w badaniu dotyczącym problemów przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź innych operacji nie zależą od innych charakterystyk typu wielkość przedsiębiorstwa czy stosowany model księgowości.

Pytania dotyczące wpływu mechanizmu podzielonej płatności na płynność finansową przedsiębiorstwa, nakłady pracy oraz na problemy związane z dokonywaniem zbiorczych płatności bądź operacji pozwalały na pośrednie wnioskowanie o kosztach i korzyściach z wdrażania systemu MPP. Oprócz tych pytań przedsiębiorców zapytano bezpośrednio o występowanie korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności (tabela 4.16, rysunek 4.14).

Tabela 4.16. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności

Sekcja F		
Korzyści z wdrożenia mechanizmu podzielonej płatności	Ilość przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw
Tak	57	20,14%
Nie	186	65,72%
Nie mam zdania	40	14,13%
Sekcja G		
Korzyści z wdrożenia mechanizmu podzielonej płatności	Ilość przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw
Tak	60	19,93%
Nie	191	63,46%
Nie mam zdania	50	16,61%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.14. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Uzyskane wyniki ocenić można jako słabe, gdyż tylko co piąty przedsiębiorca zauważa korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności, w przypadku przedsiębiorstw z sekcji F jest to 20,14%, a w przypadku przedsiębiorstw z sekcji G – 19,93%. Zdecydowana większość twierdzi, że system ten nie daje żadnych korzyści, takiej odpowiedzi udzieliło 65,72% przedsiębiorców z sekcji F i 63,46% z sekcji G, pozostali nie mieli zdania. Wyniki przedsiębiorstw sekcji F i G nie różnią się istotnie ($\chi^2(NW)=0,70$; $p=0,7041$; $C_{sk.}=0,05$).

Opinie dotyczące korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności istotnie statystycznie ($p=0,0037$ dla sekcji F i $p=0,0047$ dla sekcji G) zależą od wielkości przedsiębiorstwa (tabela 4.17).

Tabela 4.17. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa	Sekcja F $p=0,0037$	Sekcja G $p=0,0047$
Mikro	17 11,18%	21 13,73%
Małe	20 27,40%	17 20,00%
Średnie	17 33,33%	18 33,33%
Duże	3 42,86%	4 44,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Zarówno dla sekcji F, jak i sekcji G, trend ten jest taki sam i okazuje się, że większe przedsiębiorstwa częściej niż przedsiębiorstwa mniejsze potrafią zauważyć korzyści

z wdrożenia tego mechanizmu. Natomiast nawet w przypadku dużych przedsiębiorstw odsetek zauważających korzyści z mechanizmu podzielonej płatności okazuje się mniejszy niż 50% (42,86% dla sekcji F i 44,44% dla sekcji G), ale w przypadku przedsiębiorstw mikro tylko nieznacznie przekracza 10%.

Okazuje się, że także model prowadzenia księgowości ma wpływ na zauważenie korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności (tabela 4.18). Istotnie statystycznie wyższe oceny dawały przedsiębiorstwa stosujące tradycyjny model księgowości – 35,71% pozytywnych wskazań z sekcji F i 29,17% z sekcji, przy pozytywnych ocenach z innych sekcji nie przekraczających 20%.

Tabela 4.18. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie według modelu prowadzenia księgowości

Model księgowości	Sekcja F p=0,0044	Sekcja G p=0,0225
Samodzielnie	7 18,92%	5 14,29%
Model tradycyjny	25 35,71%	28 29,17%
Outsourcing księgowy	25 14,20%	27 15,88%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Pomimo słabych wyników dotyczących korzyści stosowania mechanizmu podzielonej płatności warto skonfrontować je z pytaniami dotyczącymi płynności finansowej przedsiębiorstwa, nakładów pracy oraz problemami związanymi z dokonywaniem zbiorczych płatności bądź złożonych operacji np. kompensat, factoringu czy korekt faktur (problemami natury technicznej). Interesujące jest czy pomiędzy tymi odpowiedziami zachodziły zależności.

Ocena zaburzenia płynności finansowej istotnie statystycznie związana jest z zauważaniem korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności (tabela 4.19 i tabela 4.20). Same wyniki są oczekiwane, gdyż przedsiębiorstwa, które uznały, że korzystanie z mechanizmu podzielonej płatności nie przynosi żadnych korzyści, częściej niż te, które uznawały, że korzyści występują, wskazywały na problemy z płynnością finansową. Dla sekcji F uzyskano odsetki: dla odpowiedzi *zawsze* 5,38% (*nie* dla korzyści) i 0,00% (*tak* dla korzyści), a dla odpowiedzi *często* odpowiednio 10,75% i 3,51%. Taki sam wniosek dotyczy przedsiębiorstw z sekcji G, gdzie uzyskano odpowiednio odsetki 16,23% i 3,33% oraz 21,47%

i 3,33%. Warto także zauważyć, że mimo wszystko wiele przedsiębiorstw, które oceniały, że MPP nie daje korzyści nie miało problemów z płynnością.

Tabela 4.19. Zaburzenia płynności finansowej a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji F

Korzyści SEKCJA F	Zaburzenia płynności finansowej $\chi^2(NW) = 20,96; p = 0,0073; C_{sk.} = 0,31$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Tak	0	2	2	33	20	57
	0,00%	3,51%	3,51%	57,89%	35,09%	100%
Nie	10	20	4	66	86	186
	5,38%	10,75%	2,15%	35,48%	46,24%	100%
Nie wiem	0	2	3	17	18	40
	0,00%	5,00%	7,50%	42,50%	45,00%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Tabela 4.20. Zaburzenia płynności finansowej a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji G

Korzyści SEKCJA G	Zaburzenia płynności finansowej $\chi^2(NW) = 63,12; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,49$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Tak	2	2	1	40	15	60
	3,33%	3,33%	1,67%	66,67%	25,00%	100%
Nie	31	41	11	63	45	191
	16,23%	21,47%	5,76%	32,98%	23,56%	100%
Nie wiem	0	5	13	22	10	50
	0,00%	10,00%	26,00%	44,00%	20,00%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Wyniki dotyczące powiązania korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności istotnie statystycznie powiązane są z opinią dotyczącą zwiększenia nakładu pracy (tabela 4.21, tabela 4.22). Pozornie można byłoby uznać, że uzyskane wyniki są nieoczekiwane, gdyż zarówno w przypadku sekcji F, jak i sekcji G, przedsiębiorcy, którzy stwierdzili, że mechanizm podzielonej płatności nie daje żadnych korzyści częściej niż przedsiębiorcy, którzy zauważali korzyści stwierdzali, że mechanizm podzielonej płatności nie powoduje zwiększenia nakładu pracy. Jednak przypatrując się tej sytuacji można powiedzieć przeciwnie, tj. przedsiębiorcy, którzy więcej czasu poświęcają na stosowanie mechanizmu podzielonej płatności potrafią go lepiej poznać i częściej zauważają korzyści.

Należy przypomnieć skąd takie problemy z płynnością mogą się pojawić. Zgodnie z przepisami każdy bank jest zobowiązany prowadzić subkonto VAT dla swoich kontrahentów. Oznacza to, że przedsiębiorstwa mają przypisane subkonto VAT do swojego

rachunku w określonym banku. Zatem jeżeli dany przedsiębiorca posiada kilka rachunków w różnych bankach, to posiada również kilka subkont VAT⁸⁸⁸. Ustawodawca nie przewidział w tej kwestii możliwości konsolidacji takich rachunków. W związku z tym występuje problem w zarządzaniu płatnościami, ze względu na duże rozproszenie środków pieniężnych związanych z VAT. Ponadto, przedsiębiorstwa nie mogą dobrowolnie dysponować środkami zgromadzonymi na subkontach. Podatnicy, dokonujący transakcji, przy zastosowaniu MPP, wykazują co do zasady nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym – w efekcie, do momentu otrzymania zwrotu podatku, znajdować się mogą na pozycji kredytodawcy w stosunku do budżetu państwa⁸⁸⁹.

Tabela 4.21. Zwiększenie nakładu pracy a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji F

Korzyści SEKCJA F	Zwiększenie nakładu pracy $\chi^2(NW) = 11,72; p = 0,0195; C_{sk.} = 0,24$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Tak	31	26	0	57
	54,39%	45,61%	0,00%	100%
Nie	89	91	6	186
	47,85%	48,92%	3,23%	100%
Nie wiem	12	24	4	40
	30,00%	60,00%	10,00%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Tabela 4.22. Zwiększenie nakładu pracy a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji G

Korzyści SEKCJA G	Zwiększenie nakładu pracy $\chi^2(NW) = 18,40; p = 0,0010; C_{sk.} = 0,29$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Tak	42	18	0	60
	70,00%	30,00%	0,00%	100%
Nie	115	68	8	191
	60,21%	35,60%	4,19%	100%
Nie wiem	25	16	9	50
	50,00%	32,00%	18,00%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Niedogodnością związaną z mechanizmem podzielonej płatności był brak możliwości dokonywania zbiorczych przelewów za kilka faktur. Zbiorcze płatności, obejmujące kilka faktur od danego kontrahenta, są nowością funkcjonującą od 1 listopada 2019 roku. Ta kwestia

⁸⁸⁸ P. Sikorski (red), *Biuletyn Euro Info*, Enterprise Europe Network przy PARP, 4 (192), Warszawa 2019, s. 15.

⁸⁸⁹ PWC, *Split payment...*, *op. cit.*, s. 9.

była podnoszona przez przedsiębiorstwa właściwie odkąd pojawiły się zapowiedzi wprowadzenia do polskiego systemu MPP, początkowo jeszcze w wariantcie fakultatywnym. Komunikat przelewu obecnie musi obejmować wszystkie faktury wystawione dla podatnika przez określonego dostawcę w danym okresie tj. minimum dzień, maksimum miesiąc. Podatnik w takim przypadku w komunikacie przelewu zobowiązany jest wskazać okres, za który dokonywana jest płatność. Zatem istotna jest data wystawienia tych faktur⁸⁹⁰.

Związek pomiędzy trudnościami przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji a korzyściami ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności okazuje się statystycznie istotny (tabela 4.23, tabela 4.24).

Tabela 4.23. Trudności przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji F

Korzyści SEKCJA F	Trudności przy dokonywaniu zbiorczych płatności			Razem
	$\chi^2(NW) = 23,68; p = 0,0001; C_{sk.} = 0,34$			
	Tak	Nie	Nie wiem	
Tak	14	35	8	57
	24,56%	61,40%	14,04%	100%
Nie	83	63	40	186
	44,62%	33,87%	21,51%	100%
Nie wiem	7	18	15	40
	17,50%	45,00%	37,50%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Tabela 4.24. Trudności przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji G

Korzyści SEKCJA G	Trudności przy dokonywaniu zbiorczych płatności			Razem
	$\chi^2(NW) = 18,40; p = 0,0001; C_{sk.} = 0,34$			
	Tak	Nie	Nie wiem	
Tak	17	39	4	60
	28,33%	65,00%	6,67%	100%
Nie	95	67	29	191
	49,74%	35,08%	15,18%	100%
Nie wiem	17	18	15	50
	34,00%	36,00%	30,00%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Przedsiębiorcy, którzy zauważali korzyści z wdrożenia systemu podzielonych płatności najczęściej nie mieli problemów z dokonywaniem zbiorczych płatności bądź operacji, dla przedsiębiorstw z sekcji F uzyskano 61,40% takich przypadków, a dla

⁸⁹⁰ K. Andrzejewska, *Mechanizm podzielonej płatności...*, op. cit., s. 6.

przedsiębiorstw z sekcji G uzyskano 65,00% takich przypadków. Zdecydowanie gorsze (istotnie statystycznie) są wyniki przedsiębiorstw, które stwierdziły, że MPP nie daje korzyści, tutaj przewagę mają przedsiębiorstwa, które deklarowały trudności przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji. Wyniki tego badania można powiązać z badaniem poprzednim, gdyż przedsiębiorcy poświęcający więcej czasu na wdrożenie mechanizmu podzielonej płatności mają z reguły mniej problemów.

Ankietowani, którzy opowiedzieli się za korzyścią (bądź korzyściami) wynikającymi ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności, w kwestionariuszu ankiety zostali poproszeni o wskazanie konkretnych korzyści (tabela 4.25). Ankietowani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź lub nie wskazać jej w ogóle. Do najczęściej wskazywanych korzyści wspólnych dla przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G należą: bezpieczeństwo transakcji, wiarygodność kontrahenta, eliminacja nieuczciwej konkurencji oraz zwolnienie z odpowiedzialności solidarnej. Dodatkowo ankietowani przedsiębiorcy z sekcji F wskazywali na łatwiejsze zarządzanie dostępnymi środkami, a przedsiębiorcy z sekcji G – szybszy zwrot podatku VAT. Wszystkie korzyści wskazano w tabeli 4.25.

Tabela 4.25. Korzyści dla przedsiębiorstwa ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności wskazane przez przedsiębiorców

Lp.	Odpowiedzi	Ilość odpowiedzi - SEKCJA F	Ilość odpowiedzi - SEKCJA G
1.	Bezpieczeństwo transakcji, wiarygodność kontrahenta, eliminacja nieuczciwej konkurencji	15	14
2.	Wygoda i ułatwienie dokonywania transakcji	4	1
3.	Łatwiejsze zarządzanie dostępnymi środkami	12	6
4.	Zwolnienie z odpowiedzialności solidarnej	10	11
4.	Łatwiejsze regulowanie zobowiązań publiczno-prawnych	8	2
6.	Szybszy zwrot podatku VAT	9	27
7.	Brak dodatkowych opłat	6	6
8.	Inne	2	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Biorąc pod uwagę liczbę badanych przedsiębiorstw okazuje się, że niewiele z nich, bo tylko co piąte jest w stanie wskazać korzyści z MPP. Wynik ten uznać można za słaby, tym bardziej, że jeszcze przed wprowadzeniem obowiązku rozliczania transakcji w tym mechanizmie w sekcji F, znaczna liczba przedsiębiorstw (w tym szczególnie przedsiębiorstwa większe) korzystała z nieobowiązkowego mechanizmu *split payment*.

4.4. Ocena kosztów i korzyści ze stosowania Jednolitego Pliku Kontrolnego

4.4.1. Wyniki badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli

Uwagi dotyczące kosztów i korzyści ze stosowania Jednolitego Pliku Kontrolnego jakie wyrazili ankietowani przedsiębiorcy skonfrontowano z badaniami przeprowadzonymi przez Najwyższą Izbę Kontroli. Efekty pracy NIK zostały opublikowane w raporcie *Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*. W ramach prowadzonej kontroli obejmującej lata 2016-2018 (I półrocze) Najwyższa Izba Kontroli skierowała kwestionariusze ankiet w formie elektronicznej do 25 tysięcy przedsiębiorstw, w tym: 2 tys. dużych, 4 tys. średnich, 8 tys. małych i 11 tys. mikro.

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: *czy nałożenie na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków związanych z dostosowaniem ewidencji podatkowej w zakresie ewidencji VAT oraz przekazywanie ich Szeffowi KAS drogą elektroniczną wywołało poprawę efektywności postępowań i kontroli skarbowych oraz zmniejszenie ich uciążliwości dla przedsiębiorstw?*⁸⁹¹

Przedstawiciele podmiotów gospodarczych mogli wypowiedzieć się na temat wpływu wprowadzenia JPK na koszty wypełniania obowiązków podatkowych, skali występujących problemów technicznych związanych ze sporządzaniem oraz przekazywaniem plików JPK, a także czy wykorzystują JPK do własnych celów (np. zarządczych).

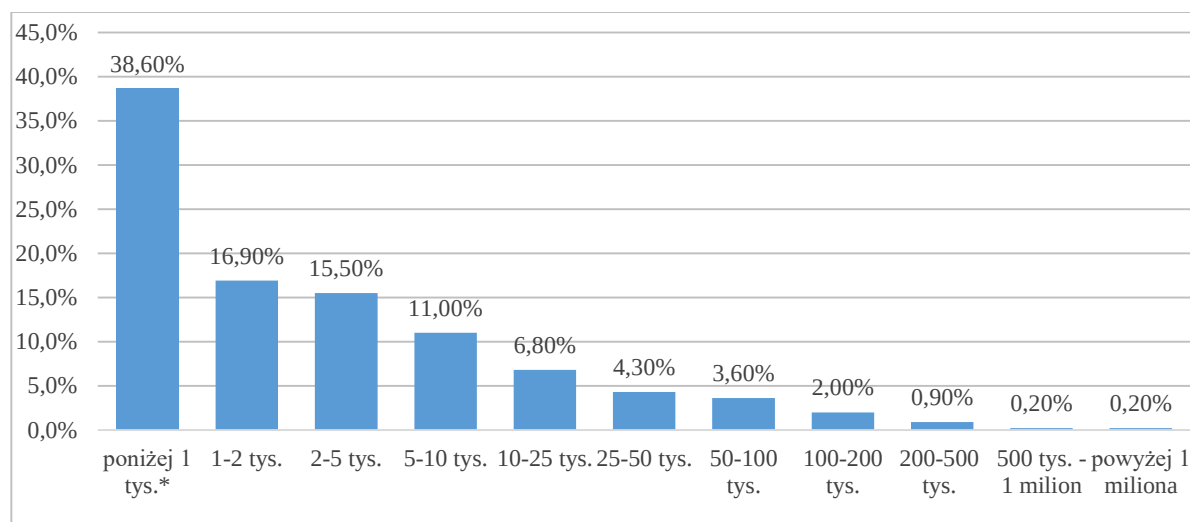
Łącznie wypełnionych zostało 2608 kwestionariuszy ankiet (10,4% ogółu przedsiębiorców zaproszonych do badania). Odpowiedzi udzielili przedstawiciele:

- 381 dużych przedsiębiorstw (19% spośród zaproszonych do badania),
- 572 średnich (14,3% spośród zaproszonych do badania),
- 612 małych (7,7% spośród zaproszonych do badania),
- 1043 mikroprzedsiębiorstw (9,5% spośród zaproszonych do badania).

W opinii przedsiębiorców szacunkowe koszty związane z wdrożeniem Jednolitego Pliku Kontrolnego w podmiotach gospodarczych wahały się, w zależności od skali przedsiębiorstwa, od poniżej tysiąca do powyżej miliona złotych. W przypadku 38,6% ankietowanych koszty te wyniosły do 1 tys. zł. Dla 16,9% przedsiębiorców szacunkowe koszty wyniosły w granicy 1–2 tys. zł, 2–5 tys. zł w przypadku 15,5% przedsiębiorców, 5–10 tys. zł u 11% przedsiębiorców. Na wyższe koszty wskazywało już niewielu przedsiębiorców

⁸⁹¹ NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 5.

(rysunek 4.15). Koszty te obejmują m.in. szkolenia zewnętrzne prowadzone z zakresu JPK, koszty pracy poświęconej wdrożeniu i dopasowania funkcjonalności JPK przez producentów oprogramowania, wartość nowego oprogramowania, jeżeli stare nie było kompatybilne z nowym narzędziem etc.



Rysunek 4.15. Szacowanie koszty wdrożenia Jednolitego Pliku Kontrolnego w przedsiębiorstwach
Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 55. *dane w złotych.

Według 51,7% przedsiębiorców wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego nie miało wpływu na zmniejszenie bądź zwiększenie kosztów wypełniania obowiązków podatkowych (nie wliczając kosztów wdrożenia JPK w przedsiębiorstwie). Zdaniem 35,9% przedsiębiorców koszty te nieznacznie wzrosły. Dla 9% koszty wzrosły znacznie, a u 2,8% przedsiębiorców koszty nieznacznie się zmniejszyły. Tylko 0,7% przedsiębiorców wskazało, że koszty zmniejszyły się istotnie. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 4.26.

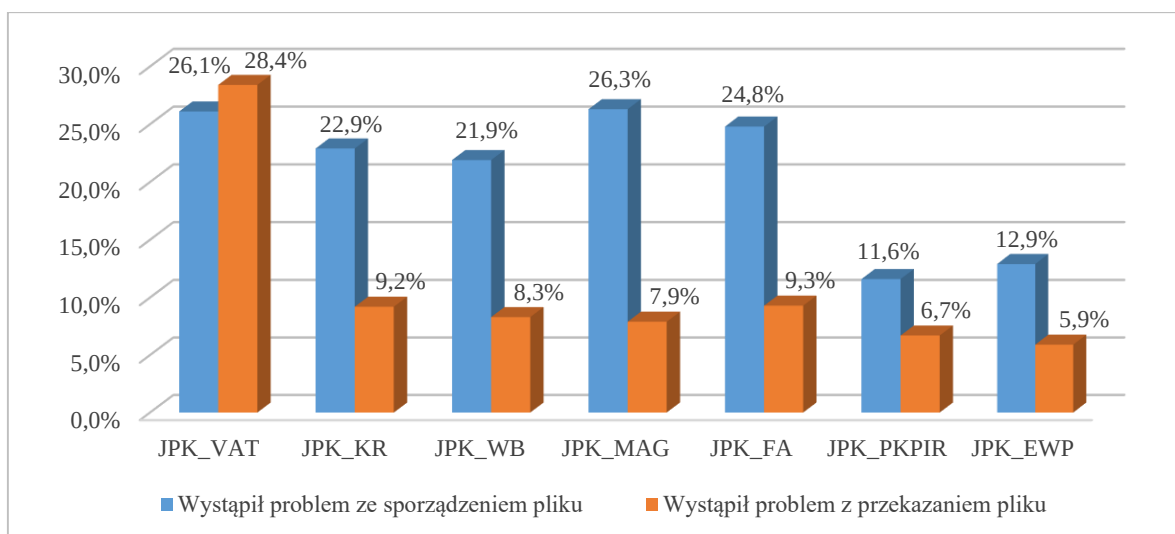
Tabela 4.26. Wpływ wprowadzenia JPK na koszty wypełniania obowiązków podatkowych (z pominięciem kosztów wdrożenia JPK) w podziale na kategorie przedsiębiorstw

Kategoria przedsiębiorstwa	Wariant odpowiedzi	Ilość odpowiedzi w %
Duże	koszty wzrosły istotnie	10,5
	koszty wzrosły nieznacznie	39,6
	koszty nie uległy zmianie	48,3
	koszty zmniejszyły się nieznacznie	1,6
Średnie	koszty wzrosły istotnie	6,5
	koszty wzrosły nieznacznie	30,6
	koszty nie uległy zmianie	60,3
	koszty zmniejszyły się nieznacznie	2,3

Małe	koszty wzrosły istotnie	5,4
	koszty wzrosły nieznacznie	33,3
	koszty nie uległy zmianie	58,0
	koszty zmniejszyły się nieznacznie	2,5
	koszty zmniejszyły się istotnie	0,8
Mikro	koszty wzrosły istotnie	12,0
	koszty wzrosły nieznacznie	38,9
	koszty nie uległy zmianie	44,4
	koszty zmniejszyły się nieznacznie	3,6
	koszty zmniejszyły się istotnie	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 56.

Niemal 3/4 przedsiębiorców, którzy zobowiązani byli do sporządzenia poszczególnych struktur JPK, nie miało problemów z prawidłowym sporządzeniem plików. W przypadku JPK_VAT 28,4% przedsiębiorców biorących udział w badaniu ankietowym zadeklarowało problemy z wysyłką tego pliku. W odniesieniu do pozostałych struktur JPK występowanie problemów w ich przekazywaniu odnotowano (w zależności od rodzaju struktury JPK) w przedziale od 5,9% do 9,3% przypadków. Szczegółowe dane przedstawiono na rysunku 4.16.



Rysunek 4.16. Częstotliwość występowania problemów z prawidłowym sporządzeniem poszczególnych struktur JPK lub z ich przekazaniem organom podatkowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 57.

Przedsiębiorcy wskazali przyczyny problemów wpływających na prawidłowe sporządzenie oraz przekazanie poszczególnych struktur JPK organom podatkowym. Przyczyny te mogły występować łącznie w tych samych przedsiębiorstwach. Wśród małych, średnich i dużych przedsiębiorstw najczęściej wskazywanym determinantem problemów (od 59,2% do 64,8% w poszczególnych kategoriach przedsiębiorstw) było niedostosowanie

systemów informatycznych w przedsiębiorstwie. Jako drugą najczęściej pojawiającą się przyczyną problemów wśród wspomnianej kategorii przedsiębiorstw wskazywano częste modyfikacje struktur JPK (od 50,7 do 54,4%). Mikroprzedsiębiorcy natomiast na pierwszym miejscu wskazywali częste modyfikacje struktur JPK (44,3%), a jako kolejne niedostosowanie systemów informatycznych przedsiębiorstwa (38,6%).

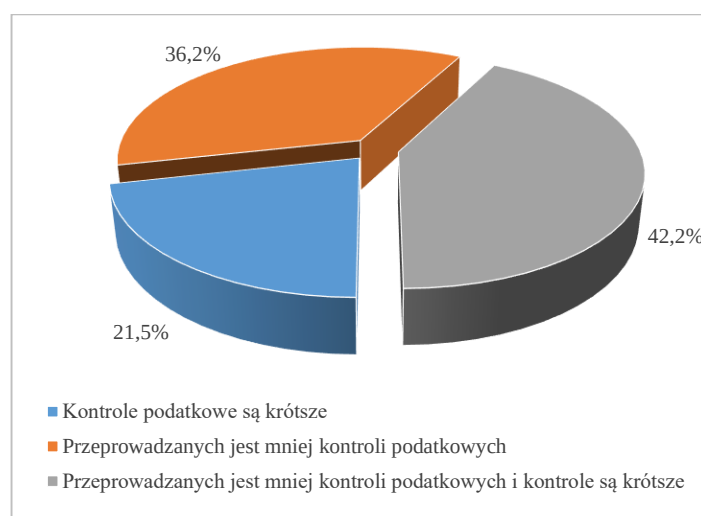
Zbiórce dane dla wszystkich czterech kategorii przedsiębiorstw w zakresie przyczyn występowania problemów z JPK przedstawiono w tabeli 4.27.

Tabela 4.27. Główne przyczyny problemów wpływających na prawidłowe sporządzenie i przekazaniem organom podatkowym poszczególnych struktur JPK

Lp.	Przyczyny	Odpowiedzi w %
1.	Niedostosowanie systemów informatycznych przedsiębiorstwa	54,7
2.	Częste modyfikacje struktur JPK	50,0
3.	Złożona struktura plików JPK	36,0
4.	Brak wystarczającej informacji na temat wymagań formalnych dotyczących plików JPK	26,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 58.

Większa część przedsiębiorców (70,3%) nie była w stanie jednoznacznie określić, czy wdrożenie JPK zmniejszyło uciążliwość kontroli podatkowych. Natomiast 14,1% ankietowanych oświadczyło, że uciążliwość taka zmniejszyła się. Według 15,7% przedsiębiorców nie miało to pozytywnego wpływu.



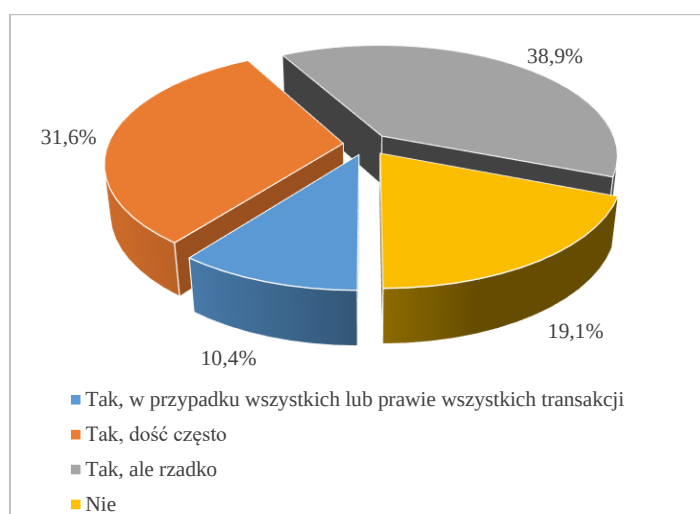
Rysunek 4.17. Aspekt zmniejszenia uciążliwości kontroli podatkowych (ogółem) – odpowiedzi przedsiębiorców, którzy wskazali, że wdrożenie JPK wpłynęło pozytywnie na uciążliwość kontroli podatkowych (14,1%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 60.

Ograniczając się tylko do 14,1% ankietowanych, którzy stwierdzili, że uciążliwość kontroli zmniejszyła się zauważyć można, że dominująca część z nich zauważyła, że kontroli jest mniej oraz są krótsze. Szczegółowe informacje przedstawiono na rysunku 4.17. Mimo, że prezentowane tam wyniki wyglądają dość dobrze, to należy zauważyć, że dotyczą one niewielkiej populacji próbnej ograniczonej do przedsiębiorstw zauważających pozytywne aspekty JPK odnośnie kontroli podatkowych, a w zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorcy nie potrafili odnieść się do tego tematu, co podnoszono w poprzednim akapicie.

Wartością dodaną wprowadzenia Jednolitego Pliku Kontrolnego w opinii 54% przedsiębiorców, jest to, że zaczęli oni wykorzystywać lub częściej wykorzystują istniejące narzędzia bądź usługi umożliwiające weryfikację rzetelności partnerów biznesowych.

Inaczej przedstawiała się sytuacja przed wprowadzeniem JPK, kiedy to niemal 60% przedsiębiorców przed wprowadzeniem JPK nie korzystało z możliwości weryfikacji kontrahentów lub czyniło to rzadko, natomiast tylko 31,6% dość często korzystało z takich narzędzi, a jedynie 10,4% w przypadku wszystkich lub prawie wszystkich transakcji. Powyższe obserwacje zobrazowano na rysunku 4.18 i tabeli 4.28.



Rysunek 4.18. Stopień wykorzystania przez przedsiębiorców narzędzi/usług do weryfikacji rzetelności kontrahentów przed wprowadzeniem JPK (ogółem)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK, *Wykorzystanie...*, *op. cit.*, s. 62.

Dane z podziałem na kategorię przedsiębiorców są bardzo interesujące, a wyniki wyraźnie zależą od wielkości przedsiębiorstwa. Wśród przedsiębiorstw dużych wyniki są najlepsze, tj. największy odsetek przedsiębiorstw dokonywał wcześniej weryfikacji kontrahentów (około 55% dokonywało tego zawsze lub dość często). Podobnie postępowały przedsiębiorstwa średnie, gdzie około 52% dokonywało weryfikacji tego zawsze lub dość

często. Zatem mniej niż połowa przedsiębiorstw tego typu nie dokonywała weryfikacji lub przeprowadzało ją rzadko (45% dużych i 48% średnich).

Całkowicie inaczej przedstawiają się wyniki dla przedsiębiorstw małych i mikro. Wśród tej grupy podmiotów obserwuje się wyraźną przewagę przedsiębiorstw, które nie dokonywały żadnej weryfikacji lub też dokonywały jej rzadko. Dla przedsiębiorstw małych jest to około 60%, a dla mikro 67%. Oznacza to, że weryfikację przeprowadzało tylko około 40% przedsiębiorstw małych i 33% mikro.

Tabela 4.28. Stopień wykorzystania przez przedsiębiorców narzędzi/usług do weryfikacji rzetelności kontrahentów przed wprowadzeniem JPK (wg kategorii przedsiębiorstw)

Kategoria przedsiębiorstwa	Wariant odpowiedzi	Ilość odpowiedzi w %
Duże	Tak, w przypadku wszystkich lub prawie wszystkich transakcji	14,2
	Tak, dość często	41,2
	Tak, ale rzadko	31,5
	Nie	13,1
Średnie	Tak, w przypadku wszystkich lub prawie wszystkich transakcji	12,4
	Tak, dość często	40,0
	Tak, ale rzadko	37,9
	Nie	9,6
Małe	Tak, w przypadku wszystkich lub prawie wszystkich transakcji	10,5
	Tak, dość często	29,4
	Tak, ale rzadko	45,8
	Nie	14,4
Mikro	Tak, w przypadku wszystkich lub prawie wszystkich transakcji	8,0
	Tak, dość często	24,7
	Tak, ale rzadko	38,2
	Nie	29,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: NIK, *Wykorzystanie...*, *op. cit.*, s. 62.

Bardzo podobne wnioski można wyciągnąć z badania Krajowego Rejestru Długów Biura Informacji Gospodarczej i Rzetelnej Firmy *Biznesowy savoir-vivre*, przeprowadzonego przez Keralla Research. Niemal 68% mikroprzedsiębiorców oraz 43% podmiotów ogółem z sektora MŚP nie sprawdza wiarygodności kontrahenta, z którym chcą podjąć współpracę biznesową⁸⁹². Jest szczególnie groźna sytuacja dla mikroprzedsiębiorców, gdyż w sytuacji

⁸⁹² Prywatnie sprawdzają, służbowo już rzadziej, Rzetelna firma 2018. <https://rzetelnafirma.pl/Aktualnosci/2018/Styczen/Prywatnie-sprawdzaja-s%C5%82uzbowo-juz-rzadziej>, 25.09.2020 r.,

kiedy kontrahent okaże się nieuczciwy, wartość niezapłaconych faktur może doprowadzić do bankructwa, natomiast w łańcuchu transakcji – do zatorów płatniczych⁸⁹³.

Wyniki badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli okazują się być niezbyt optymistyczne, szczególnie w zakresie zauważania korzyści oraz ponoszonych kosztów związanych z wdrożeniem Jednolitego Pliku Kontrolnego. Natomiast ważnym pozytywnym skutkiem stała się poprawa weryfikacji kontrahentów.

4.4.2. Wyniki badania ankietowego

Ankietowani przedsiębiorcy w badaniu własnym wypowiadali się na temat kosztów, korzyści i ewentualnych problemów wynikających ze stosowania Jednolitego Pliku Kontrolnego. Odnosili się oni do takich kwestii jak:

- ułatwienie przekazywania rozliczenia podatku VAT do organu podatkowego,
- skrócenie czasu związanego z rozliczeniem podatku VAT,
- inne potencjalne korzyści związane z wdrożeniem JPK_VAT,
- ewentualne problemy wynikające ze stosowania JPK_VAT.

Odpowiedzi na poszczególne pytania odnoszono do sekcji, w których działa badane przedsiębiorstwo oraz do cech różnicujących badanego przedsiębiorstwa. W zakresie zauważanych korzyści sprawdzono, czy przedsiębiorstwa zgodnie oceniają korzyści z wdrożenia JPK oraz mechanizmu podzielonej płatności.

Pierwszą ocenianą przez przedsiębiorstwa kwestią było ewentualne ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do organu podatkowego poprzez zastosowanie JPK (tabela 4.29, rysunek 4.19).

Okazuje się, iż wyniki istotnie statystycznie zależą od sekcji, w której działa przedsiębiorstwa ($p=0,0198$) i przedsiębiorstwa z sekcji G wyraźnie lepiej oceniają rozwiązania JPK w zakresie ułatwiania przekazywania rozliczenia VAT niż przedsiębiorstwa z sekcji F. Różnica sięga 10 punktów procentowych, około połowa (50,18%) przedsiębiorstw z sekcji F zauważa, że JPK ułatwia przekazywanie rozliczenia oraz ponad 60% (60,47%) przedsiębiorstw z sekcji G.

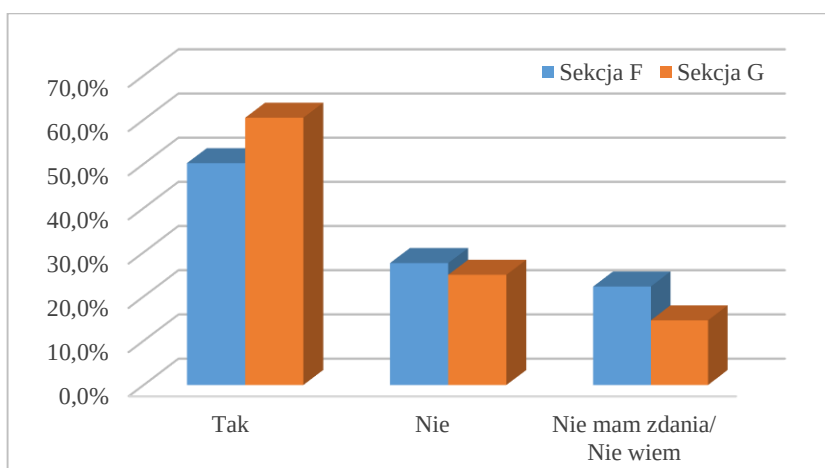
<https://www.forbes.pl/> (dostęp: 25.09.2020 r.).

⁸⁹³ A. Kowal, *Zatory płatnicze w Polsce – wybrane aspekty*, [w:] G. Lew (red.), *Rachunkowość. Problemy i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2020, s. 77.

Tabela 4.29. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT

Sekcja	Ułatwienie przekazywania rozliczenia podatku VAT $\chi^2(NW) = 7,85; p = 0,0198; C_{sk.} = 0,15$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
F	142 50,18%	78 27,56%	63 22,26%	283 100%
G	182 60,47%	75 24,92%	44 14,62%	301 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.19. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Ułatwienia przekazywania rozliczenia podatku VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT zależą statystycznie istotnie od wielkości przedsiębiorstwa (tabela 4.30).

W przypadku sekcji F uzyskano dość interesujący wynik, gdyż okazuje się, iż im większe przedsiębiorstwo (od mikro do średniego) tym częściej pozytywnie oceniają one kwestię związaną z ułatwieniem przekazywania rozliczenia VAT do organu podatkowego z zastosowaniem JPK_VAT, dla przedsiębiorstw mikro jest to 41,45%, a dla przedsiębiorstw średnich 62,75%. Jednak całkowicie inaczej przedstawia się opinia dużych przedsiębiorstw, gdzie zdecydowana większość (71,43%) negatywnie ustosunkowuje się do badanego problemu. Wynik ten z uwagi na małą liczebność przedsiębiorstw dużych może być jednak przypadkowy i nie należy przypisywać mu rangi istotności statystycznej.

W przypadku sekcji G nieco lepsze są wyniki dla przedsiębiorstw małych, średnich i dużych w porównaniu do mikro, ale nie jest to istotne ($p=0,1202$). Jednak w przypadku tych przedsiębiorstw odsetek wskazań pozytywnych wyraźnie przekracza 60%.

Tabela 4.30. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA F	Ułatwienie przekazywania rozliczenia podatku VAT $\chi^2(NW) = 24,49$; $p = 0,0004$; $C_{sk.} = 0,34$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	63	42	47	152
	41,45%	27,63%	30,92%	100%
Małe	45	17	11	73
	61,64%	23,29%	15,07%	100%
Średnie	32	14	5	51
	62,75%	27,45%	9,80%	100%
Duże	2	5	0	7
	28,57%	71,43%	0,00%	100%

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA G	Ułatwienie przekazywania rozliczenia podatku VAT $\chi^2(NW) = 10,11$; $p = 0,1202$; $C_{sk.} = 0,21$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	81	44	28	153
	52,94%	28,76%	18,30%	100%
Małe	60	16	9	85
	70,59%	18,82%	10,59%	100%
Średnie	35	14	5	54
	64,81%	25,93%	9,26%	100%
Duże	6	1	2	9
	66,67%	11,11%	22,22%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

W przypadku modelu księgowości (tabela 4.31) uzyskano wyniki istotne statystycznie dla sekcji F ($p=0,0171$) i G ($p=0,0017$). Dla przedsiębiorstw z sekcji F najlepiej ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT z zastosowaniem JPK_VAT oceniają przedsiębiorstwa stosujące model tradycyjny (61,43% pozytywnych ocen), a najmniej zdecydowani są przedsiębiorcy stosujący outsourcing księgowy (28,41% ocen *nie wiem* i tylko 45,45% ocen pozytywnych). Tymczasem dla sekcji G najlepsze oceny wystawiły przedsiębiorstwa stosujące outsourcing księgowy (64,12% ocen pozytywnych) oraz model tradycyjny (61,45% ocen pozytywnych).

Tabela 4.31. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT według modelu księgowości

Model księgowości SEKCJA F	Ułatwienie przekazywania rozliczenia $\chi^2(NW) = 12,04; p = 0,0171; C_{sk.} = 0,25$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	19 51,35%	13 35,14%	5 13,51%	37 100%
Model tradycyjny	43 61,43%	19 27,14%	8 11,43%	70 100%
Outsourcing księgowy	80 45,45%	46 26,14%	50 28,41%	176 100%

Model księgowości SEKCJA G	Ułatwienie przekazywania rozliczenia $\chi^2(NW) = 17,31; p = 0,0017; C_{sk.} = 0,29$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	14 40,00%	19 54,29%	2 5,71%	35 100%
Model tradycyjny	59 61,46%	23 23,96%	14 14,58%	96 100%
Outsourcing księgowy	109 64,12%	33 19,41%	28 16,47%	170 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

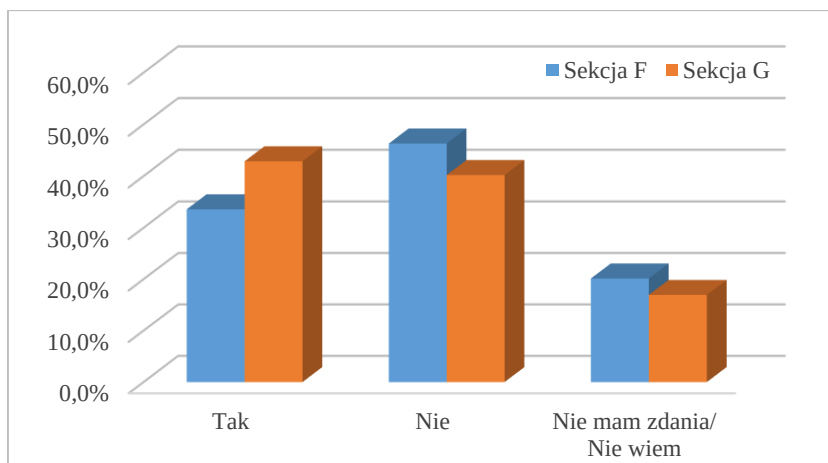
Kolejną ocenianą kwestą było ewentualne skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT (tabela 4.32, rysunek 4.20). Teoretycznie informatyzacja działania i komunikacji z organem podatkowym powinna sprawiać, że realizacja zadań związanych z rozliczaniem podatku VAT powinna absorbować mniej czasu. Automatyzacja przekazywania rozliczenia podatku VAT (deklaracji, rejestru sprzedaży i zakupów) nie u wszystkich przedsiębiorców przełożyła się na skrócenie czasu potrzebnego na rozliczenie tego podatku. Wynika to głównie z dodatkowych obowiązków, którymi obarczani są przedsiębiorcy, częstego zmieniania struktur JPK i problemów z tego wynikających, co było podkreślane w raporcie NIK⁸⁹⁴.

Tabela 4.32. Skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT

Sekcja	Skrócenie czasu $\chi^2(NW) = 5,36; p = 0,0687; C_{sk.} = 0,13$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
F	95 33,57%	131 46,29%	57 20,14%	283 100%
G	129 42,86%	121 40,20%	51 16,94%	301 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

⁸⁹⁴ NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 58.



Rysunek 4.20. Skrócenie czasu związanego z rozliczeniem podatku z zastosowaniem JPK_VAT
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Na skrócenie czasu związanego z rozliczeniem podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT wskazuje tylko co trzecie przedsiębiorstwo z sekcji F (33,75%) i nieco więcej (42,86%) przedsiębiorstw z sekcji G. Większa część przedsiębiorstw twierdzi, że zastosowanie JPK_VAT nie wpływa na skrócenie czasu związanego z rozliczeniem podatku VAT, dla sekcji F jest 46,29%, a dla sekcji G – 40,20%. Co około piąte przedsiębiorstwo nie ma w tej kwestii zdania. Różnice są na pograniczu uznania za statystycznie istotne ($p=0,0687$).

Wielkość przedsiębiorstwa okazuje się zmienną, która istotnie statystycznie determinuje różnice pomiędzy przedsiębiorstwami w ocenie skrócenia czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT (tabela 4.33). Może to wynikać ze skali kosztów związanych z dopasowaniem funkcjonalności JPK do systemów księgowych, czy ze stworzeniem indywidualnych rozwiązań, na które mogą pozwolić sobie niejednokrotnie średnie i duże przedsiębiorstwa. Należy podkreślić, że duże podmioty dysponują większym doświadczeniem w korzystaniu z tego rozwiązania, aniżeli np. przedsiębiorcy mikro.

Tabela 4.33. Skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA F	Skrócenie czasu $\chi^2(NW) = 27,40$; $p = 0,0001$; $C_{sk.} = 0,35$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	37	70	45	152
	24,34%	46,05%	29,61%	100%
Małe	34	31	8	73
	46,58%	42,47%	10,96%	100%
Średnie	22	25	4	51
	43,14%	49,02%	7,84%	100%
Duże	2	5	0	7
	28,57%	71,43%	0,00%	100%

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA G	Skrócenie czasu $\chi^2(NW) = 8,25; p = 0,2202; C_{sk.} = 0,19$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	55	67	31	153
	35,95%	43,79%	20,26%	100%
Małe	40	32	13	85
	47,06%	37,65%	15,29%	100%
Średnie	28	20	6	54
	51,85%	37,04%	11,11%	100%
Duże	6	2	1	9
	66,67%	22,22%	11,11%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

W przypadku sekcji F ($p=0,0001$) uzyskano wyniki podobne, jak dla ułatwienia rozliczenia podatku VAT, tj. niewielki odsetek przedsiębiorstw mikro ocenia pozytywnie skrócenie czasu rozliczenia VAT (24,34%), a znacząco większy odsetek przedsiębiorstw małych i średnich (odpowiednio 46,58% i 43,14%), a następnie znowu niewielki odsetek przedsiębiorstw dużych (28,57%). Podobnie także jak w przypadku ułatwienia rozliczenia podatku VAT, zdecydowana większość przedsiębiorstw dużych negatywnie oceniają skrócenie czasu (71,43%), podczas gdy dla innych klas przedsiębiorstw jest to poniżej 50%. Dodatkowo warto zauważyć, że wśród przedsiębiorstw mikro występuje największy odsetek niezdecydowanych (29,61%), podczas gdy w innych klasach przedsiębiorstw jest on wyraźnie mniejszy, a w dużych wynosi 0%. Wyniki dla dużych przedsiębiorstw nie wpisują się tutaj w ogólny trend, ale ich liczebność jest mała i mogą być one przypadkowe.

W przypadku przedsiębiorstw sekcji G badana zależność okazuje się nieistotna statystycznie ($p=0,2202$). Mimo braku zależności istotnej, wyraźnie kształtuje się trend, gdyż im większe przedsiębiorstwo tym lepiej ocenia skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT, dla przedsiębiorstw mikro odsetek pozytywnych odpowiedzi wynosi 35,95%, a dla przedsiębiorstw dużych jest to już 66,67%. Jednocześnie wraz z wielkością przedsiębiorstwa maleje odsetek odpowiedzi negatywnych oraz odsetek niezdecydowanych.

Wyniki dotyczące wpływu modelu księgowości na skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT (tabela 4.34) zbieżne są z wynikami dotyczącymi ułatwienia przekazywania rozliczenia VAT do organu podatkowego, gdyż są one statystycznie istotne i ponownie w przypadku sekcji F ($p=0,0232$) najlepsze oceny wystawiają przedsiębiorstwa stosujące model tradycyjny księgowości (47,14% odpowiedzi pozytywnych), a w przypadku sekcji G model tradycyjny (42,71% odpowiedzi pozytywnych) i outsourcing księgowy (46,47% odpowiedzi pozytywnych).

Tabela 4.34. Skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT według modelu księgowości

Model księgowości SEKCJA F	Skrócenie czasu $\chi^2(NW) = 11,32; p = 0,0232; C_{sk.} = 0,24$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	9 24,32%	20 54,05%	8 21,62%	37 100%
Model tradycyjny	33 47,14%	30 42,86%	7 10,00%	70 100%
Outsourcing księgowy	53 30,11%	81 46,02%	42 23,86%	176 100%

Model księgowości SEKCJA G	Skrócenie czasu $\chi^2(NW) = 18,05; p = 0,0012; C_{sk.} = 0,29$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	9 25,71%	24 68,57%	2 5,71%	35 100%
Model tradycyjny	41 42,71%	42 43,75%	13 13,54%	96 100%
Outsourcing księgowy	79 46,47%	55 32,35%	36 21,18%	170 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

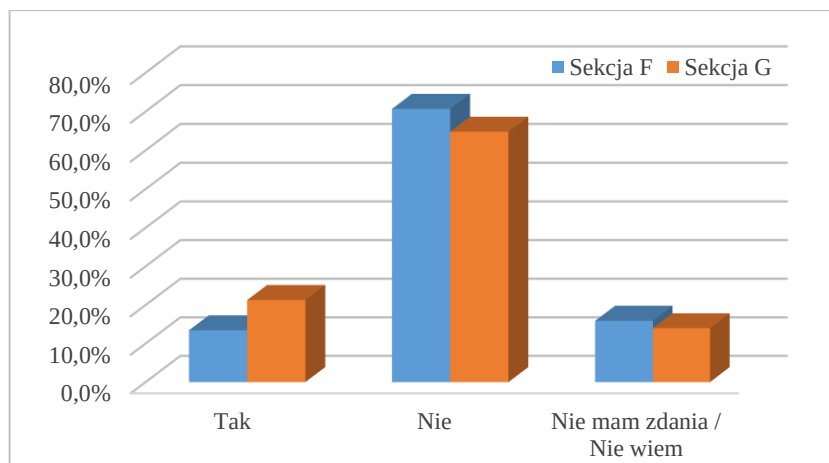
Najgorsze oceny wystawiają przedsiębiorcy samodzielnie prowadzący księgowość, gdyż oceny pozytywne wystawiło jedynie 24,32% należących do sekcji F i 25,71% należących do sekcji G, a ocen negatywnych wystawiło odpowiedni 54,05% i 68,57% przedsiębiorstw z tych sekcji. Także tutaj, podobnie jak w przypadku badania ułatwienia rozliczenia podatku, biorąc pod uwagę niezdecydowanych, to okazuje się, że największy ich odsetek jest pośród przedsiębiorstw stosujących outsourcing księgowy.

Omawianie powyżej ułatwienie przekazywania rozliczenia podatku VAT do organu podatkowego oraz skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT to potencjalne podstawowe korzyści z wdrożenia tego systemu. Ankietowani zostali poproszeni o wskazanie także innych korzyści (tabela 4.35, rysunek 4.21).

Tabela 4.35. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT

Sekcja	Inne korzyści $\chi^2(NW) = 6,31; p = 0,0426; C_{sk.} = 0,14$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
F	38 13,43%	200 70,67%	45 15,90%	283 100%
G	64 21,26%	195 64,78%	42 13,95%	301 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.21. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Uzyskane wyniki okazują się statystycznie istotne ($p=0,0426$) i można powiedzieć, że przedsiębiorstwa z sekcji G zauważają istotnie więcej innych korzyści z zastosowania JPK_VAT niż przedsiębiorcy z sekcji F. Odsetek pozytywnych odpowiedzi wśród przedsiębiorstw z sekcji G wyniósł bowiem 21,26% przy 13,43% dla przedsiębiorstw z sekcji F. Wyniki te uznać można za słabe, tym bardziej, że kategorycznie na brak innych korzyści wskazuje 64,78% przedsiębiorstw z sekcji G i aż 70,67% przedsiębiorstw z sekcji F.

W przypadku sekcji F wielkość przedsiębiorstwa nie jest zmienną, która w sposób istotny statystycznie ($p=0,4290$) determinuje opinie dotyczące występowania innych korzyści z zastosowania JPK_VAT (tabela 4.36). Choć dziwić mogą odpowiedzi dużych podmiotów z sekcji F, gdyż jak wynika z raportu NIK, najwięcej dużych przedsiębiorstw wykorzystywało JPK do celów innych niż realizacja obowiązków względem organów podatkowych, np. do celów wewnętrznych – zarządczych⁸⁹⁵.

Tabela 4.36. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA F	Inne korzyści $\chi^2(NW) = 5,95; p = 0,4290; C_{sk.} = 0,17$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	17 11,18%	106 69,74%	29 19,08%	152 100%
Małe	12 16,44%	52 71,23%	9 12,33%	73 100%
Średnie	9 17,65%	36 70,59%	6 11,76%	51 100%
Duże	0 0,00%	6 85,71%	1 14,29%	7 100%

⁸⁹⁵ NIK, *Wykorzystanie..., op. cit.*, s. 59.

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA G	Inne korzyści $\chi^2(NW) = 17,11; p = 0,0089; C_{sk.} = 0,28$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	20	108	25	153
	13,07%	70,59%	16,34%	100%
Małe	27	46	12	85
	31,76%	54,12%	14,12%	100%
Średnie	13	37	4	54
	24,07%	68,52%	7,41%	100%
Duże	4	4	1	9
	44,44%	44,44%	11,11%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT w sekcji F zauważają tylko przedsiębiorcy należący do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, jednak są to odsetki pomiędzy 11% a 18%, w przypadku przedsiębiorstw dużych żadne z nich nie wskazało na występowanie innych korzyści, co jednak nie ma znaczenia statystycznego. Generalnie przedsiębiorstwa duże z sekcji F bardzo krytycznie wypowiadały się na temat korzyści JPK_VAT.

Inne wyniki uzyskano dla przedsiębiorstw z sekcji G, tutaj badana zależność okazuje się statystycznie istotna ($p=0,0089$). Wyraźnie wraz z wielkością przedsiębiorstwa rośnie odsetek przedsiębiorstw zauważających występowanie innych korzyści z zastosowania JPK_VAT. Dla przedsiębiorstw mikro odsetek pozytywnych wskazań w zakresie innych korzyści wynosi 13,07%, dla przedsiębiorstw małych i średnich jest to odpowiednio 31,76% i 24,07%, ale dla przedsiębiorstw dużych jest to już 44,44%. Niewielkie odsetki przedsiębiorstw nie wyrażały swojego zdania (od 7,41% dla przedsiębiorstw średnich do 16,34% dla przedsiębiorstw mikro), zatem ogólnie patrząc większość nie wskazywała żadnych korzyści.

W przypadku modelu księgowości nie uzyskano zależności istotnych (tabela 4.37).

Tabela 4.37. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT według modelu księgowości

Model księgowości SEKCJA F	Inne korzyści $\chi^2(NW) = 4,25; p = 0,3737; C_{sk.} = 0,15$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	6	25	6	37
	16,22%	67,57%	16,22%	100%
Model tradycyjny	14	46	10	70
	20,00%	65,71%	14,29%	100%
Outsourcing księgowy	18	129	29	176
	10,23%	73,30%	16,48%	100%

Model księgowości SEKCJA G	Inne korzyści $\chi^2(NW) = 2,17; p = 0,7051; C_{sk.} = 0,10$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	5	25	5	35
	14,29%	71,43%	14,29%	100%
Model tradycyjny	23	62	11	96
	23,96%	64,58%	11,46%	100%
Outsourcing księgowy	36	108	26	170
	21,18%	63,53%	15,29%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Ankietowani, którzy wskazali, że zastosowanie JPK_VAT generuje inne korzyści w ich przedsiębiorstwie, poproszeni zostali o ich wskazanie – odpowiedzi nie były sugerowane (tabela 4.38). Uzyskane odpowiedzi zostały przypisane do dziewięciu kategorii, które w gruncie rzeczy często mogą wiązać się pośrednio lub bezpośrednio z analizowanymi wcześniej potencjalnymi korzyściami (ułatwieniem przekazywania rozliczenia podatku VAT do urzędu skarbowego czy też skróceniem czasu jego rozliczenia).

Przedsiębiorcy należą do sekcji F jako potencjalnie dodatkowe korzyści z zastosowania JPK_VAT wskazywali najczęściej możliwość kontaktu online z urzędem skarbowym i automatyzację procesu obsługi, a także sprawność i szybkość systemu. Nieco rzadziej było to wskazanie na większą przejrzystość systemu i ograniczenie liczby oszustw podatkowych oraz uporządkowanie systemu podatkowego. Inne korzyści wskazywane były już bardzo rzadko, a co interesujące, to żaden z przedsiębiorców należących do sekcji F nie wskazał zmniejszenia i usprawnienia kontroli skarbowej jako korzyści z zastosowania JPK_VAT.

Nieco inne podejście do dodatkowych korzyści z zastosowania systemu JPK_VAT mają przedsiębiorcy należący do sekcji G. Tutaj także doceniają oni sprawność i szybkość działania, ale na drugim miejscu zmała się zmniejszenie liczby kontroli skarbowych. Inne korzyści, typu system bardziej przejrzysty, mniej oszustw podatkowych, system online, automatyzacja procesu rozliczania podatku, uporządkowanie systemu czy usprawnienie kontroli, wskazywane były rzadziej.

Co ciekawe niezbyt często zarówno przedsiębiorcy z sekcji F i sekcji G wskazywali na sprawdzenie wiarygodności kontrahenta czy możliwość weryfikacji i poprawienia rozliczenia jako potencjalne korzyści z systemu JPK_VAT. Ale kwestie te można także przypisać chociażby do sprawności systemu, który dla wszystkich okazuje się priorytetowy.

Tabela 4.38. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT wskazywane przez przedsiębiorców

Lp.	Korzyść z wdrożenia JPK_VAT	Liczba wskazań	
		SEKCJA F	SEKCJA G
1	Sprawdzenie wiarygodności kontrahenta	1	2
2	Możliwość weryfikacji rozliczenia	2	3
3	Łatwiejsza komunikacja z US	2	5
4	System bardziej przejrzysty, mniej oszustw	6	5
5	System online, automatyzacja procesu	10	6
6	Uporządkowanie systemu	5	6
7	Sprawność i szybkość systemu	11	22
8	Zmniejszenie liczby kontroli podatkowych	0	12
9	Usprawnienie kontroli podatkowej	0	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

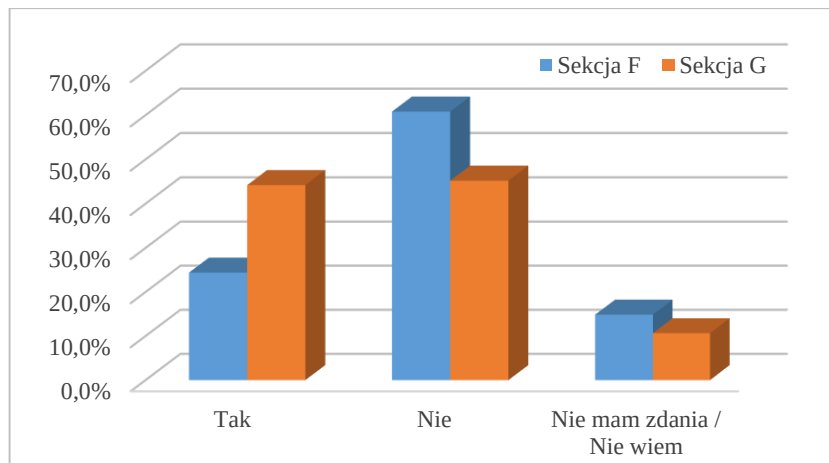
Przedsiębiorcy wypowiedzi się także na temat problemów z wdrażaniem systemu JPK_VAT (m.in. z wygenerowaniem bądź wysłaniem pliku, z dostosowaniem rozwiązania do systemu finansowego itp.). Uzyskane wyniki w kontekście wyników dotyczących korzyści uznać można za nieoczekiwane (tabela 4.39, rysunek 4.22).

Wskazując na korzyści z systemu JPK_VAT z reguły przedsiębiorcy należący do sekcji G wskazywali je częściej (i to istotnie statystycznie) niż przedsiębiorcy należący do sekcji F. Tymczasem odnosząc się do problemów występujących z wdrożeniem systemu JPK_VAT okazuje się, że to przedsiębiorcy należący do sekcji F mieli istotnie statystycznie mniej problemów niż przedsiębiorcy należący do sekcji G ($p=0,0000$). Wśród przedsiębiorstw z sekcji F jedynie 24,38% wskazało, że miało problemy z wdrożeniem tego systemu, a tymczasem wśród przedsiębiorców z sekcji G odsetek ten wyniósł aż 44,19%. Jednocześnie odsetek przedsiębiorców z sekcji F, którzy nie mieli problemów z wdrożeniem systemu był większy niż wśród przedsiębiorców z sekcji G, odpowiednio 60,78% i 45,18%. Pozostali przedsiębiorcy nie wyrazili jednoznacznie swojego zdania.

Tabela 4.39. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT

Sekcja	Problemy			Razem
	$\chi^2(NW) = 25,65; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,27$	Tak	Nie	
F		69	172	42
		24,38%	60,78%	14,84%
G		133	136	32
		44,19%	45,18%	10,63%
				100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.



Rysunek 4.22. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Problemy we wdrażaniu systemu JPK_VAT zależą statystycznie istotnie od wielkości przedsiębiorstwa (tabela 4.40). Tendencje, które występują wśród przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G są podobne. Okazuje się bowiem, że im większe przedsiębiorstwo tym częściej występowały problemy z wdrażaniem systemu JPK_VAT. Może to wynikać z tego, że średnie czy duże przedsiębiorstwa niejednokrotnie stosują stworzone pod swoje potrzeby programy finansowe i przy problemach z zastosowaniem JPK trudno znaleźć uniwersalne rozwiązanie takiego problemu. W przypadku przedsiębiorstw z sekcji F ($p=0,0011$) wśród przedsiębiorstw mikro tylko 17,11% deklaroowało, że miało problemy z wdrażaniem systemu JPK_VAT, a wśród przedsiębiorstw dużych było to już 57,14%. Podobnie dla przedsiębiorstw z sekcji G ($p=0,0050$) wśród przedsiębiorstw mikro 38,56% deklaroowało, że miało problemy z wdrażaniem systemu JPK_VAT, a wśród przedsiębiorstw dużych było to już 88,89%.

Tabela 4.40. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA F	Problemy $\chi^2(NW) = 22,21; p = 0,0011; C_{sk.} = 0,32$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	26	97	29	152
	17,11%	63,82%	19,08%	100%
Małe	16	49	8	73
	21,92%	67,12%	10,96%	100%
Średnie	23	23	5	51
	45,10%	45,10%	9,80%	100%
Duże	4	3	0	7
	57,14%	42,86%	0,00%	100%

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA G	Problemy $\chi^2(NW) = 18,56; p = 0,0050; C_{sk.} = 0,29$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	59	72	22	153
	38,56%	47,06%	14,38%	100%
Małe	40	38	7	85
	47,06%	44,71%	8,24%	100%
Średnie	26	26	2	54
	48,15%	48,15%	3,70%	100%
Duże	8	0	1	9
	88,89%	0,00%	11,11%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Dodatkowo dla przedsiębiorstw z sekcji F stwierdzono istotny statystycznie ($p=0,0021$) wpływ modelu księgowości na występowanie problemów z wdrażaniem systemu JPK_VAT. Najwięcej problemów z wdrażaniem systemu miały przedsiębiorstwa stosujące model tradycyjny, co koreluje z wielkością przedsiębiorstwa. Wśród takich przedsiębiorstw problemy zgłaszało 40,0% przedsiębiorców. Przy innych modelach księgowości było to zdobywanie mniej przypadków, dla samodzielnie prowadzących księgowości 27,03%, a dla stosujących outsourcing księgowy 17,61%.

Wśród przedsiębiorstw z sekcji G nie stwierdzono zależności istotnej statystycznie ($p=0,1826$). Warto jednak zauważyć, że bardzo wysoki odsetek przedsiębiorstw z tej sekcji samodzielnie prowadzących księgowość zgłaszało problemu z wdrożeniem JPK_VAT – 54,29%. Oczekiwany jest także wyższy odsetek zgłaszających problemy wśród stosujących model tradycyjny – 48,96% w porównaniu z przedsiębiorstwami stosującymi outsourcing księgowy – 39,41%.

Tabela 4.41. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT według modelu księgowości

Model księgowości SEKCJA F	Problemy $\chi^2(NW) = 16,85; p = 0,0021; C_{sk.} = 0,29$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	10	25	2	37
	27,03%	67,57%	5,41%	100%
Model tradycyjny	28	34	8	70
	40,00%	48,57%	11,43%	100%
Outsourcing księgowy	31	113	32	176
	17,61%	64,20%	18,18%	100%

Model księgowości SEKCJA G	Problemy $\chi^2(NW) = 6,23; p = 0,1826; C_{sk.} = 0,17$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	19	13	3	35
	54,29%	37,14%	8,57%	100%
Model tradycyjny	47	43	6	96
	48,96%	44,79%	6,25%	100%
Outsourcing księgowy	67	80	23	170
	39,41%	47,06%	13,53%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Badania dotyczące korzyści ze stosowania JPK_VAT pozwalają na stwierdzenie, że więcej korzyści w postaci ułatwionego przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego, skrócenia czasu związanego z rozliczeniem podatku oraz innych zauważają przedsiębiorcy działający w sekcji G. Przedsiębiorcy należący do sekcji F są tutaj bardziej krytyczni. Biorąc pod uwagę rodzaj korzyści to okazuje się, że najlepiej oceniane jest właśnie ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT. Warty także podkreślenia jest problem kontroli skarbowej, na który uwagę zwrócili tylko przedsiębiorcy z sekcji G, i uznali, że jest ich mniej, tymczasem żaden z ankietowanych z sekcji F nie wskazał takiej korzyści.

Co dość zaskakujące to fakt, że przedsiębiorcy z sekcji F, w przeciwieństwie do przedsiębiorców z sekcji G, z reguły nie mieli problemów z wdrożeniem procedury JPK_VAT, a mimo wszystko gorzej oceniali korzyści, jakie ten mechanizm przynosi lub nie zaważali ich wcale.

4.5. Stosunek do oszustw podatkowych

Oszustwa podatkowe są jednym z poważniejszych przestępstw. Powodują one uszczerbek dochodów państwa, ale także wprowadzają nieuczciwą konkurencję wobec przedsiębiorstw działających zgodnie z przepisami prawa. Ankietowani wypowiedzieli się na temat swojego stosunku do oszustw podatkowych, w szczególności odnieśli się do weryfikacji kontrahentów z zastosowaniem białej listy, wyrazili swoje odczucie co do skuteczności takiej weryfikacji oraz znaczenia cyfryzacji w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków.

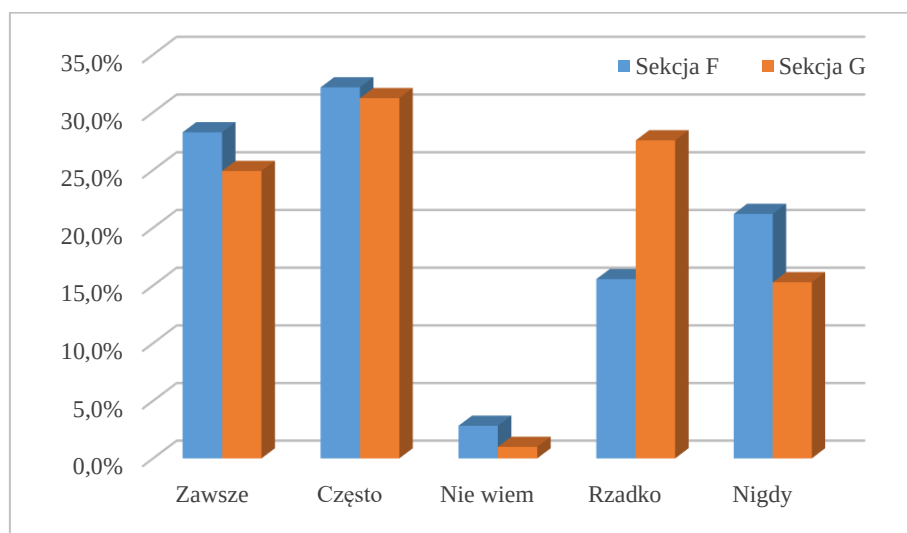
Weryfikację kontrahenta na białej liście podatnika przy kwotach transakcji poniżej 15 tysięcy zł brutto (tabela 5.42, rysunek 4.23) częściej przeprowadzają przedsiębiorcy z sekcji F niż sekcji G. Zawsze weryfikacji kontrahenta dokonuje 28,27% ankietowanych, a często

32,16%, tymczasem dla przedsiębiorstw z sekcji G robi tak odpowiednio 24,92% i 31,23% ankietowanych. Jednak z drugiej strony wśród przedsiębiorstw z sekcji F 21,20% ankietowanych nie robi tego nigdy, gdy tymczasem wśród przedsiębiorstw z sekcji G jest to tylko 15,28%, przedsiębiorcy z sekcji G częściej niż z sekcji F weryfikują kontrahenta rzadko, odpowiednio 27,57% i 15,55%. Uzyskane zależności okazują się statystycznie istotne ($p=0,0030$).

Tabela 4.42. Weryfikacja kontrahenta na białej liście przy transakcjach poniżej 15 tysięcy

Sekcja	Weryfikacja kontrahenta					Razem
	$\chi^2(NW) = 16,04; p = 0,0030; C_{sk.} = 0,20$					
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
F	80	91	8	44	60	283
	28,27%	32,16%	2,83%	15,55%	21,20%	100%
G	75	94	3	83	46	301
	24,92%	31,23%	1,00%	27,57%	15,28%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.



Rysunek 4.23. Weryfikacja kontrahenta na białej liście przy transakcjach poniżej 15 tysięcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Wielkość przedsiębiorstwa okazuje się być zmienną, która w sposób statystycznie istotny wpływa na stosunek do weryfikacji kontrahenta na białej liście przy transakcjach poniżej 15 tysięcy (tabela 4.43). Dotyczy to przedsiębiorstw z sekcji F ($p=0,0000$) oraz przedsiębiorstw z sekcji G ($p=0,0000$) i tendencje dla tych dwóch grup przedsiębiorstw są podobne. Z uzyskanych rozkładów częstości wynika, że wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa rośnie odsetek przedsiębiorstw, które weryfikują swoich kontrahentów. W przypadku przedsiębiorstw z sekcji F dla przedsiębiorstw mikro tylko 18,42% weryfikuje

zawsze swoich kontrahentów, a 24,34% robi to często, tymczasem wśród przedsiębiorstw małych jest to odpowiednio 30,14% i 42,47%, średnich – 45,10% i 45,10%, a w przypadku przedsiębiorstw dużych wszystkie badane przedsiębiorstwa zadeklarowały, że zawsze weryfikują swoich kontrahentów. Podobnie, chociaż nie z tak silnym progresem, przedstawia się sytuacja wśród przedsiębiorstw z sekcji G, gdyż wśród przedsiębiorstw mikro omawiane odsetki wynoszą odpowiednio 23,53% i 20,92%, małych – 15,29% i 40,00%, średnich – 35,19% i 48,15%, aż do dużych – 77,78% i 22,22%. Zarazem, zarówno dla przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G, im mniejsze przedsiębiorstwo tym rzadziej przeprowadza weryfikację.

Tabela 4.43. Weryfikacja kontrahenta na białej liście przy transakcjach poniżej 15 tys. zł według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA F	Weryfikacja kontrahenta $\chi^2(NW) = 71,38; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,51$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Mikro	28	37	8	31	48	152
	18,42%	24,34%	5,26%	20,39%	31,58%	100%
Małe	22	31	0	10	10	73
	30,14%	42,47%	0,00%	13,70%	13,70%	100%
Średnie	23	23	0	3	2	51
	45,10%	45,10%	0,00%	5,88%	3,92%	100%
Duże	7	0	0	0	0	7
	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA G	Weryfikacja kontrahenta $\chi^2(NW) = 53,77; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,44$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Mikro	36	32	3	49	33	153
	23,53%	20,92%	1,96%	32,03%	21,57%	100%
Małe	13	34	0	27	11	85
	15,29%	40,00%	0,00%	31,76%	12,94%	100%
Średnie	19	26	0	7	2	54
	35,19%	48,15%	0,00%	12,96%	3,70%	100%
Duże	7	2	0	0	0	9
	77,78%	22,22%	0,00%	0,00%	0,00%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Istotny statystycznie okazuje się także wpływ modelu księgowości na stosunek do weryfikacji kontrahenta na białej liście przy transakcjach poniżej 15 tysięcy (tabela 4.44), dotyczy to zarówno przedsiębiorstw z sekcji F ($p=0,0011$), jak i sekcji G ($p=0,0021$). Tendencje są tutaj zgodne, gdyż w przypadku przedsiębiorstw z sekcji F weryfikacji kontrahenta najczęściej dokonują przedsiębiorstwa prowadzące tradycyjny model księgowości, zawsze robi to 41,43%, i często także 41,43%. Tymczasem wśród

przedsiębiorców, którzy samodzielnie prowadzą księgować jest to odpowiednio 29,73% i 21,62%, a wśród przedsiębiorstw, które stosują outsourcing księgowy 22,73% i 30,68%.

Analogicznie zachowują się przedsiębiorstwa z sekcji G, gdzie także przedsiębiorstwa stosujące tradycyjny model księgowości najczęściej weryfikują swoich kontrahentów, a zawsze robi tak 36,46% z nich, często – 37,50%. Tymczasem wśród przedsiębiorców samodzielnie prowadzących księgowość jest to odpowiednio 22,86% i 17,14%, a stosujących outsourcing księgowy – 18,82% i 30,59%.

Tabela 4.44. Weryfikacja kontrahenta na białej liście przy transakcjach poniżej 15 tys. zł według modelu księgowości

Model księgowości SEKCJA F	Weryfikacja kontrahenta $\chi^2(NW) = 25,80; p = 0,0011; C_{sk.} = 0,34$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Samodzielnie	11 29,73%	8 21,62%	1 2,70%	7 18,92%	10 27,03%	37 100%
Model tradycyjny	29 41,43%	29 41,43%	0 0,00%	4 5,71%	8 11,43%	70 100%
Outsourcing księgowy	40 22,73%	54 30,68%	7 3,98%	33 18,75%	42 23,86%	176 100%

Model księgowości SEKCJA G	Weryfikacja kontrahenta $\chi^2(NW) = 24,19; p = 0,0021; C_{sk.} = 0,32$					Razem
	Zawsze	Często	Nie wiem	Rzadko	Nigdy	
Samodzielnie	8 22,86%	6 17,14%	0 0,00%	13 37,14%	8 22,86%	35 100%
Model tradycyjny	35 36,46%	36 37,50%	1 1,04%	15 15,63%	9 9,38%	96 100%
Outsourcing księgowy	32 18,82%	52 30,59%	2 1,18%	55 32,35%	29 17,06%	170 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Koleją podnoszą kwestią jest subiektywne odczucie dotyczące pewności, że sprawdzając dane kontrahenta na białej liście podatników VAT ma się poczucie, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji np. mającej na celu wyłudzenie podatku VAT. Badanie to określono z uwagi na sekcję, wielkość przedsiębiorstwa i model księgowości oraz dodatkowo z uwagi na sumienność w weryfikacji kontrahentów.

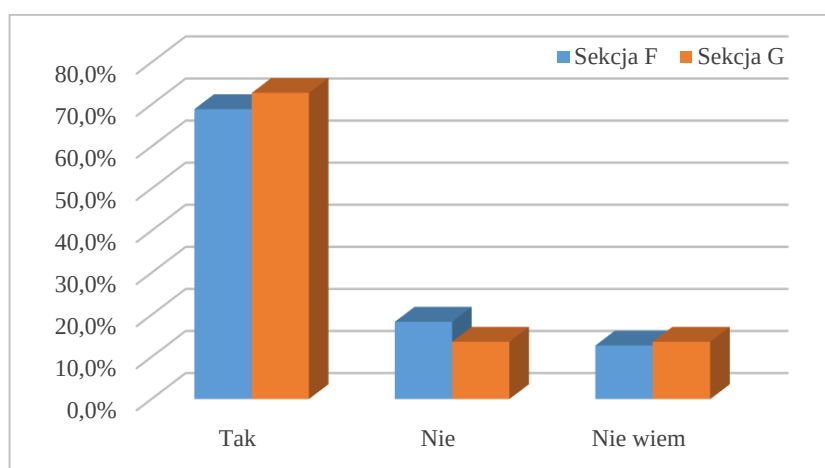
Przedsiębiorcy z sekcji F i sekcji G wyrażają podobne odczucie w zakresie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji (tabela 4.45, rysunek 4.24), oznacza to brak zależności ze względu na sekcję ($p=0,2914$). Tak więc, zarówno w przypadku sekcji F, jak i sekcji G, zdecydowana większość ankietowanych pozytywnie odnosi się do tej kwestii, a więc uznają, że sprawdzenie

danych kontrahenta na białej liście podatników VAT powoduje, że ma się odczucie, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji. Tak twierdzi 68,90% ankietowanych z sekcji F oraz 72,76% ankietowanych z sekcji G. Odsetki ankietowanych, którzy nie mają takiej pewności lub też nie potrafili się wypowiedzieć wynosiły od około 13% do 18% niezależnie od sekcji.

Tabela 4.45. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji

Sekcja	Odczucie pewności			Razem
	$\chi^2(NW) = 2,47; p = 0,2914; C_{sk.} = 0,09$	Tak	Nie	
F		195	52	283
		68,90%	18,37%	100%
G		219	41	301
		72,76%	13,62%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.



Rysunek 4.24. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Wielkość przedsiębiorstwa okazuje się zmienną, która dla przedsiębiorstw z sekcji F nie jest istotną determinantą, że sprawdzenie danych kontrahenta na białej liście podatników VAT daje odczucie pewności, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji ($p=0,1368$), dla przedsiębiorstw z sekcji G zależność ta okazuje się istotna statystycznie ($p=0,0000$). Jednak można uznać, że zachowanie to zarówno dla przedsiębiorstw z sekcji F, jak i G, jest podobne, gdyż występujące tendencje są takie same, a brak zależności istotnej dla sekcji F powodowany jest małą liczebnością przedsiębiorstw dużych (tabela 4.46).

Uzyskane rozkłady częstości pozwalają twierdzić, iż wraz z wielkością przedsiębiorstwa rośnie odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji. W przypadku

przedsiębiorstw z sekcji F odsetek odnoszących się pozytywnie do badanej kwestii rosną od 62,50% dla przedsiębiorstw mikro, przez 75,34% dla przedsiębiorstw małych i 76,47% dla średnich, aż do 85,71% dla przedsiębiorstw dużych. Relacje te dla przedsiębiorstw z sekcji G są jeszcze silniejsze (stąd zależność ta jest istotna), gdyż odsetek odnoszących się pozytywnie do badanej kwestii rośnie od 61,44% dla przedsiębiorstw mikro, przez 80,00% dla przedsiębiorstw małych i 88,89% dla średnich, aż do 100% dla przedsiębiorstw dużych.

Tabela 4.46. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji ze względu na wielkość przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA F	Odczucie pewności $\chi^2(NW) = 9,72; p = 0,1368; C_{sk.} = 0,22$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	95	31	26	152
	62,50%	20,39%	17,11%	100%
Małe	55	11	7	73
	75,34%	15,07%	9,59%	100%
Średnie	39	9	3	51
	76,47%	17,65%	5,88%	100%
Duże	6	1	0	7
	85,71%	14,29%	0,00%	100%

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA G	Odczucie pewności $\chi^2(NW) = 30,22; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,36$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	94	29	30	153
	61,44%	18,95%	19,61%	100%
Małe	68	11	6	85
	80,00%	12,94%	7,06%	100%
Średnie	48	1	5	54
	88,89%	1,85%	9,26%	100%
Duże	9	0	0	9
	100,00%	0,00%	0,00%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Model księgowości także okazuje się zmienną, która wyraźnie rozróżnia przedsiębiorstwa ze względu na odczucie pewności bezpieczeństwa transakcji po weryfikacji kontrahenta na białej liście (tabela 4.47). Tym razem dla podmiotów z sekcji F zależność ta jest istotna ($p=0,0194$), a dla przedsiębiorstw z sekcji G nie jest istotna ($p=0,1406$), jednak tendencje są podobne, a więc zarówno dla przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G największy odsetek przedsiębiorstw, które uznają, że sprawdzenie kontrahenta na białej liście daje pewność, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji najwyższy jest dla stosujących model tradycyjny księgowości, odpowiednio 77,14% dla sekcji F i 81,25% dla sekcji G. Krytyczniej odnoszą się do tego przedsiębiorcy samodzielnie prowadzący księgowość oraz stosujący

outsourcing księgowy, gdyż dla przedsiębiorstw z sekcji F jest to odpowiednio 62,16% i 67,05%, a dla przedsiębiorstw z sekcji G – 62,86% i 70,00%.

Tabela 4.47. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji ze względu na model księgowości

Model księgowości SEKCJA F	Odczucie pewności $\chi^2(NW) = 11,74; p = 0,0194; C_{sk.} = 0,24$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	23 62,16%	9 24,32%	5 13,51%	37 100%
Model tradycyjny	54 77,14%	14 20,00%	2 2,86%	70 100%
Outsourcing księgowy	118 67,05%	29 16,48%	29 16,48%	176 100%

Model księgowości SEKCJA G	Odczucie pewności $\chi^2(NW) = 6,91; p = 0,1406; C_{sk.} = 0,18$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	22 62,86%	8 22,86%	5 14,29%	35 100%
Model tradycyjny	78 81,25%	9 9,38%	9 9,38%	96 100%
Outsourcing księgowy	119 70,00%	24 14,12%	27 15,88%	170 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Na odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji może potencjalnie wpływać częstotliwość weryfikacji kontrahenta na tej liście. Uzyskane dane dotyczące częstotliwości weryfikacji kontrahentów dotyczą wprawdzie tylko transakcji do 15 tysięcy złotych brutto, gdzie takiego obowiązku nie ma, ale mimo wszystko pozwala to określenie ogólnej prawidłowości (tabela 4.48, rysunek 4.25). Trzeba tutaj zaznaczyć, że obecnie banki oferują automatyczną weryfikację podczas dokonywania przelewu, jednakże niejednokrotnie takie usługi są dodatkowo płatne⁸⁹⁶. Niekiedy trzeba również ręcznie wpisać NIP bądź inne dane w celu weryfikacji. Ministerstwo Finansów oferuje również możliwość zbiorczego sprawdzania kontrahentów⁸⁹⁷. Niektóre przedsiębiorstwa w swoich programach finansowych również mają możliwość automatycznej weryfikacji danego kontrahenta⁸⁹⁸.

⁸⁹⁶ <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1448849,biala-lista-vat-jakie-narzedzia-do-weryfikacji-banki-odplatnosc.html> (dostęp: 02.03.2021 r.)

⁸⁹⁷ <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/wykaz-podatnikow-vat/plik-plaski/> (dostęp: 05.06.2021 r.).

⁸⁹⁸ <https://www.comarch.pl/erp/aktualnosci/systemy-z-obsluga-bialej-listy-podatnikow/> (05.03.2021 r.).

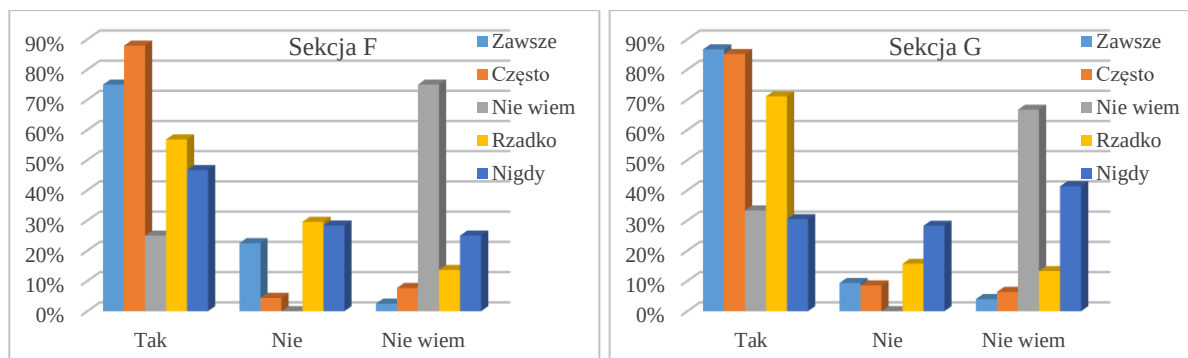
Tabela 4.48. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji w zależności od częstotliwości weryfikacji kontrahenta na tej liście

Weryfikacja kontrahenta SEKCJA F	Odczucie pewności $\chi^2(NW) = 65,39; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,51$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Zawsze	60 75,00%	18 22,50%	2 2,50%	80 100%
Często	80 87,91%	4 4,40%	7 7,69%	91 100%
Nie wiem	2 25,00%	0 0,00%	6 75,00%	8 100%
Rzadko	25 56,82%	13 29,55%	6 13,64%	44 100%
Nigdy	28 46,67%	17 28,33%	15 25,00%	60 100%

Weryfikacja kontrahenta SEKCJA G	Odczucie pewności $\chi^2(NW) = 60,36; p = 0,0000; C_{sk.} = 0,48$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Zawsze	65 86,67%	7 9,33%	3 4,00%	75 100%
Często	80 85,11%	8 8,51%	6 6,38%	94 100%
Nie wiem	1 33,33%	0 0,00%	2 66,67%	3 100%
Rzadko	59 71,08%	13 15,66%	11 13,25%	83 100%
Nigdy	14 30,43%	13 28,26%	19 41,30%	46 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Uzyskane wyniki są bardzo katagoryczne, tzn. silnie istotnie statystycznie ($p=0,0000$ dla sekcji F i podobnie $p=0,0000$ dla sekcji G) dzielą badane przedsiębiorstwa na klasy. Okazuje się zatem, że przedsiębiorstwa, które zawsze lub często stosują weryfikację kontrahenta na białej liście istotnie statystycznie częściej niż pozostałe przedsiębiorstwa mają odczucie pewności, że nie uczestniczą w nieuczciwej transakcji. Dla przedsiębiorstw z sekcji F odsetki te wynoszą odpowiednio 75,00% i 87,91%, a dla przedsiębiorstw z sekcji F – 86,67% i 85,11%. Tymczasem dla przedsiębiorstw, które rzadko stosują weryfikację lub też nie stosują jej nigdy odczucie pewności, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji nie jest już tak powszechne i dla przedsiębiorstw z sekcji F wynoszą odpowiednio 56,82% i 46,67%, a dla przedsiębiorstw z sekcji G – 71,08% i 30,43%.



Rysunek 4.25. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji w zależności od częstotliwości weryfikacji kontrahenta na tej liście.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

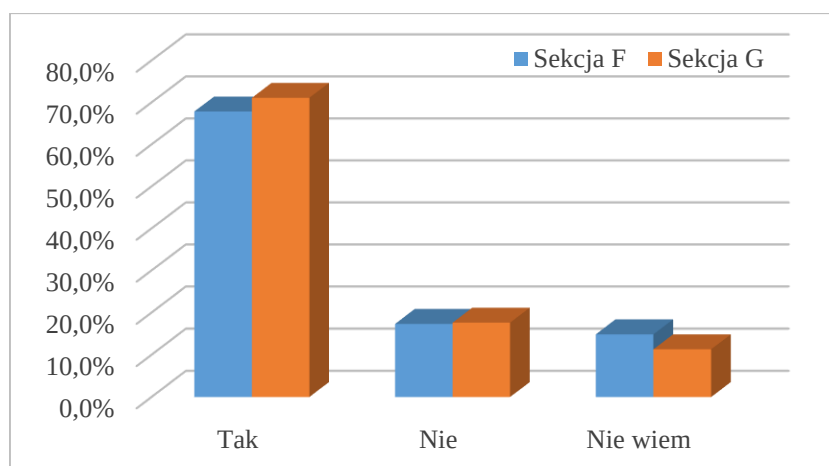
Z prezentowanych danych wynika, systematyczny wzrost odczucia pewności, że wraz z częstotliwością weryfikacji kontrahenta na białej liście nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji dla przedsiębiorstw z sekcji G. Dla przedsiębiorstw z sekcji F, także uzyskano wyraźne różnice pomiędzy stosującymi weryfikację zawsze i często, a rzadko i nigdy, należy jednak zauważyć, że dla przedsiębiorstw stosujących weryfikację zawsze wyniki są wprawdzie dobre, ale gorsze niż dla przedsiębiorstw stosujących weryfikację często. Potencjalnie może wynikać, to z pojedynczych przypadków złego doświadczenia z kontaktami z nieuczciwymi transakcjami.

Przedsiębiorcy należący do sekcji F i sekcji G są zgodni w ocenie skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków (tabela 4.49). Przynależność do określonej sekcji nie ma statystycznie istotnego wpływu na uzyskane wyniki ($p=0,4408$), dla sekcji F 67,84% ankietowanych oceniło, że cyfryzacja podatku VAT jest skuteczna w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji, dla sekcji G jest to niewiele więcej gdyż 71,10%.

Tabela 4.49. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków

Sekcja	Ograniczanie nieuczciwej konkurencji $\chi^2(NW) = 1,64; p = 0,4408; C_{sk.} = 0,07$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
F	192	49	42	283
	67,84%	17,31%	14,84%	100%
G	214	53	34	301
	71,10%	17,61%	11,30%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.



Rysunek 4.26. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Wielkość przedsiębiorstwa jest zmienną, która dla przedsiębiorstw z sekcji F w sposób bliski istotności statystycznej wpływa na ocenę skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji ($p=0,0699$), a dla przedsiębiorstw z sekcji G w sposób statystycznie istotny ($p=0,0001$). Tendencja dla przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G jest taka sama, im większe przedsiębiorstwo tym częściej ankietowani uznawali, że cyfryzacja podatku VAT przyczynia się ograniczania nieuczciwej konkurencji. Wśród mikro przedsiębiorstw z sekcji F takie zdanie wyraziło 61,18% ankietowanych, dla przedsiębiorstw małych i średnich było to odpowiednio 72,60% i 76,47%, a dla dużych już 100%. Podobnie jest wśród przedsiębiorstw z sekcji G, gdzie wśród mikro przedsiębiorstw z sekcji F takie zdanie wyraziło 61,44% ankietowanych, dla przedsiębiorstw małych i średnich było to odpowiednio 74,12% i 90,74%, a dla dużych jest to 88,89%.

Tabela 4.50. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA F	Ograniczanie nieuczciwej konkurencji $\chi^2(NW) = 11,66; p = 0,0699; C_{sk.} = 0,24$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	93	30	29	152
	61,18%	19,74%	19,08%	100%
Małe	53	12	8	73
	72,60%	16,44%	10,96%	100%
Średnie	39	7	5	51
	76,47%	13,73%	9,80%	100%
Duże	7	0	0	7
	100,00%	0,00%	0,00%	100%

Wielkość przedsiębiorstwa SEKCJA G	Ograniczanie nieuczciwej konkurencji $\chi^2(NW) = 29,48; p = 0,0001; C_{sk.} = 0,36$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Mikro	94	41	18	153
	61,44%	26,80%	11,76%	100%
Małe	63	11	11	85
	74,12%	12,94%	12,94%	100%
Średnie	49	1	4	54
	90,74%	1,85%	7,41%	100%
Duże	8	0	1	9
	88,89%	0,00%	11,11%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Wyniki dotyczące wpływu stosowanego modelu księgowości na ocenę skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji (tabela 4.51) pozwalają na uznanie, że dla przedsiębiorstw z sekcji F wpływ ten statystycznie istotny ($p=0,0340$), a dla przedsiębiorstw z sekcji G na pograniczu uznania za statystycznie istotny ($p=0,0503$).

Tabela 4.51. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji według modelu księgowości

Model księgowości SEKCJA F	Ograniczanie nieuczciwej konkurencji $\chi^2(NW) = 10,41; p = 0,0340; C_{sk.} = 0,23$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	19	7	11	37
	51,35%	18,92%	29,73%	100%
Model tradycyjny	55	9	6	70
	78,57%	12,86%	8,57%	100%
Outsourcing księgowy	118	33	25	176
	67,05%	18,75%	14,20%	100%

Model księgowości SEKCJA G	Ograniczanie nieuczciwej konkurencji $\chi^2(NW) = 9,47; p = 0,0503; C_{sk.} = 0,21$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Samodzielnie	22	10	3	35
	62,86%	28,57%	8,57%	100%
Model tradycyjny	78	10	8	96
	81,25%	10,42%	8,33%	100%
Outsourcing księgowy	114	33	23	170
	67,06%	19,41%	13,53%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Tendencje dla przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G są zgodne, wśród przedsiębiorstw stosujących model tradycyjny odsetek uznających skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji jest najwyższy i wynosi 78,57% dla sekcji F i 81,25% dla sekcji G. Gorsze są wyniki dla przedsiębiorców prowadzących księgowość samodzielnie

oraz korzystających z outsourcingu księgowego, gdyż dla przedsiębiorstw z sekcji F jest to odpowiednio 51,35% i 67,05%, a dla przedsiębiorstw z sekcji G – 62,86% i 67,06%.

Warto także zauważyć, że wśród przedsiębiorstw z sekcji F stosunkowo wysoki odsetek przedsiębiorców samodzielnie prowadzących księgowość nie potrafił się ustosunkować do kwestii skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji – 29,73%. W innych kategoriach modelu księgowości jest to nieznacznie mniej lub więcej niż 10%. Także dla wszystkich modeli księgowości rozważanych wśród przedsiębiorstw z sekcji G jest to nieznacznie mniej lub więcej niż 10%.

Przedsiębiorcy, którzy pozytywnie wypowiedzieli się na temat skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji to przede wszystkim ci, którzy mają pewność, że sprawdzenie kontrahenta na białej liście daje pewność, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji (tabela 4.52, rysunek 4.27).

Tabela 4.52. Wpływ odczucia pewności, że sprawdzenie kontrahenta na białej liście powoduje, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji na opinie o skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji

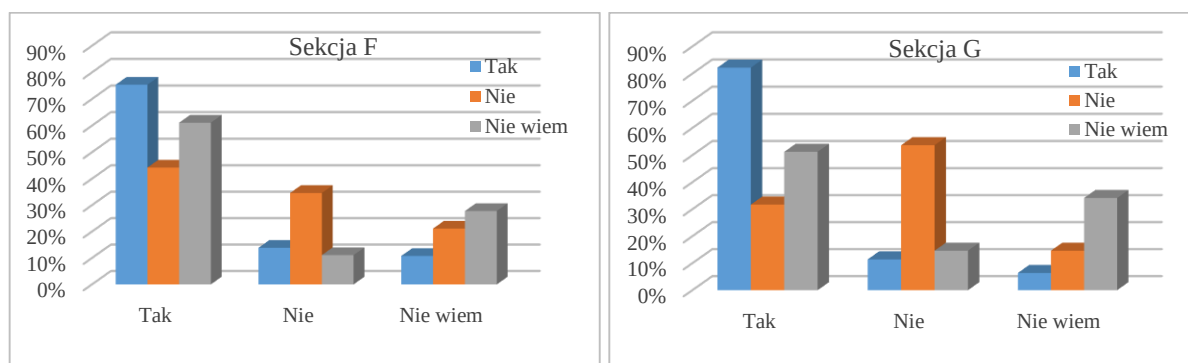
Odczucie pewności SEKCJA F	Ograniczanie nieuczciwej konkurencji $\chi^2(NW) = 22,89$; $p = 0,0001$; $C_{sk.} = 0,34$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Tak	147	27	21	195
	75,38%	13,85%	10,77%	100%
Nie	23	18	11	52
	44,23%	34,62%	21,15%	100%
Nie wiem	22	4	10	36
	61,11%	11,11%	27,78%	100%
Odczucie pewności SEKCJA G	Ograniczanie nieuczciwej konkurencji $\chi^2(NW) = 60,72$; $p = 0,0000$; $C_{sk.} = 0,50$			Razem
	Tak	Nie	Nie wiem	
Tak	180	25	14	219
	82,19%	11,42%	6,39%	100%
Nie	13	22	6	41
	31,71%	53,66%	14,63%	100%
Nie wiem	21	6	14	41
	51,22%	14,63%	34,15%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Wśród przedsiębiorstw z sekcji F, które zadeklarowały, że sprawdzenie kontrahenta na białej liście powoduje, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji odsetek twierdzących, że cyfryzacja podatku VAT przyczynia się do ograniczania nieuczciwej konkurencji jest największy i wynosi 75,38%. W miarę dobre są także wyniki dla przedsiębiorców, którzy nie potrafili się wypowiedzieć na temat odczucia pewności, gdyż

wśród nich 61,11% wierzy w skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji. Na tym tle zdecydowanie gorzej wypadają przedsiębiorcy, którzy nie mają odczucia pewności, gdyż wśród nich tylko 44,23% wierzy w skuteczność cyfryzacji w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji.

Podobnie przedstawiają się wyniki dla sekcji G, gdyż wśród przedsiębiorstw, które zadeklarowały, że sprawdzenie kontrahenta na białej liście powoduje, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji odsetek twierdzących, że cyfryzacja podatku VAT przyczynia się do ograniczania nieuczciwej konkurencji jest największy i wynosi 82,19%. Dla przedsiębiorstw, które nie potrafiły się wypowiedzieć na temat odczucia pewności jest to 51,22%, a dla przedsiębiorstw, które nie mają odczucia pewności, tylko 31,71%.



Rysunek 4.27. Wpływ odczucia pewności, że sprawdzenie kontrahenta na białej liście powoduje, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji na opinie o skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Na zakończenie ankiety przedsiębiorcy mogli wypowiedzieć się swobodnie na temat cyfryzacji podatku VAT oraz przedstawić swoje dodatkowe uwagi i sugestie. W zawiązku z tym, że wypowiedzi te nie były w żaden sposób ograniczane dotyczyły bardzo różnych kwestii, czasami tylko luźno związanych z procesem cyfryzacji podatku VAT albo nawet nie związanych. Ponadto dość interesujące jest, że kwestie podnoszone przez przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G były nieco inne.

Wśród wartych przytoczenia uwag i sugestii przytaczanych przez ankietowanych z sekcji F można wyróżnić:

1. *Zbyt dużo czasu trzeba poświęcać na wprowadzenie faktur i nie można dysponować zablokowanymi swoimi środkami finansowymi.*
2. *Nigdy nie można mieć pewności co do uczciwości kontrahenta.*

3. *Sprawdzenie kontrahenta na białej liście nie daje pewności co do jego uczciwości, gdyż jest to zaledwie wycinek informacji i nie można stwierdzić, czy jest godny zaufania.*
4. *Dla małych przedsiębiorstw niektóre rozwiązania zmniejszyły lukę płatności, ale większość rozwiązań zastosowanych w podatkach zwiększyły koszty obsługi poprzez zakup kosztowniejszych programów.*
5. *Automatyczna weryfikacja numeru NIP kontrahenta przy wysyłaniu pliku JPK.*
6. *Utrudniony dostęp do pieniędzy z podatku VAT.*
7. *Biała lista nie działa jak powinna, mechanizm podzielonej płatności ogranicza inwestycje, JPK – ogranicza oszustwa podatkowe, biała lista, MPP – nie ograniczają. Powinno się uprościć system, jedynie liczba kontroli jest mniejsza.*
8. *Cyfryzacja ma raczej korzystny wpływ na budżet państwa niż na przedsiębiorstwa. Wiąże się z większymi obowiązkami.*
9. *Obowiązki, które nakładane są na przedsiębiorstwa wiążą się z większym nakładem pracy. Należałoby wprowadzić zmiany, które spowodują uproszczenie rozliczenia podatku VAT.*
10. *Mechanizm podzielonej płatności powoduje blokowanie środków lub brak swobody w wykorzystywaniu pieniędzy na koncie VAT.*
11. *Biała lista nie daje 100% pewności co do uczciwości kontrahenta, ponieważ na białą listę można w dowolnym momencie wpisywać i z niej wypisywać.*
12. *Wprowadzone zmiany spowodowały podwyżki obsługi księgowej przez biura rachunkowe.*
13. *Podniesienie kwoty, przy której można płacić gotówką.*
14. *Zwiększenie poziomu inwigilacji przedsiębiorców, i tylko zmuszenie oszustów do kreatywności, a nie ich wyeliminowania.*
15. *Podzielona płatność VAT wpływa na pogorszenie płynności.*
16. *Cyfryzacja podatku VAT (ale i innych podatków) jest nieunikniona, zasadna i konieczna.*
17. *Podatek VAT jest instrumentem stworzonym do okradania ludzi i malwersacji pieniędzy, a pokazuje to historia. Oczekuję prostych zasad podatkowych.*
18. *Z jednej strony opcja jest dobra, gdyż uniemożliwia kombinacje, a z drugiej strony trzeba zbyt długo czekać na zwrot swojej nadwyżki podatku.*

Natomiast wśród wartych przytoczenia uwag i sugestii przytaczanych przez ankietowanych z sekcji G można wyróżnić:

1. *Cyfryzacja podatków to właściwy kierunek zmian.*
2. *Wydłużenie miesiąca rozliczeniowego.*
3. *Posiadając dobry program księgowy, mechanizm podzielonej płatności nie stwarza żadnych problemów.*
4. *Automatyczna sygnalizacja podmiotów z białej listy przy wprowadzaniu dokumentów.*
5. *Cyfryzacja podatków powoduje więcej pracy, ale ogranicza oszustwa podatkowe.*
6. *Uproszczenie kontroli krzyżowych.*
7. *Cyfryzacja podatku VAT absolutnie nie ma nic wspólnego z konkurencją w Polsce, gdyż i tak każdy robi jak chce.*
8. *JPK wymaga o 20% większych nakładów i w żaden sposób nie ogranicza nieuczciwej konkurencji.*
9. *Zbyt dużo zmian w prawie podatkowym.*
10. *Cyfryzacja podatku VAT usprawnia działania urzędów administracji skarbowej, zmniejsza liczbę wyłudzeń.*
11. *Lepsze informowanie podmiotów o zmianie przepisów.*

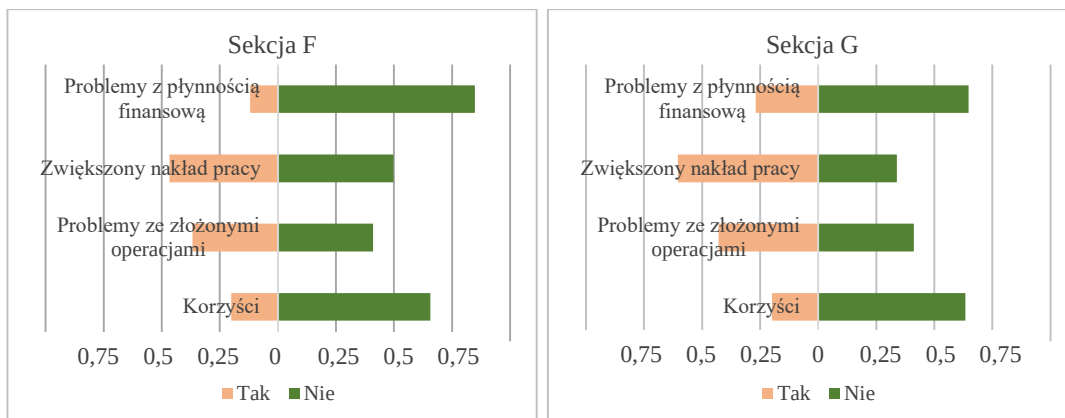
To co jednak wyróżnia przedsiębiorstwa z sekcji G to domaganie się niższych podatków, gdyż 15 ankietowanych zasugerowało, że podatki są zbyt wysokie. Wprawdzie nie były one przedmiotem tego pytania, jednak liczba wskazań na ten problem pozwala przypuszczać, iż jest to największa przeszkoda w sprawnym rozwoju przedsiębiorstwa. Co jednak ciekawe, to, że w przypadku przedsiębiorstw z sekcji F nie podniesiono kwestii wysokości podatków.

4.6. Podobieństwa i różnice w opinii przedsiębiorców z wybranych sekcji na temat cyfryzacji podatku od towarów i usług

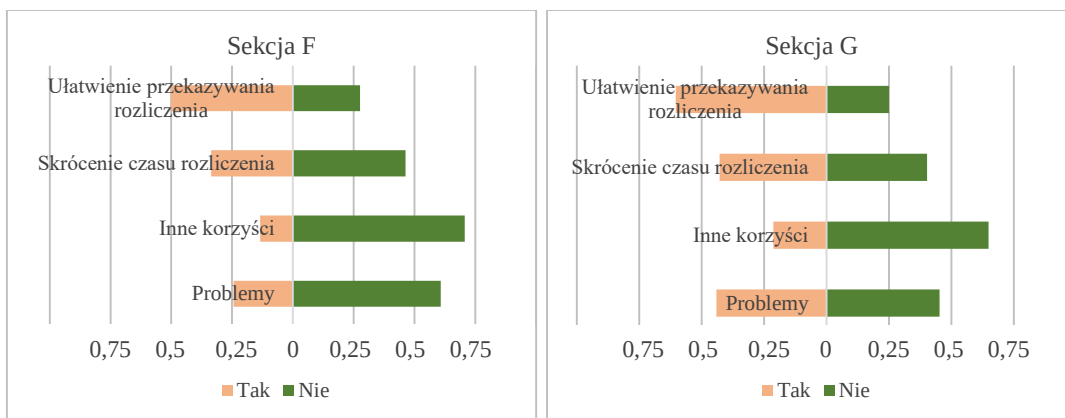
Zbiorną ocenę podobieństw i różnic w opinii przedsiębiorców z sekcji F i sekcji G na temat cyfryzacji podatku od towarów i usług przedstawiono na rysunku 4.28. Odpowiedzi sklasyfikowano tutaj zero-jedynkowo, tj. jeżeli odpowiadający bardziej skłaniał się ku odpowiedzi *tak* (zdecydowanie *tak*, *raczej tak*) lub *nie* (zdecydowanie *nie*, *raczej nie*) zostały

one sklasyfikowane jako *tak* lub *nie*. Wykresy zostały tak skonstruowane, że im dłuższa wartość słupka, tym częściej pojawiała się dana opinia. Słupki mają długość odpowiadającą częstości danego typu wskazania, zatem mogą być one bezpośrednio porównywane zarówno pomiędzy sekcjami jak i kategoriami pytań. Uzupełniając w tabeli 4.53 przedstawiono relację odpowiedzi *tak* do odpowiedzi *nie*.

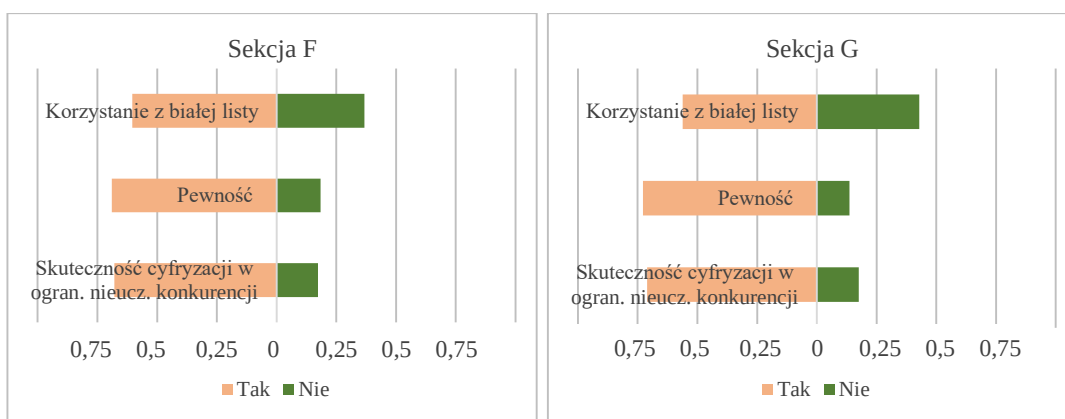
Mechanizm podzielonej płatności



Jednolity Plik Kontrolny



Stosunek do oszustw podatkowych



Rysunek 4.28. Zbiorcze opinie na temat narzędzi cyfryzacji podatku od towarów i usług.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Tabela 4.53. Relacja odpowiedzi *tak* do odpowiedzi *nie* dla poszczególnych kategorii opinii o cyfryzacji podatku od towarów i usług

Kategoria	Sekcja F	Sekcja G
MPP – Problemy z płynnością	0,14	0,42
MPP – Zwiększony nakład pracy	0,94	1,78
MPP – Problemy ze złożonymi operacjami	0,90	1,04
MPP – Korzyści	0,31	0,31
JPK – Ułatwienie przekazywania rozliczenia	1,82	2,43
JPK – Skrócenie czasu	0,73	1,07
JPK – Inne korzyści	0,19	0,33
JPK – Problemy	0,40	0,98
Korzystanie z białej listy	1,64	1,31
Pewność białej listy	3,75	5,34
Skuteczność cyfryzacji w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji	3,92	4,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Mechanizm podzielonej płatności mniej kłopotów (problemy z płynnością, zwiększony nakład pracy, problemy ze złożonymi operacjami) sprawia przedsiębiorcom z sekcji F niż przedsiębiorcom z sekcji G. Jest to widoczne w niższych częstościach odpowiedzi *tak* oraz w lepszej relacji odpowiedzi *tak* do *nie*. Spośród wyróżnionych trudności, najrzadziej zgłaszane zostawały problemy z płynnością, dla nich relacja w sekcji F to tylko 0,14, a dla sekcji G – 0,42. Więcej problemów sprawiały: zwiększony nakład pracy oraz problemy ze złożonymi operacjami, tutaj relacja dla sekcji F jest tylko nieco poniżej 1, a zdecydowanie gorsza, bo wyraźnie powyżej 1 dla sekcji G. Natomiast w podobny sposób przedsiębiorcy z sekcji F i sekcji G podchodzą do korzyści, tutaj opinia nie jest zbyt przychylna, gdyż odpowiedzi twierdzących jest zdecydowanie mniej niż negatywnych. Z tego wynika niezbyt przychylny stosunek przedsiębiorstw z sekcji G do mechanizmu podzielonej płatności oraz nieco mniej krytyczny stosunek przedsiębiorstw z sekcji F.

Przedsiębiorcy lepiej oceniają JPK, szczególnie w zakresie ułatwienia przekazywania rozliczenia do urzędu skarbowego. Tutaj odnotowano około dwukrotnie więcej odpowiedzi pozytywnych niż negatywnych. Mniej entuzjastycznie przedsiębiorcy odnoszą się do skrócenia czasu pracy, gdzie relacja odpowiedzi pozytywnych do negatywnych jest zbliżona do 1. Inne korzyści wskazywane są już rzadko. Patrząc ogólnie na zalety Jednolitego Pliku Kontrolnego zauważyć można, że przedsiębiorcy z sekcji G częściej niż przedsiębiorcy z sekcji F oceniają je bardziej przychylnie. Jednak, paradoksalnie wypowiadając się na temat problemów ze stosowaniem Jednolitego Pliku Kontrolnego to właśnie przedsiębiorcy z sekcji G zauważają więcej problemów. Zdecydowanie mniej problemów widzą tutaj przedsiębiorcy

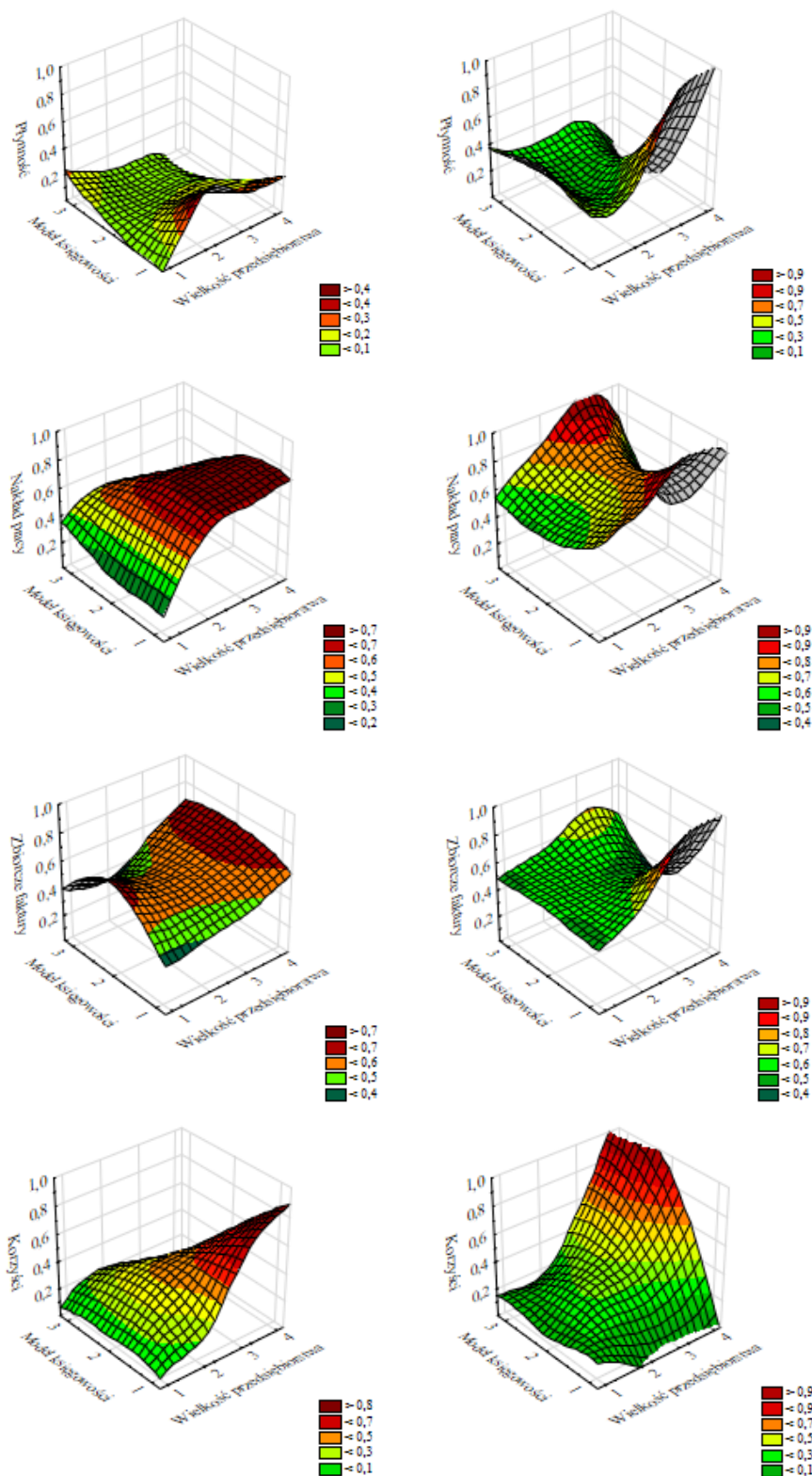
z sekcji F. Relacje wskazań pozytywnych do negatywnych wynoszą tutaj odpowiednio 0,40 i 0,98.

Bardzo dobrze oceniane jest funkcjonowanie białej listy, i to zarówno przez ankietowanych z sekcji F, jak i G. Odsetek przedsiębiorstw korzystających i będących pewnymi informacjami zawartych na białej liście jest zdecydowanie większy niż odsetek przedsiębiorstw nastawianych negatywnie. Jednocześnie około 4 razy częściej pojawiają się opinie o skuteczności cyfryzacji podatku od towarów i usług w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji niż opinie negatywnie.

Bardziej szczegółowo dane na temat opinii przedsiębiorców przedstawiono na kolejnych wykresach. Są to wykresy, które zostały skonstruowane w ten sposób, że odczytać na nich można częstość odpowiedzi twierdzących na zadane pytanie według określonych kombinacji wielkości przedsiębiorstwa oraz modelu księgowości. Natężenie odpowiedzi twierdzących pokazywane jest przez wartości osi Z oraz natężenie koloru. Wykresy te umożliwiają ocenę stopnia nierównomierności rozkładu odpowiedzi według zmiennych X (wielkość przedsiębiorstwa) i Y (model księgowości) dla danej sekcji F lub G oraz analizę porównawczą pomiędzy sekcjami. Prezentowane modele bazują na częstościach, dlatego też umożliwiają łatwe porównanie.

Pierwsza część dotyczy oceny mechanizmu podzielonej płatności (rysunek 4.29). Ograniczając się jedynie do częstości najmniejszych i największych można wskazać, że najrzadziej problemy z płynnością związane z mechanizmem podzielonej płatności wskazywały przedsiębiorstwa mikro samodzielnie prowadzące księgowość, a częściej przedsiębiorstwa większe (od mikro) i to także te, które samodzielnie prowadzą księgowość, wyniki dla sekcji G są tutaj wyraźnie gorsze niż dla sekcji F. Na zwiększony nakład pracy oraz problemy ze zbiorczymi fakturami wyraźnie częściej wskazują przedsiębiorstwa, dla sekcji F jest to niezależne od modelu księgowości, a dla sekcji G jest to wskazywane przez przedsiębiorstwa, w których właściciel prowadzi księgowość lub zewnętrzne biuro rachunkowe, nie jest to duży problem dla zatrudnionych księgowych. Korzyści mechanizmu podzielonej płatności zdecydowanie częściej zauważają przedsiębiorcy więksi, dla sekcji F są to przedsiębiorcy samodzielnie prowadzący księgowość, a dla sekcji G przez biura rachunkowe.

Wszystkie rozkłady częstości uzyskane dla opinii o mechanizmie podzielonej płatności cechuje względnie silna nierównomierność, szczególnie zauważalne jest to dla opinii na temat korzyści.

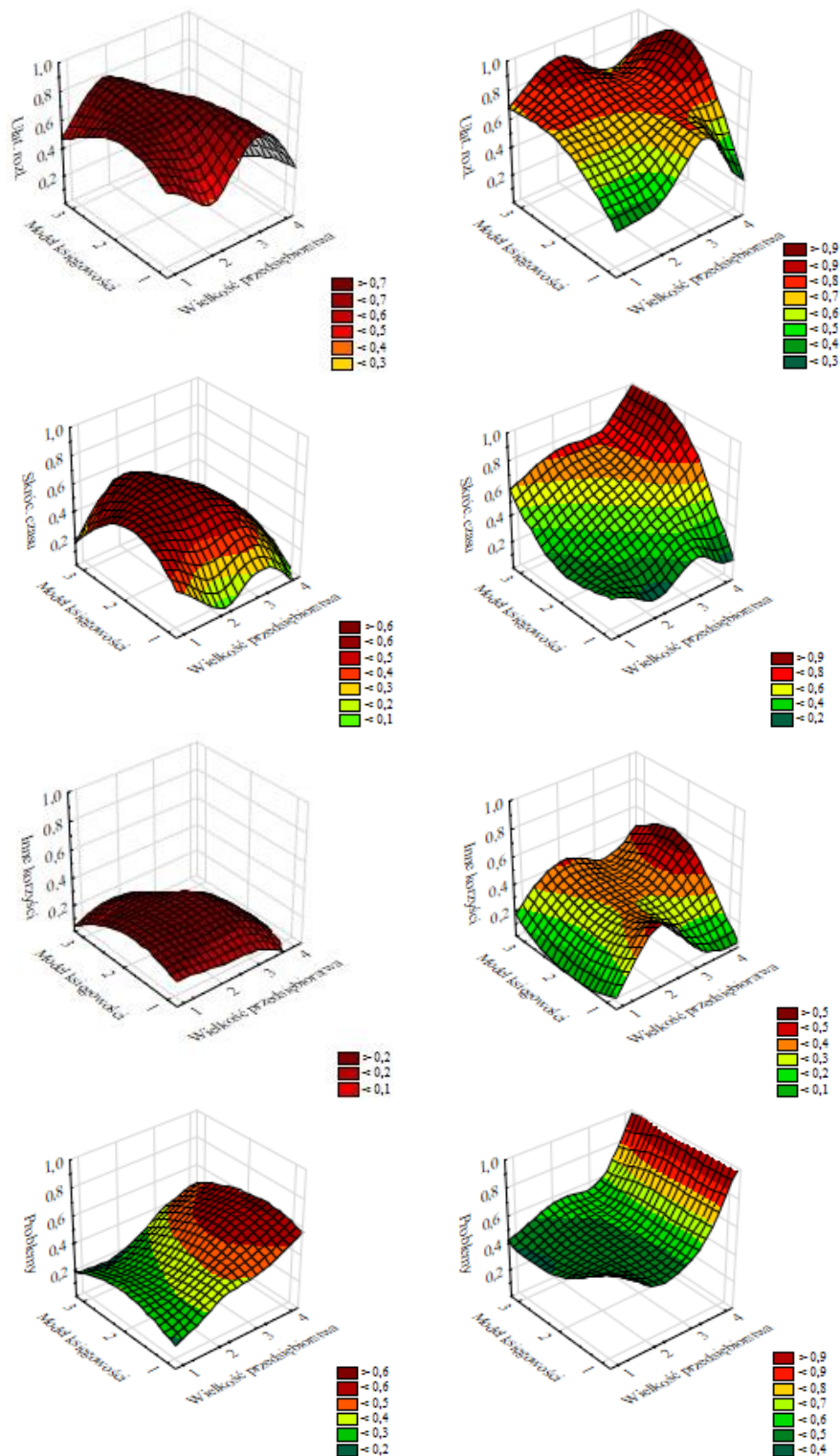


Rysunek 4.29. Ocena mechanizmu podzielonej płatności

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Legenda: Wykresy w lewej kolumnie – sekcja F, w prawej kolumnie – sekcja G. Wielkość przedsiębiorstwa (1 – mikro, 2 – małe, 3 – średnie, 4 – duże), Model księgowości (1 – samodzielnie, 2 – model tradycyjny, 3 – outsourcing księgowy).

W analogiczny sposób opisano opinie na temat Jednolitego Pliku Kontrolnego (rysunek 4.30).



Rysunek 4.30. Ocena Jednolitego Pliku Kontrolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

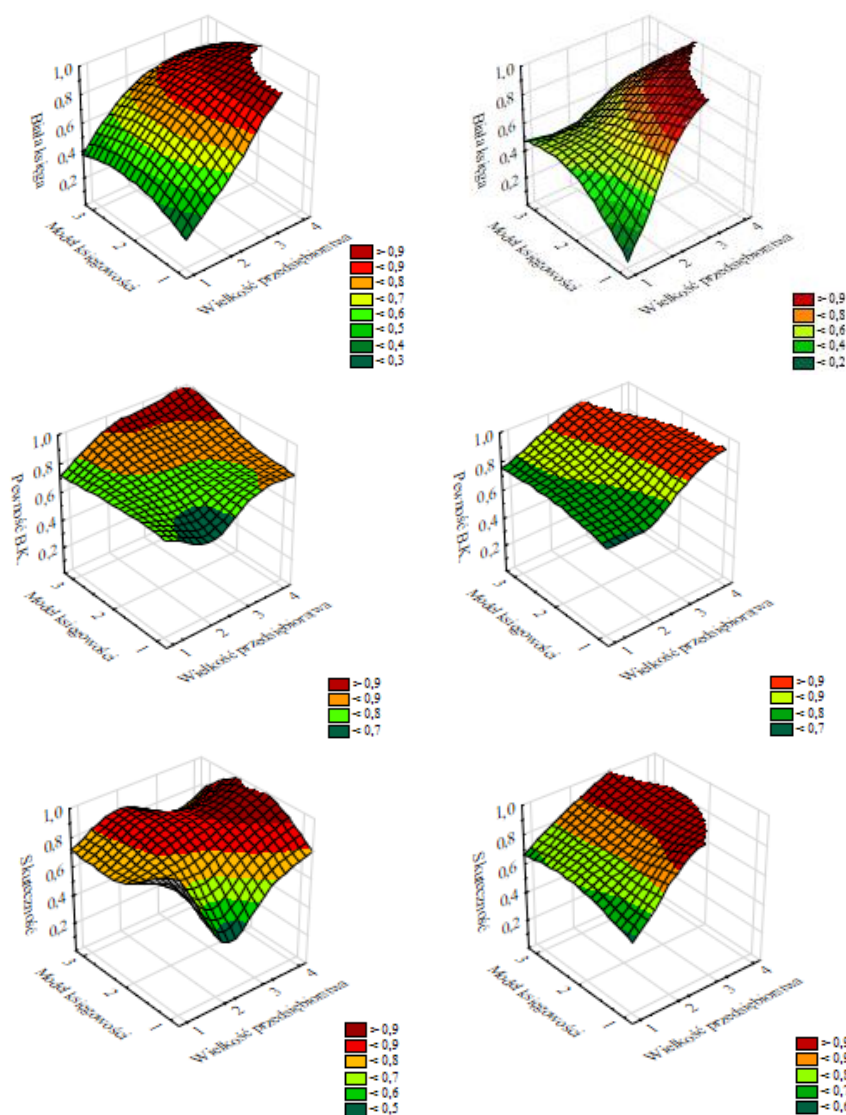
Legenda: Wykresy w lewej kolumnie – sekcja F, w prawej kolumnie – sekcja G. Wielkość przedsiębiorstwa (1 – mikro, 2 – małe, 3 – średnie, 4 – duże), Model księgowości (1 – samodzielnie, 2 – model tradycyjny, 3 – outsourcing księgowy).

Wśród przedsiębiorstw z sekcji F korzyści z tego rozwiązania w postaci ułatwienia przekazywania rozliczenia podatku VAT do urzędu skarbowego, skrócenia czasu rozliczenia oraz inne wskazywane są przede wszystkim przez przedsiębiorstwa małe i średnie. Natomiast wyraźnie rzadziej przez mikro i duże. Rozkład ten nie jest zależny od modelu prowadzonej księgowości. Inaczej przedstawia się sytuacja w sekcji G, gdzie najczęściej wymienione korzyści wskazane są przez przedsiębiorstwa średnie i duże oraz dodatkowo stwierdzić można zależność od stosowanego modelu księgowości, gdzie okazuje się, że korzyści takie wskazywane są przez przedsiębiorstwa stosujące model tradycyjny księgowości lub outsourcing księgowy. Natomiast bardzo rzadko w sekcji G korzyści z Jednolitego Pliku Kontrolnego wskazywane są przez przedsiębiorstwa mikro, szczególnie te, których właściciel sam prowadzi księgowość. Niezbyt dobre oceny dają także większe (od mikro) przedsiębiorstwa, w których księgowość prowadzona jest samodzielnie. Badana zależność silniej związana jest tutaj z modelem księgowości niż wielkością przedsiębiorstwa.

Problemy związane z Jednolitym Plikiem Kontrolnym zarówno dla sekcji F, jak i sekcji G, są praktycznie niezależne od modelu księgowości, a związane z wielkością przedsiębiorstwa. Okazuje się, że im większe przedsiębiorstwo tym częściej zgłasza problemy związane z tym rozwiązaniem.

Ostatnia część oceny dotyczy opinii na temat białej listy oraz ogólnej skuteczności narzędzi cyfryzacji podatku w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji (rysunek 4.31). Stosowanie białej listy wykazuje wyraźny związek z wielkością przedsiębiorstwa, a jest słabo zależne od modelu księgowości, im większe przedsiębiorstwa tym częściej stosują sprawdzanie kontrahentów na białej liście. Podobną zależność zaobserwować można dla opinii o pewności, że zastosowanie białej listy uchroni przedsiębiorcę przed nieuczciwym kontrahentem, tutaj także więksi przedsiębiorcy zauważają więcej pozytywów niż przedsiębiorcy mniejsi. Ogólny obraz w tych dwóch wymiarach dla przedsiębiorstw z sekcji F i sekcji G jest podobny.

Oceniając ogół rozwiązań związanych z cyfryzacją podatku od towarów i usług przedsiębiorcy z reguły wypowiadali się pozytywnie. Ma to także wyraz w uzyskanym rozkładzie na rysunku 4.31. Bardzo wysokie oceny dają tutaj najwięksi przedsiębiorcy, zarówno co należący do sekcji F, jak i sekcji G. Słabsze oceny dali natomiast przedsiębiorcy najmniejsi, samodzielnie prowadzący księgowość.



Rysunek 4.31. Ocena przydatności białej listy i skuteczności cyfryzacji w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badań ankietowych.

Legenda: Wykresy w lewej kolumnie – sekcja F, w prawej kolumnie – sekcja G. Wielkość przedsiębiorstwa (1 – mikro, 2 – małe, 3 – średnie, 4 – duże), Model księgowości (1 – samodzielnie, 2 – model tradycyjny, 3 – outsourcing księgowy).

Tak jak wynika z rozważań w rozdziale 1, wygoda podatku powinna łączyć w sobie dwa elementy: interes podatników oraz interes państwa. Rozwiązania wprowadzone w systemie podatkowym są przez ankietowanych oceniane różnie. Opinie są zależne od rozwiązania, przynależności do danej sekcji, wielkości przedsiębiorstwa czy modelu prowadzenia księgowości. Co najważniejsze, dla jednych niektóre rozwiązania wiążą się z dodatkowym obowiązkiem czy kosztami, dla drugih z oszczędnością czasu i innymi korzyściami.

Jednakże, najważniejszym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych badań jest to, że przedsiębiorcy należący do sekcji F i sekcji G są zgodni w ocenie skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji. Za skutecznością odpowiedziała się większość ankietowanych w obu sekcjach. Z opinii przedsiębiorców wysuwa się wniosek, że potencjalnie te rozwiązania mogą również realizować interes państwa (sprawniejszy pobór podatków, ograniczenie oszustw podatkowych, a tym samym zwiększenie dochodów podatkowych). Ta kwestia zostanie dokładnie zbadana w kolejnym rozdziale.

Rozdział 5

Ekonomiczne konsekwencje procesu cyfryzacji podatku od towarów i usług

5.1. Kształtowanie wpływów z tytułu podatku od towarów i usług w Polsce

5.1.1. Wpływy z tytułu podatku od towarów i usług na tle innych obciążeń podatkowych

Podatek od towarów i usług praktycznie od momentu jego wprowadzenia stanowi najważniejsze źródło dochodów budżetu państwa. Także w przedmiotowym badaniu ograniczonym do lat 2010-2020 wpływy z tego podatku wyraźnie dominują nad wpływami z pozostałych podatków (tabela 5.1). Badany okres nie jest zbyt długi, gdyż obejmuje 11 lat, ale z punktu widzenia celów pracy najważniejsze jest, że pozwala na obserwację zachowania wpływów podatkowych z okresu sprzed cyfryzacji oraz po wprowadzeniu reform. Na drugim miejscu znajduje się podatek dochodowy od osób fizycznych, a w następnej kolejności wymienić można podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób prawnych oraz inne podatki.

Tabela 5.1. Wpływy podatkowe w latach 2010-2020 (w mld zł)

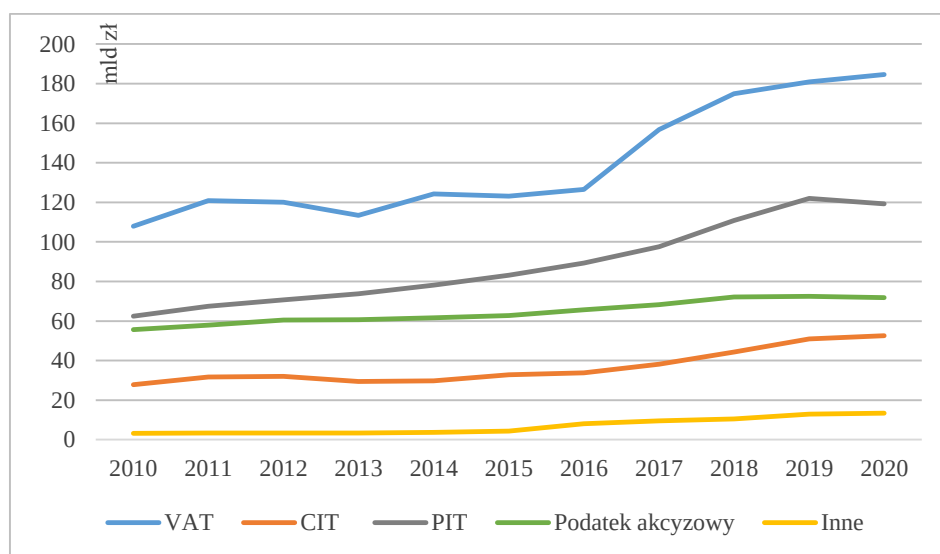
Lata	VAT	CIT	PIT	Podatek akcyzowy	Inne	Wpływy ogółem
2010	107,88	27,89	62,49	55,68	3,29	257,23
2011	120,83	31,74	67,51	57,96	3,40	281,44
2012	120,00	31,95	70,62	60,45	3,42	286,44
2013	113,41	29,38	73,75	60,65	3,33	280,52
2014	124,26	29,71	78,13	61,57	3,68	297,35
2015	123,12	32,89	83,14	62,81	4,27	306,23
2016	126,58	33,83	89,34	65,75	8,09	323,59
2017	156,80	38,14	97,56	68,26	9,54	370,30
2018	174,95	44,34	110,81	72,11	10,44	412,65
2019	180,89	50,89	121,97	72,40	12,98	439,13
2020	184,55	52,62	119,24	71,79	13,39	441,59
Tempo wzrostu	5,52%	6,55%	6,67%	2,57%	15,07%	5,55%

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przyglądając się statystykom dynamiki zauważyć można, że w całym okresie wpływy z podatku od towarów i usług rosły średnio o 5,52% rocznie. Był to jeden ze słabszych wyników (poniżej średniej dla wpływów ogółem), wprawdzie zdecydowanie najwolniej rosły

wpływy z podatku akcyzowego – średnio 2,57% rocznie, ale już wpływy z podatków PIT i CIT rosły średnio wyraźnie powyżej 6% rocznie.

Na rysunku 5.1 pokazano wartości wpływów z poszczególnych podatków w latach 2010-2020. Można tutaj zauważyć, że średnioroczne tempo wzrostu podatków niezbyt dobrze oddaje to, co działo się z wpływami podatkowymi. Okazuje się bowiem, że tempo to jest niestabilne w czasie, wyróżnić można lata, w których wpływy podatkowe rosły bardzo silnie oraz lata, w których wpływy podatkowe malały.

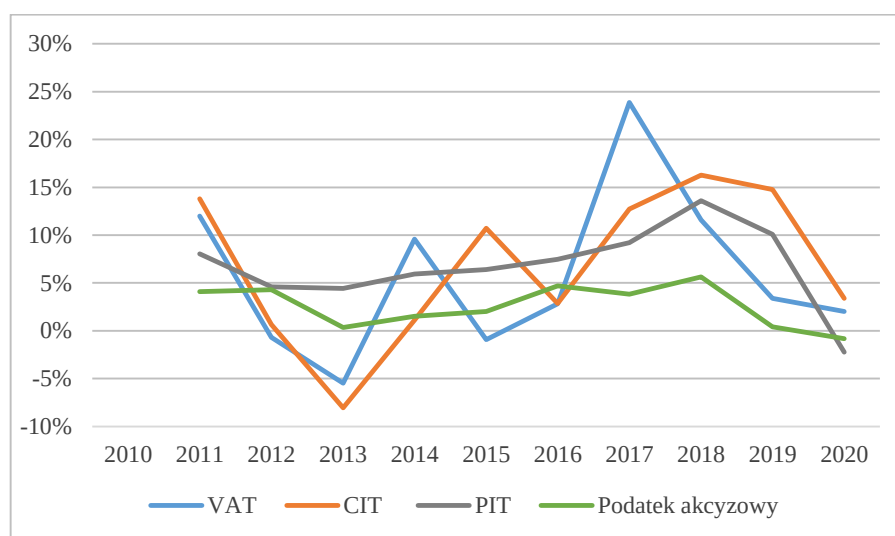


Rysunek 5.1. Wpływy podatkowe w latach 2010-2020 (w ujęciu nominalnym)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Największy wzrost wpływów z podatku od towarów i usług (rysunek 5.2) zaobserwowano w roku 2017 i wyniósł on blisko 25%. Spośród czterech najpopularniejszych podatków był to najsilniejszy wzrost w badanym okresie. Patrząc na ogół podatków można zauważyć, że lata 2017-2019 były najlepsze pod względem dynamiki wzrostu. W tym okresie ponadprzeciętnie rosły wpływy nie tylko z podatku od towarów i usług, ale także z podatków dochodowych od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Najgorszy pod względem przyrostu podatków był rok 2013, kiedy to wpływy z podatku od towarów i usług spadły o około 5%, a z podatku dochodowego od osób prawnych o około 8%. Duże różnice w przyrostach wpływów podatkowych mają swoje odzwierciedlenie w odchyleniach standardowych, największe jest ono dla podatku od towarów i usług i wynosi 8,10 p.p. Oznacza to, że wzrost wpływów z tego podatku jest najmniej stabilny. Na drugim miejscu plasuje się podatek dochodowy od osób prawnych z odchyleniem standardowym 7,55 p.p., na trzecim podatek

dochodowy od osób fizycznych – 3,97 p.p., a najbardziej stabilnym okazuje się podatek akcyzowy – 2,09 p.p.



Rysunek 5.2. Przyrost wpływów podatkowych w latach 2011-2020

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wpływy podatkowe z głównych kategorii podatkowych są silnie powiązane korelacyjne (tabela 5.2). Jest to zjawisko dość oczywiste biorąc pod uwagę, że są to dane nominalne oraz ogólne powiązanie podatków ze wzrostem gospodarczym. W przypadku poziomów wpływów podatkowych uzyskano współczynniki korelacyjne od 0,9101 dla powiązania podatku CIT i podatku akcyzowego do 0,9827 dla podatku PIT i podatku akcyzowego. Słabsze, ale w każdym przypadku dodatnie, okazuje się powiązanie korelacyjne przyrostów wpływów podatkowych. Uzyskano tutaj współczynniki od 0,3783 dla powiązania podatku CIT i podatku akcyzowego do 0,6463 dla powiązania podatku PIT i podatku akcyzowego.

Tabela 5.2. Powiązania korelacyjne wpływów podatkowych w latach 2010-2020

Korelacje	VAT	CIT	PIT	Podatek akcyzowy
VAT	1	0,9721	0,9680	0,9469
CIT	0,6061	1	0,9577	0,9101
PIT	0,4818	0,6453	1	0,9827
Podatek akcyzowy	0,4460	0,3783	0,6463	1

Objaśnienia: nad przekątną – korelacje dla poziomu wpływów podatkowych; pod przekątną – korelacje dla przyrostów wpływów podatkowych.

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

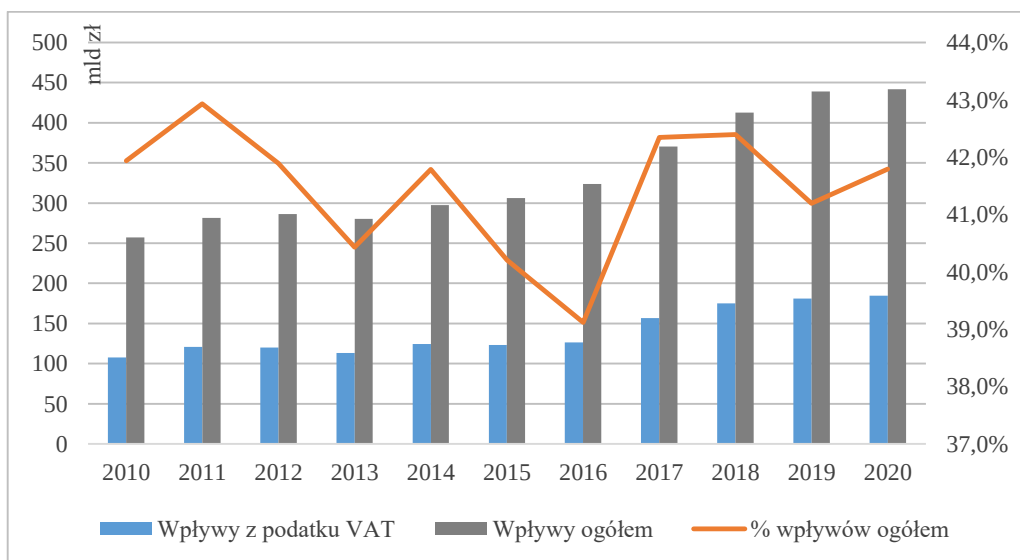
W tabeli 5.3 pokazano wartości współczynników korelacji dla wpływów podatkowych oraz dla PKB i wartości dodanej. Wszystkie one są wysokie i plasują się od około 0,95-0,96 dla podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych do ponad 0,99 dla podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tabela 5.3. Powiązania korelacyjne wpływów podatkowych ze wzrostem gospodarczym

Korelacje	VAT	CIT	PIT	Podatek akcyzowy
PKB	0,9625	0,9582	0,9958	0,9795
Wartość dodana	0,9563	0,9542	0,9941	0,9779

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

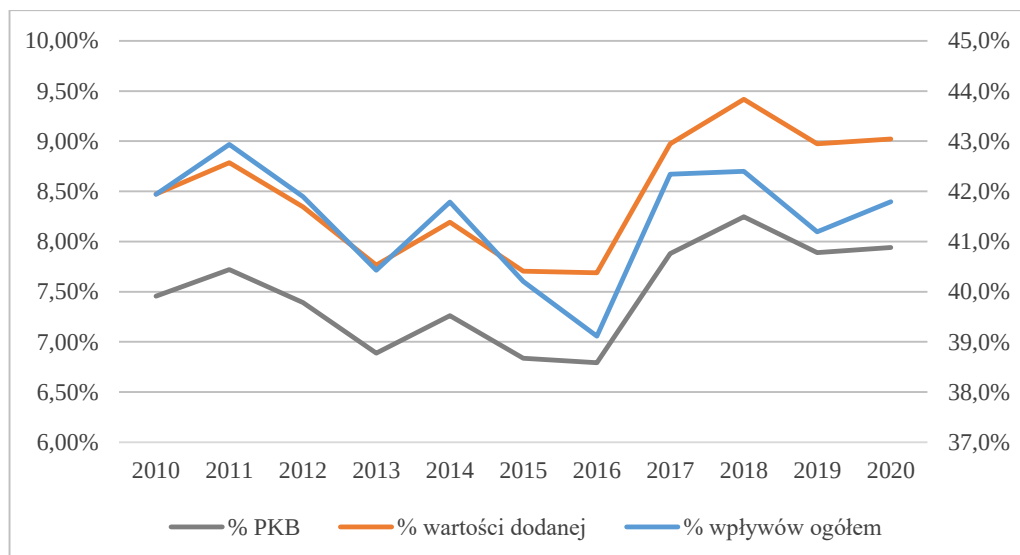
Wpływy z podatku od towarów i usług stanowią około 39-43% wpływów podatkowych ogółem (rysunek 5.3). Do roku 2016 obserwowano systematyczny spadek tej wartości od poziomu 43% w roku 2011 do nieco powyżej 39% w roku 2016. Wyraźne odbicie nastąpiło w 2017 roku, kiedy to relacja ta wzrosła do blisko 43% i utrzymała się na tym poziomie jeszcze w 2018 roku. Nieznacznie pod względem gorsze okazały się lata 2019 i 2020, kiedy to udział podatku od towarów i usług w podatkach ogółem spadł do poziomu około 42%.



Rysunek 5.3. Wpływy z podatku od towarów i usług na tle wpływów ogółem w latach 2010-2020 (w ujęciu nominalnym i procentowym)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Na problemy z wpływami z podatkiem od towarów i usług w latach 2011-2016 wskazuje także ich relacja w stosunku do PKB (rysunek 5.4).



Rysunek 5.4. Wpływy z podatku VAT w stosunku do PKB oraz do wpływów ogółem*

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS, *udział procentowy podatku VAT we wpływach ogółem jest oznaczony po prawej stronie wykresu.

W roku 2011 relacja wpływów z podatku od towarów i usług w stosunku do PKB wynosiła około 7,7%, a w stosunku do wartości dodanej 8,8%. Najniższą wartość odnotowano w roku 2016, kiedy relacja ta wynosiła odpowiednio 6,8% w stosunku do PKB oraz 7,7% w stosunku do wartości dodanej. Rok 2017 przyniósł tutaj znaczną poprawę, ale najlepszy okazał się rok 2018, kiedy to wpływy z podatku od towarów i usług stanowiły 8,3% PKB oraz 9,4% wartości dodanej. W roku 2019 wartości te nieznacznie spadły. Warto także zauważyć, że zachowanie podatku od towarów i usług w relacji do PKB i wartości dodanej oraz w relacji do wpływów podatkowych ogółem jest bardzo zbliżone.

5.1.2. Koszty funkcjonowania administracji podatkowej

Warto przyrzeć się zbiorczym danym dotyczącym wydatków związanych z realizacją należności budżetu państwa w latach 2012-2020⁸⁹⁹. Wydatki związane funkcjonowaniem administracji podatkowej pokazywane w układzie zadaniowym⁹⁰⁰:

1) pobór podatków, cel i niepodatkowych należności budżetu państwa:

- pobór podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa,

⁸⁹⁹ Ministerstwo Finansów nie dysponuje danymi za lata wcześniejsze, gdyż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704 z późn. zm.) pierwsze sprawozdanie w układzie zadaniowym sporządzone było za 2012 r.

⁹⁰⁰ Wyróżniono najważniejsze z podpunktów 4.1.1., 4.1.2 i 4.1.3; Katalog funkcji zadań, podzadań i działań dostępny na stronie <https://www.gov.pl> (dostęp: 23.11.2021 r.).

- interpretacje indywidualne i informacja podatkowa,
- pobór należności wynikających ze zgłoszeń celnych,
- postępowanie egzekucyjne w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych,
- czynności sprawdzające.

2) kontrola celno-skarbowa oraz kontrola podatkowa:

- kontrola przestrzegania prawa podatkowego,
- audyty i kontrole w ramach środków pochodzących z budżetu UE i innych funduszy,

3) zwalczanie przestępczości ekonomicznej.

Według informacji zamieszczonej na stronie rządowej celem podejmowanych działań realizowanych jest⁹⁰¹:

- zagwarantowanie wywiązywania się z obowiązków podatkowych i celnych przez podatników,
- zwiększenie dyscypliny podatników w wypełnieniu obowiązków podatkowych,
- ujawnianie uszczupień podatkowych i wyciąganie konsekwencji prawnych wobec nieuczciwych podatników,
- ujednolicenie procesów zwiększających przejrzystość i spójność prawa oraz monitorowanie obsługi zgłoszeń w celu zidentyfikowania i wyeliminowania złych praktyk.

Koszty związane z obsługą tych zadań są następujące (w mld zł)⁹⁰²:

- 2012: 3,82
- 2013: 3,93
- 2014: 3,90
- 2015: 3,90
- 2016: 6,14
- 2017: 6,46
- 2018: 6,40
- 2019: 6,92
- 2020: 7,57

⁹⁰¹ Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2020 roku*, Warszawa 2021.

⁹⁰² Pominięto koszty orzecznictwa w sprawach podatkowych; Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w latach 2012-2020*.

Ministerstwo Finansów nie dysponuje danymi dla poszczególnych podatków oddzielnie. Mając natomiast na względzie zbiorcze dane, przy aktualnie postępującej cyfryzacji nie tylko w ramach podatku od towarów i usług, można zauważyć, że koszty funkcjonowania administracji podatkowej w 2020 roku w stosunku do roku 2012 zwiększyły się o 3,75 mld zł (blisko o 100%). Największy przyrost kosztów wystąpił w roku 2016 (z 3,90 mld zł w roku 2015 do 6,14 mld zł w roku 2016), co może mieć związek z powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej i przygotowywaniem rozwiązań w ramach cyfryzacji⁹⁰³.

Tabela 5.4. Dynamika wielkości kosztów funkcjonowania administracji podatkowej oraz wpływów podatkowych

Lata	Koszty funkcjonowania administracji podatkowej	Wpływy podatkowe ogółem	Wpływy z tyt. podatku VAT
2012/2013	102,84%	97,93%	94,51%
2013/2014	99,35%	106,00%	109,57%
2014/2015	100,12%	102,99%	99,08%
2015/2016	157,20%	105,67%	102,81%
2016/2017	105,19%	114,43%	123,87%
2017/2018	99,11%	111,44%	111,58%
2018/2019	108,08%	106,42%	103,40%
2019/2020	109,30%	100,56%	102,02%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Rady Ministrów.

Dynamika kosztów funkcjonowania administracji podatkowej nie jest w żaden sposób powiązana z dynamiką wpływów podatkowych (tabela 5.4). Gdy w roku 2018 koszty te spadły o niemal 1% w stosunku do 2017 roku, to w tym samym okresie wpływy podatkowe wzrosły o ponad 11%. Patrząc na cały badany okres okazuje się, że współczynnik korelacji pomiędzy dynamiką kosztów utrzymania administracji podatkowej a dynamiką wpływów podatkowych ogółem jest ujemny i wynosi -0,1511, a z dynamiką wpływów z podatku od towarów i usług -0,2584.

Koszty funkcjonowania administracji podatkowej stanowią następujący % wpływów podatkowych:

- 2012: 1,33%

⁹⁰³ W informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 roku zaznaczono: *W zakresie zadania wdrażane były także programy i projekty związane z budową elektronicznego środowiska polskiej administracji podatkowej i celnej*. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 roku*, Warszawa 2017.

- 2013: 1,40%
- 2014: 1,31%
- 2015: 1,27%
- 2016: 1,90%
- 2017: 1,74%
- 2018: 1,55%
- 2019: 1,58%
- 2020: 1,71%.

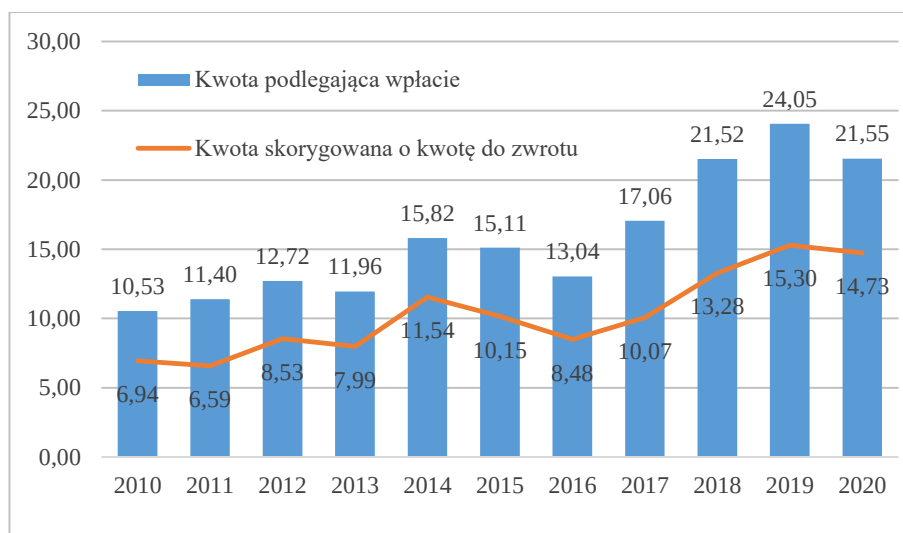
Największy udział kosztów funkcjonowania administracji podatkowej we wpływach podatkowych zanotowano w 2016 roku. W kolejnych latach ta relacja zmniejsza się, natomiast po wprowadzeniu cyfryzacji oczekuje się, że udział tych kosztów będzie jeszcze mniejszy. Wprowadzone zmiany miały usprawnić działania administracji podatkowej. Pozytywnym akcentem może jednak być skrócenie czasu postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika. W 2016 roku takie postępowanie trwało średnio niemal 30 dni, natomiast w 2020 roku – 23 dni⁹⁰⁴.

5.1.3. Wpływy z tytułu podatku od towarów i usług w wybranych sekcjach gospodarki

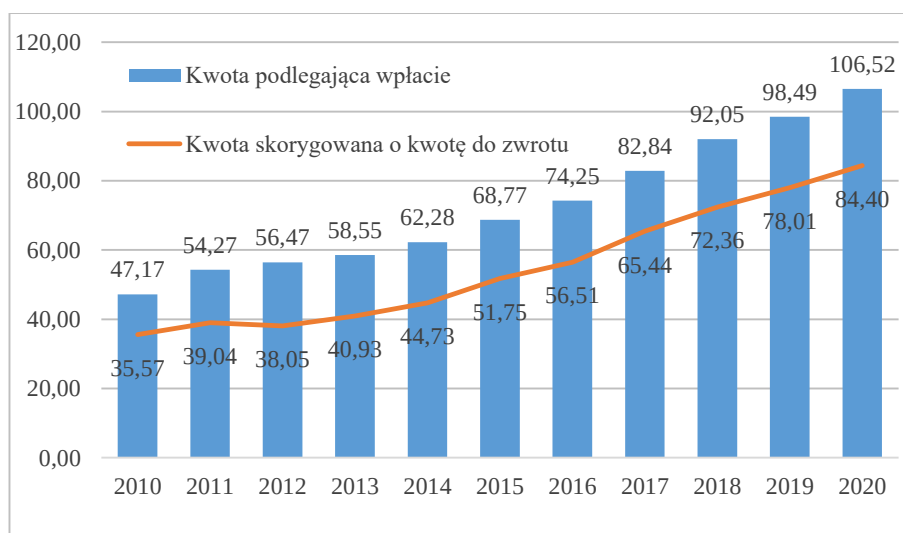
Szczegółowe dane na temat wpływów z tytułu podatku od towarów i usług w latach 2010-2020 przedstawiono na rysunkach 5.5. i 5.6. Wpływy z tytułu kwoty podlegającej wpłacie oraz kwoty po skorygowaniu o kwoty do zwrotu, z roku na rok są średnio coraz wyższe, jednak ten wzrost w przypadku sekcji F przebiega nierównomiernie, a w przypadku sekcji G bardziej równomiernie. Kwoty wpłaty oraz kwoty po korekcie dla sekcji F są wyraźnie niższe niż dla sekcji G, jednak jest to związane z wielkością sekcji, sekcja G jest około 2,5 razy większą sekcją niż sekcja F (w tym sensie, że wartość dodana sekcji G jest około 2,5 razy większa od wartości dodanej sekcji F). Kwoty podatku od towarów i usług podlegające wpłacie z sekcji F wzrosły od 10,53 mld zł w roku 2010 do 21,55 mld zł w roku 2020, ale w roku 2019 było to nawet 24,05 mld zł. Tymczasem kwoty podatku od towarów i usług podlegające wpłacie z sekcji G wzrosły od 47,17 mld zł w 2010 roku do 106,52 mld zł w 2020 roku. Kwoty po korekcie o kwoty do zwrotu kształtują się na poziomie odpowiednio dla sekcji F 6,94 mld zł w 2010 roku oraz 14,73 mld zł w 2020 roku, a dla sekcji G 35,57 mld

⁹⁰⁴ Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 i 2020 r.*

zł w 2010 roku oraz 84,40 mld zł w 2020 roku. Takie wyniki oznaczają, że kwoty podatku od towarów i usług podlegające wpłacie (a także kwoty skorygowane o kwotę do zwrotu) z sekcji G w porównaniu do kwot podlegających wpłacie z sekcji F są około 4-6 razy większe. Są to zatem relacje dwukrotnie większe od relacji wielkości badanych sekcji.

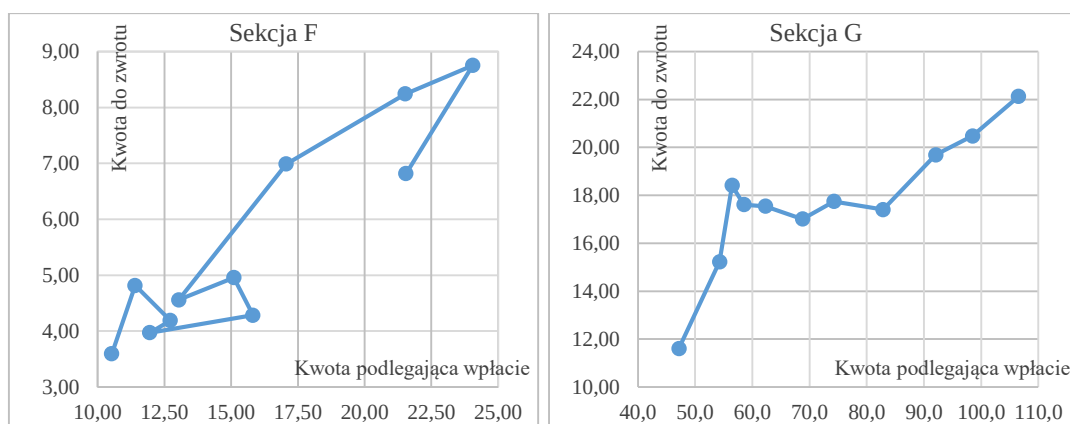


Rysunek 5.5. Wpływy z tytułu podatku VAT w Sekcji F w latach 2010-2020 (w mld zł)
Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Finansów – dane niepublikowane.



Rysunek 5.6. Wpływy z tytułu podatku VAT w Sekcji G w latach 2010-2020 (w mld zł)
Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Finansów – dane niepublikowane.

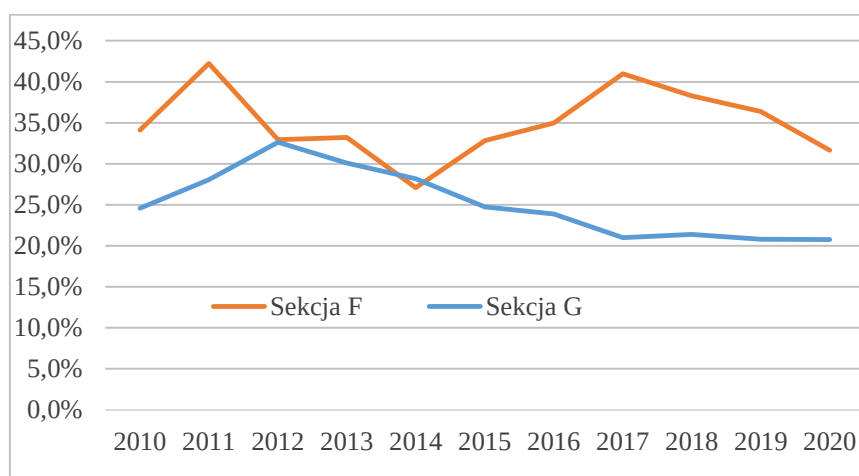
Kwoty do zwrotu podatku od towaru i usług są ściśle związane z kwotami podlegającymi wpłacie (rysunek 5.7). Zależność ta dla sekcji F mierzona współczynnikiem korelacji Pearsona wynosi 0,9269, a dla sekcji G – 0,8356.



Rysunek 5.7. Związek pomiędzy kwotą podatku od towarów i usług podlegającej wpłacie a kwotą do zwrotu (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Finansów – dane niepublikowane.

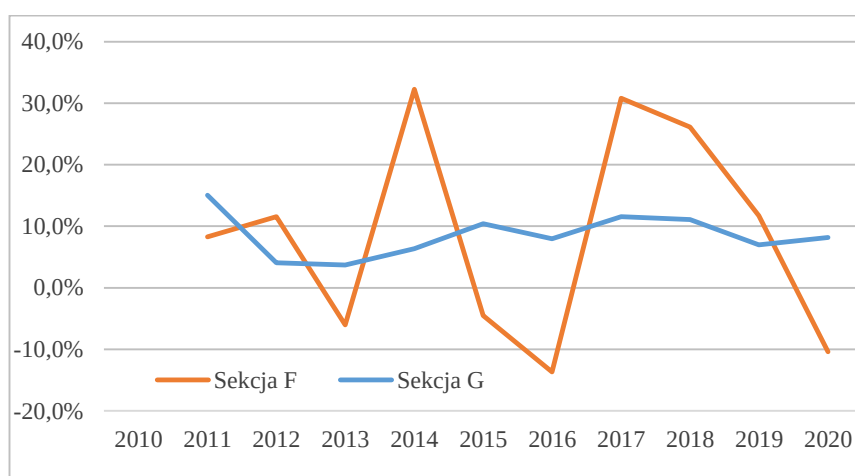
Relacja kwoty do zwrotu w stosunku do kwoty podatku od towarów i usług podlegającej wpłacie nie jest stała w czasie, a nawet można powiedzieć, iż jest dość zmienna (rysunek 5.8). W szczególności dotyczy to sekcji F, gdzie w roku 2011 oraz 2017 relacja ta wynosiła ponad 40%. Najniższa była w roku 2014 i wynosiła około 27%. Warto także zauważyć, że od 2017 roku relacja ta malała aż do około 31%. Nie jest to jednak sytuacja nadzwyczajna, gdyż także lata 2011-2014 charakteryzowały się podobnym spadkiem. Całkowicie inaczej wygląda badana relacja w sekcji G, w której analogiczne wartości są zdecydowanie niższe, oraz inny jest ich rozkład w czasie. W 2012 roku odnotowano najwyższą wartość około 33%, ale od tego roku relacja ta systematycznie malała, by od 2017 roku ustabilizować się na poziomie około 21%.



Rysunek 5.8. Relacja kwoty do zwrotu do kwoty podatku od towarów i usług podlegającej wpłacie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Finansów – dane niepublikowane.

Niestabilność wpływów z podatku od towarów i usług w sekcji F w porównaniu do wpływów z podatku od towarów i usług w sekcji G dobrze charakteryzuje odchylenie standardowe przyrostów względnych. Dla sekcji F wynosi ono 16,2 p.p., a dla sekcji G zaledwie 3,4 p.p. Zjawisko to widoczne jest na rysunku 5.9. Widać tutaj systematyczny wzrost wpływów z podatku od towarów i usług z sekcji G, przyrosty są tutaj od 3,7% do 15%, ze średnią arytmetyczną 8,5%, a dla sekcji F od -13,6% do 32,3%, z niewiele wyższą średnią arytmetyczną 8,6%.



Rysunek 5.9. Dynamika wpływów podatkowych w Sekcji G i F w poszczególnych latach
Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Finansów – dane niepublikowane.

Należy mieć na uwadze, że zwiększone wpływy z tytułu podatku VAT nie wynikają jedynie z większej ściągальności tego podatku. Oczywiście jest to jeden z istotnych czynników, ale nie jedyny. Dobra koniunktura powoduje, że baza podatkowa tj. wartość dóbr i usług opodatkowanych jest większa. Zwiększona płaca minimalna, dobra sytuacja na rynku pracy czy realizacja Programu 500+ przyczyniła się do zwiększenia wpływów z tytułu podatku VAT. **Czynniki wpływające na wielkość wpływów podatkowych, to tylko jeden z elementów systemu ekonomicznego, ważne jest także kształtowanie luki podatkowej VAT na przestrzeni ostatnich kilku lat, co jest przedmiotem dalszych badań.**

5.2. Znaczenie cyfryzacji podatku od towarów i usług dla budżetu państwa

Oczekiwanym efektem cyfryzacji podatku od towarów i usług jest ograniczenie oszustw podatkowych. Z punktu widzenia budżetu państwa mniejsza liczba oszustw podatkowych oznacza jednocześnie poprawę stanu finansów publicznych, a z punktu widzenia

społeczeństwa i przedsiębiorstw oznacza ona zapewnienie sprawnie działającej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami. Przedsiębiorstwa stosujące niedozwolone praktyki podatkowe lub wręcz wyłudzające podatek albo też działające w szarej strefie mogą mieć pewną przewagę konkurencyjną wobec przedsiębiorstw działających w pełni legalnie. Tymczasem przedsiębiorstwa działające legalnie nie mogą się rozwijać w pełni efektywnie, gdyż napotykają na nieuczciwą konkurencję. Społeczeństwo może korzystać z niższych cen oferowanych przez przedsiębiorstwa działające nielegalnie, jednak ma to swoje negatywne konsekwencje, chociażby w postaci trudności z egzekwowaniem gwarancji. Także niższe dochody państwa jako skutek uchylania się od płacenia podatków powodują, że oferta usług publicznych staje się uboższa oraz powiększa się deficyt budżetowy. Oznacza to powiększony koszt społeczny. Zatem w interesie całego społeczeństwa jest sprawny pobór podatków.

Badania dotyczące skali oszustw podatkowych nie są badaniami prostymi. Metodologia tych badań jest bardzo zróżnicowana. W szczególności mogą być to kontrole podatkowe, badania ankietowane czy też obserwacja zachowania wskaźników makroekonomicznych.

Przeprowadzone badania mają pomóc w rozpoznaniu wpływu cyfryzacji podatku VAT na ograniczenie oszustw podatkowych w Polsce. Prezentowany materiał dotyczy analizy wpływów z podatku VAT oraz skali luki podatkowej. W węższym ujęciu analiza danych będzie dotyczyć sytuacji sekcji F i sekcji G będących podstawą wnioskowania w pracy. Pokazano również materiał dotyczący innych krajów Unii Europejskiej pozwalający szerzej spojrzeć na skalę oszustw podatkowanych oraz rezultaty walki z tym zjawiskiem.

5.2.1. Skala VAT gap w Polsce na tle Unii Europejskiej

Porównawcze badania skali oszustw związanych z podatkiem VAT w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej oparto na statystykach luki VAT dla % *VTTL* publikowanych przez Komisję Europejską. Mimo, że luka VAT obejmuje także inne zjawiska związane z ubytkami podatkowymi, to jednak najważniejsze dla szczelności systemu są oszustwa podatkowe i są one istotną składową luki podatkowej. Jako model opisu danych wybrano funkcję kwadratową, która dla przedmiotowego problemu ma ważne właściwości.

Przyjmując jako stan oczekiwany poprawę efektywności poboru podatku VAT, czyli ograniczenie skali oszustw podatkowych, skala *VAT gap* została opisana na osi czasu za pomocą funkcji kwadratowej w postaci ogólnej⁹⁰⁵:

$$y'(t) = at^2 + bt + c, \quad (5.1)$$

gdzie:

$y'(t)$ – teoretyczna wartość skali *VAT gap*,

$t = 1, 2, \dots, n$ kolejne lata analizy.

Oczekiwana jest sytuacja, w której skala *VAT gap* maleje. Tempo zmian poziomu *VAT gap* może być różne. Model kwadratowy wraz z testem istotności parametrów pozwala w prosty sposób uchwycić modelowe zachowanie efektywności podatku VAT. Testowano istotność wszystkich parametrów modelu (5.1):

1. $H_0: a=0$; przeciwko $H_1: a \neq 0$.

Brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej oznacza, że efektywność podatku VAT jest liniowa, odrzucenie hipotezy zerowej oznacza, że efektywność podatku VAT zmienia się zgodnie z modelem kwadratowym;

2. $H_0: b=0$; przeciwko $H_1: b \neq 0$.

Brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej (wraz z $H_0: a=0$) oznacza, że efektywność podatku VAT jest stała w czasie, odrzucenie hipotezy zerowej oznacza, że efektywność podatku VAT istotnie zmienia się w czasie;

3. $H_0: c=0$; przeciwko $H_1: c \neq 0$.

Brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej oznacza zerową efektywność podatku VAT dla $t=0$ (możliwe do uzyskania tylko teoretycznie), odrzucenie hipotezy zerowej $c \neq 0$ (wraz z $H_0: a=0$ i $H_0: b=0$) oznacza stałą w czasie efektywność VAT.

Model (5.1) szacowano metodą najmniejszych kwadratów, a istotność współczynników modelu testem *t*-Studenta. W pracy podano poziom istotności testu, wartości $p < 0,05$ traktowano jako świadczące o istotności testowanego parametru (pozwalające na odrzucenie H_0 i przyjęcie H_1). Podejście takie można traktować jako rozszerzenie podejścia

⁹⁰⁵ T. Szymczak, S. Rabiej, A. Pielesz, J. Desselberger *Tablice matematyczne, fizyczne, chemiczne, astronomiczne*, Cykada Warszawa, s. 41.

do opisu efektywności przedstawionego w pracy Daniela, Callena i innych⁹⁰⁶. Podejście oparte na szacowaniu funkcji kwadratowej uzasadnione jest w pracy *Consumer Demand System Estimation and Value Added Tax Reforms in the Czech Republic*⁹⁰⁷. P. Janský na podstawie modelu QUAIDS przeprowadził ocenę reform stawek podatku VAT w Czechach, tj. skutki dla wydatków konsumpcyjnych w wybranych grupach towarowych. Zaletą modelowania kwadratowego jest bardzo proste określenie skuteczności decyzji dotyczących reform stawek podatkowych. Natomiast w niniejszej pracy modelowanie kwadratowej zastosowano do oceny efektywności poboru podatku, co pośrednio świadczy o zmianach w luce podatkowej.

W związku z tym, że zmienną objaśniającą w modelu (5.1) jest czas, jest to dość ważne ograniczenie, bowiem model pokazuje sumaryczny skutek różnych zmian dokonujących się w czasie, ale determinanty te nie są uwidocznione w modelu w sposób bezpośredni jako zmienne objaśniające. Można uznać, że model oparty na czasie jako zmiennej niezależnej dobrze opisuje badane zjawisko, jeżeli jest on istotny jako całość, a nie tylko z uwagi na poszczególne współczynniki strukturalne. W związku z tym określono istotność otrzymanych modeli testem F .

Właściwości funkcji kwadratowej opisane na rysunku 5.10 i rysunku 5.11 związane z położeniem wierzchołka, kierunkiem oraz rozwartością ramion pozwalają zidentyfikować występowanie punktu zwrotnego oraz siły i kierunku, w którym zmierza efektywność poboru podatku. Sytuacje opisane na rysunku 5.10 dotyczą ograniczenia skali oszustw podatkowanych, a więc poprawy efektywności poboru, a sytuacje opisane na rysunku 5.11 dotyczą pogorszenia efektywności poboru podatku.

Gdyby przyjąć, że w gospodarce brak jest jakichkolwiek oszustw podatkowych, to wartość $VAT\ gap$ wynosiłaby 0⁹⁰⁸. Zatem oczekiwany jest jak najniższy poziom $VAT\ gap$, ale interesujące mogą być także inne kwestie, np. trend $VAT\ gap$, wartość do której zbiega trend $VAT\ gap$ oraz ewentualne występowanie wierzchołka funkcji kwadrowanej w obserwowanym okresie. Każda taka właściwość niesie za sobą bardzo ważne implikacje, co niżej omówiono.

W zależności od uzyskanych parametrów modelu możliwe jest sześć sytuacji. Rozpatrując poniższe sytuacje warto model w postaci ogólnej przedstawić w postaci kanonicznej⁹⁰⁹:

$$y' = a(t - p)^2 + q, \quad (5.2)$$

⁹⁰⁶ J. Daniel, T. Callen, M. Terrones, X. Debrun, C. Allard, *Public Debt...*, *op. cit.*, s. 113–152.

⁹⁰⁷ P. Janský, *Consumer Demand System Estimation and Value Added Tax Reforms in the Czech Republic*, *Finance a Uver* 2014, 64(3), s. 246–273.

⁹⁰⁸ Przyjmujemy, że na lukę VAT składają się tylko oszustwa podatkowe.

⁹⁰⁹ T. Szymczak, S. Rabiej, A. Pielesz, J. Desselberger, *Tablice matematyczne...*, *op. cit.*, s. 41.

gdzie $(p;q)$ jest wierzchołkiem funkcji kwadratowej. Pomiędzy postacią kanoniczną (5.1) a postacią ogólną (5.2) zachodzą związki⁹¹⁰:

$$\begin{aligned} p &= \frac{-b}{2a} \\ q &= \frac{-(b^2 - 4ac)}{4a} \end{aligned} \tag{5.3}$$

Model (5.2) i model (5.1) są równoważne. Ale z punktu widzenia testowania istotności parametrów strukturalnych łatwiej posługiwać się modelem (5.1), z kolei położenie odciętej wierzchołka p ważne jest z punktu widzenia oceny efektywności podatku VAT, co omówiono poniżej.

Aby uznać system podatkowy za efektywny albo, w którym następuje poprawa jego efektywności, wartości parametrów modelu powinny spełniać zależności⁹¹¹ (rysunek 5.10):

- $a < 0; 1 < p < n$;

ramiona paraboli skierowane ku dołowi ($a < 0$), wierzchołek paraboli (max) został osiągnięty na obserwowanym odcinku czasu ($1 < p < n$), oznacza to, że na początku badanego okresu sytuacja ulegała pogorszeniu, ale problem został zidentyfikowany i po podjęciu działań zaradczych skala oszustw podatkowych zaczęła ulegać obniżeniu (sytuacja 1);

- $a < 0; p < 1$;

ramiona paraboli skierowane ku dołowi ($a < 0$), wierzchołek paraboli (max) wystąpił przed pierwszym rokiem analizy ($p < 1$), oznacza to, że efektywność ulega bardzo szybkiej poprawie (sytuacja 2), taka sytuacja może być charakterystyczna dla krajów, które borykają się z dużą skalą oszustw podatkowych i wprowadziły bardzo restrykcyjne rozwiązania zaradcze;

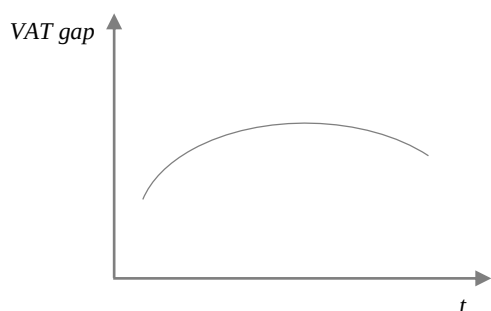
- $a > 0; p \geq n$;

ramiona paraboli skierowane ku górze ($a > 0$), wierzchołek paraboli (min) nie został jeszcze osiągnięty ($p \geq n$), oznacza to, że efektywność ulega powolnej poprawie (sytuacja 3), taka sytuacja może być charakterystyczna dla krajów, w których oszustw podatkowych jest mało i możliwości poprawy są ograniczone.

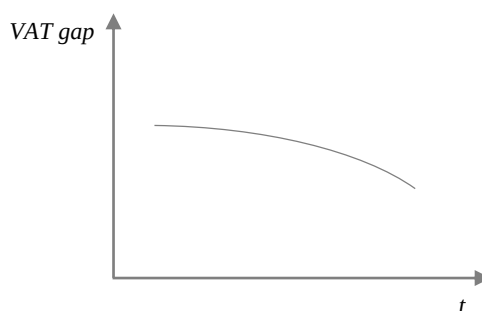
⁹¹⁰ *Ibidem*, s. 42.

⁹¹¹ A. Cewe, H. Nahorska, I. Pancer, *Tablice matematyczne*, Wydawnictwo Podkowa, Gdańsk 2010, s. 50.

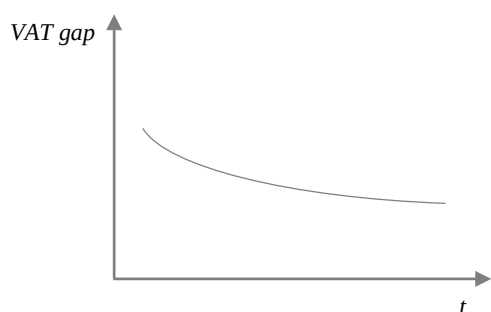
$$a < 0; 1 < p < n$$



$$a < 0; p < 1$$



$$a > 0; p \geq n$$



Rysunek 5.10. Modelowe zachowanie ograniczenia oszustw podatkowych

Źródło: wykonanie własne.

Natomiast system podatkowy uznać można za nieefektywny albo taki, w którym następuje pogorszenie jego efektywności, jeżeli wartości parametrów modelu spełniać będą zależności (rysunek 5.11):

- $a < 0; p \geq n$;

ramiona paraboli skierowane ku dołowi ($a < 0$), ale na obserwowanym odcinku czasu wierzchołek paraboli (max) nie został jeszcze osiągnięty ($p \geq n$), oznacza to, że skala oszustw podatkowych cały czas wolno rośnie (sytuacja 4);

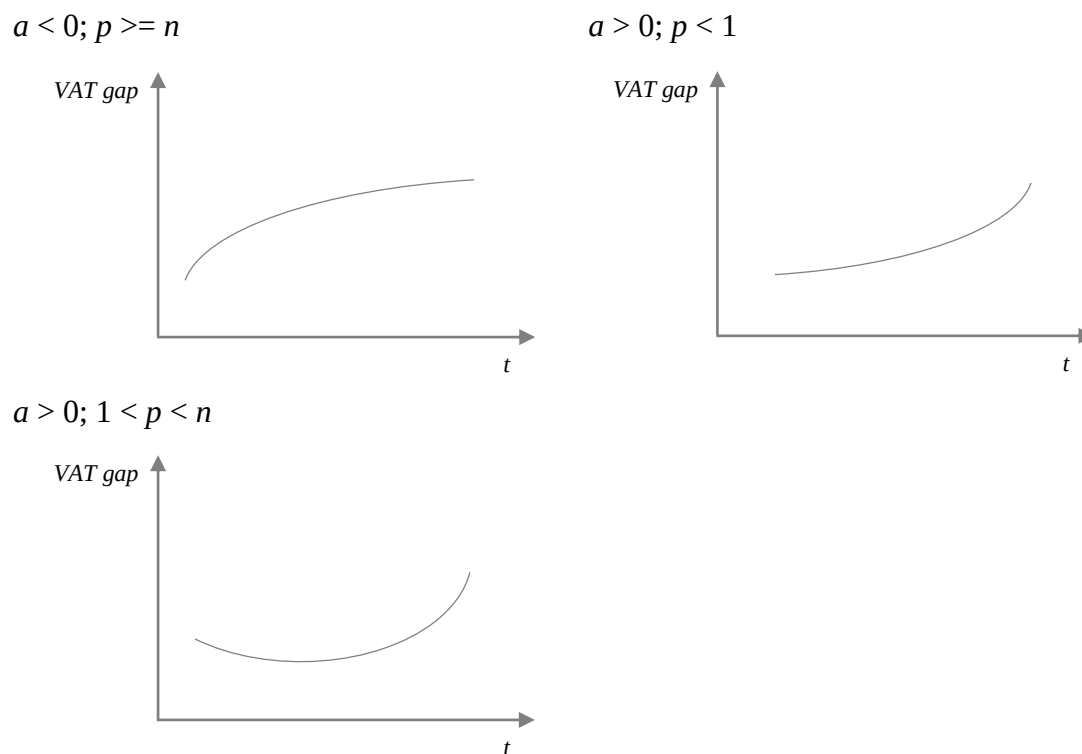
- $a > 0; p < 1$;

ramiona paraboli skierowane ku górze ($a > 0$), wierzchołek paraboli (min) wystąpił przed pierwszym rokiem analizy ($p < 1$), oznacza to, że skala oszustw podatkowych rośnie bardzo szybko (sytuacja 5);

- $a > 0; 1 < p < n$;

ramiona paraboli skierowane ku górze ($a > 0$), wierzchołek paraboli (min) wystąpił w trakcie okresu analizy ($1 < p < n$), oznacza to, że w pierwszej części okresu następowała poprawa sytuacji (przed rokiem t , dla którego $y'(t) = q$ (punkt

$(p;q))$; ale w drugiej części okresu analizy skala oszustw podatkowych rośnie bardzo szybko (sytuacja 6), może być to sytuacja charakterystyczna dla krajów, które trwają w kryzysie gospodarczym.



Rysunek 5.11. Modelowe zachowanie wzrostu skali oszustw podatkowych
Źródło: wykonanie własne.

Prezentowane w pracy badania wykonano dla 27 krajów Unii Europejskiej dla okresu 2010-2020. Przeprowadzono modelowanie efektywności poboru podatku VAT za pomocą funkcji kwadratowej, określono istotność parametrów tej funkcji, a także wartość odciętej wierzchołka. Umożliwiło to pogrupowanie krajów ze względu na zachowanie efektywności poboru podatku VAT na przestrzeni badanego odcinka czasu.

Obserwując dane szczegółowe zawarte w tabeli 5.5 zauważyć można znaczne dysproporcje pomiędzy państwami Unii Europejskiej. W roku 2010 roku najgorsza sytuacja panowała w Rumuni, gdzie skala *VAT gap* wynosiła 40,7%, a najlepsza w Szwecji, gdzie było to zaledwie 3,1%. W roku 2019, który okazuje się najlepszym w badanym okresie, skala *VAT gap* w Rumunii spadła do poziomu 33,4%, dla Szwecji brak jest danych, ale np. dla Chorwacji było to zaledwie 0,6%. Ostatnie dane dla Szwecji dotyczą roku 2018, kiedy to skala *VAT gap* wynosiła 0,7%.

Tabela 5.5. Luka VAT jako % VTTL w państwach Unii Europejskiej

Państwo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Belgia	11,3	12,6	14,4	12,7	9,1	12,2	10,9	11,5	10,4	9,4	13,9
Bułgaria	24,0	25,7	21,4	16,3	22,2	19,5	12,3	12,2	10,8	11,1	15,5
Czechy	21,9	17,3	20,4	19,3	16,8	17,6	15,2	11,9	12,0	10,8	15,3
Dania	11,0	11,4	11,2	12,2	10,8	10,3	8,7	8,2	7,2	7,8	13,3
Niemcy	9,0	10,3	11,5	11,8	11,7	9,0	8,8	8,8	8,6	7,7	12,1
Estonia	10,5	12,4	12,5	14,1	10,4	5,7	5,5	6,0	5,2	4,8	10,3
Irlandia	16,3	15,6	15,6	10,6	7,1	12,6	10,2	10,9	10,6	5,9	11,4
Grecja	27,3	34,8	29,6	33	26,7	30,5	30,4	33,1	30,1	31,4	36,9
Hiszpania	10,7	15,1	11,5	13,3	10,0	6,0	6,1	6,4	6,0	3,1	8,4
Francja	8,7	7,4	11,7	10	10,3	9,5	8,4	6,8	7,1	3,9	8,6
Chorwacja	-	-	-	-	-	10	6,9	5,5	3,5	0,6	5,2
Włochy	27,6	30,7	30	31,3	29,9	28,2	27,3	24,7	24,5	23,9	29,4
Cypr	-	-	-	-	-	-	5,5	5,0	3,8	-	-
Łotwa	30,1	32,0	23,7	24,0	20,5	20,1	12,8	13,9	9,5	6,6	11,3
Litwa	28,1	28,3	29,5	29,5	28,7	25,5	24,6	25,1	25,9	21,6	27,0
Luksemburg	2,2	2,5	2,1	3,3	3,6	2,6	8,4	2,6	5,1	-	-
Węgry	21,7	21,5	21,7	21,1	18,5	15,9	14,1	13,5	8,4	6,6	10,9
Malta	28,7	29,7	31,1	30,2	31,3	21,8	23	17,7	15,1	16,8	21,8
Niderlandy	5,4	9,9	9,3	10,0	9,0	10,1	5,3	4,8	4,2	-	-
Austria	9,9	11,7	8,9	10,3	9,2	8,7	8,3	8,5	9,0	7,5	11,4
Polska	20,6	20,8	27,1	26,6	24,4	24,7	20,4	14,3	9,9	9,7	14,6
Portugalia	12,9	13,2	15,4	15,7	13,7	12,7	11,9	10,9	9,6	7,0	11,5
Rumunia	40,7	36,6	37,9	38,1	40,6	34,8	37,3	34,3	33,8	33,4	37,4
Słowenia	8,5	6,3	9,3	5,7	9,6	7,8	5,3	4,4	3,8	2,3	7,2
Słowacja	33,0	27,2	36,7	31,4	29,6	26,7	21	19,6	20	16,6	21,2
Finlandia	8,9	5,6	5,4	5,9	6,1	5,5	4,8	5,1	3,6	3,2	7,1
Szwecja	3,1	3,8	6,7	3,4	3,2	2,9	1,5	1,9	0,7	-	-
Wielka Brytania	12,2	10,9	11,9	10,8	10,9	9,9	10,6	11,9	12,2	10,0	15,2
UE	17,1	17,4	17,9	17,3	16,3	14,8	13,1	12,1	11,1	10,9	15,7

Objaśnienia: kreską oznaczono brak danych. *prognoza

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*, 2020 Final Report, Brussels 2020, s. 94.

Bardzo trudna sytuacja wystąpiła w roku 2020, kiedy to we wszystkich krajach nastąpił wzrost *VAT gap*. Patrząc na okres 2010-2019 można powiedzieć, że był to okres bardzo dobry pod względem ograniczania oszustw podatkowych, gdyż we wszystkich krajach, poza Grecją, odnotowano spadek skali *VAT gap* (tabela 5.6). Natomiast bardzo trudny był rok 2020, kiedy to we wszystkich krajach skala *VAT gap* w stosunku do roku 2019 wzrosła i wzrosty te we wszystkich krajach były podobne, tj. rzędu 3,9-5,5 p.p. W przypadku niektórych krajów, szczególnie tych o względnie małej skali oszustw podatkowych przyrost *VAT gap* w 2020

roku był większy niż ograniczenie skali oszustw podatkowych w okresie 2019-2020. Do takich krajów zaliczyć można Danię, Niemcy czy Austrię.

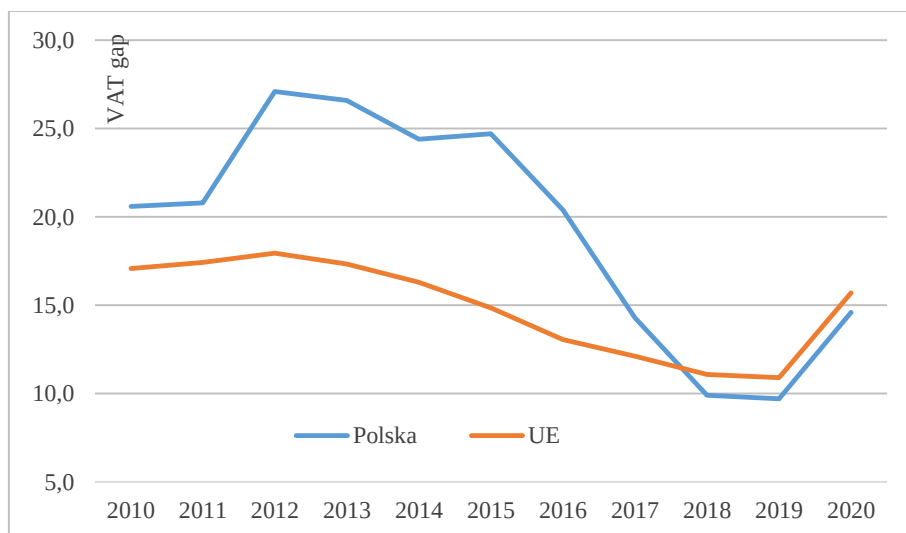
Tabela 5.6. Statystyki VAT gap dla okresu 2010-2020

Państwo	średnia	od.stand.	y2019-y2010	y2020-y2010	y2020-y2019
Belgia	11,7	1,6	-1,9	2,6	4,5
Bułgaria	17,4	5,2	-12,9	-8,5	4,4
Czechy	16,2	3,4	-11,1	-6,6	4,5
Dania	10,2	1,9	-3,2	2,3	5,5
Niemcy	9,9	1,5	-1,3	3,1	4,4
Estonia	8,9	3,3	-5,7	-0,2	5,5
Irlandia	11,5	3,2	-10,4	-4,9	5,5
Grecja	31,3	2,9	4,1	9,6	5,5
Hiszpania	8,8	3,5	-7,6	-2,3	5,3
Francja	8,4	2,0	-4,8	-0,1	4,7
Chorwacja	5,3	2,9	-	-	4,6
Włochy	28,0	2,5	-3,7	1,8	5,5
Cypr	4,8	0,7	-	-	-
Łotwa	18,6	8,0	-23,5	-18,8	4,7
Litwa	26,7	2,3	-6,5	-1,1	5,4
Luksemburg	3,6	1,9	-	-	-
Węgry	15,8	5,3	-15,1	-10,8	4,3
Malta	24,3	5,9	-11,9	-6,9	5,0
Niderlandy	7,6	2,4	-	-	-
Austria	9,4	1,2	-2,4	1,5	3,9
Polska	19,4	6,0	-10,9	-6,0	4,9
Portugalia	12,2	2,4	-5,9	-1,4	4,5
Rumunia	36,8	2,4	-7,3	-3,3	4,0
Słowenia	6,4	2,2	-6,2	-1,3	4,9
Słowacja	25,7	6,2	-16,4	-11,8	4,6
Finlandia	5,6	1,5	-5,7	-1,8	3,9
Szwecja	3,0	1,6	-	-	-
Wielka Brytania	11,5	1,4	-2,2	3,0	5,2
UE	14,9	2,5	-6,2	-1,4	4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych w tabeli 5.5.

Skala VAT gap w Polsce na tle średniej dla krajów Unii Europejskiej (rysunek 5.12) przedstawia się bardzo dobrze. W badanym okresie Polska uczyniła znaczący postęp w ograniczaniu jej skali. Jeszcze latach 2012-2015 skala luki VAT w Polsce była o około 10 punktów procentowych większa niż średnia dla Unii Europejskiej i sięgała nawet powyżej 25% VTTL. Jednak już od roku 2016, a w szczególności 2017 nastąpiła znaczna poprawa sytuacji. Od roku 2018 skala VAT gap w Polsce jest na poziomie zbliżonym do średniej w Unii

Europejskiej i wynosiła w latach 2018-2019 około 10% VTTL. Rok 2020 okazał się trudny także dla Polski, gdyż skala *VAT gap* wzrosła podobnie jak w całej Unii Europejskiej o blisko 5% VTTL do poziomu zbliżonego do 15% VTTL.



Rysunek 5.12. Skala *VAT gap* w Polsce na tle średniej z krajów Unii Europejskiej
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych w tabeli 5.5.

Biorąc pod uwagę, iż rok 2020 z uwagi na światową pandemię COVID-19 nakładane ograniczenia na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz społeczeństw należał do bardzo trudnych, a nawet można go nazwać kryzysowym, skala nadużyć podatkowych wzrosła. Wzrost nadużyć podatkowych jako skutek kryzysu był już wielokrotnie opisywany w literaturze przedmiotu. Nawet patrząc na dane dotyczące skali *VAT gap* w Unii Europejskiej zauważyć można, że latach 2010-2011 poziom oszustw podatkowych był ponadprzeciętny, co było jeszcze skutkiem kryzysu z lat 2007-2009.

Uznając rok 2020 za wyjątkowy modelowanie skali *VAT gap* przeprowadzono dla okresu 2010-2019 (tabela 5.7). Dodatkowym uzasadnieniem takiego postępowania jest skala zmian *VAT gap* jako dokonała się w roku 2020, jak wskazano wyżej we wszystkich krajach była ona zbliżona. Zatem badane kraje nie różnią się pod tym względem, ale mogą potencjalnie różnić się z uwagi na sytuację w okresie 2010-2019, co jest podstawą szczególnego zainteresowania. Badania przeprowadzono tylko dla krajów, dla których dane za lata 2010-2019 są pełne.

Większość z uzyskanych modeli charakteryzuje się stosunkowo wysokimi wartościami współczynników determinacji oraz istotnością statystyczną testu F. Uwiarygadnia to zastosowanie modelu kwadratowego jako funkcji trendu dla skali *VAT gap*.

Tabela 5.7. Modele VAT *gap* dla okresu 2010-2019

Państwo	R ²	poziom p (test F)	a	poziom p	b	poziom p	c	poziom p	odcięta (p)
Belgia	0,3605	0,2091	-0,0443	0,5077	0,1887	0,7999	12,1183	0,0002	2,13
Bułgaria	0,8169	0,0026	-0,0098	0,9372	-1,5953	0,2793	26,7033	0,0001	-80,99
Czechy	0,8745	0,0007	-0,0705	0,3232	-0,3826	0,6249	21,1367	0,0000	-2,72
Dania	0,8582	0,0011	-0,0625	0,0954	0,1772	0,6432	11,3117	0,0000	1,42
Niemcy	0,6408	0,0278	-0,1019	0,0532	0,8251	0,1397	9,1050	0,0001	4,05
Estonia	0,7141	0,0125	-0,0557	0,5774	-0,3857	0,7305	12,9750	0,0015	-3,46
Irlandia	0,6114	0,0366	0,0678	0,5523	-1,6416	0,2225	17,9583	0,0005	12,11
Grecja	0,0161	0,9447	0,0011	0,9929	0,0936	0,9485	30,1317	0,0000	-41,17
Hiszpania	0,7748	0,0054	-0,0572	0,5461	-0,4811	0,6509	13,6683	0,0008	-4,21
Francja	0,7958	0,0038	-0,1830	0,0075	1,5555	0,0265	6,8683	0,0013	4,25
Chorwacja				brak pełnych danych					
Włochy	0,8438	0,0015	-0,1648	0,0169	1,1040	0,1066	28,0817	0,0000	3,35
Cypr				brak pełnych danych					
Łotwa	0,9528	0,0000	-0,0273	0,7734	-2,4394	0,0495	33,7867	0,0000	-44,72
Litwa	0,7726	0,0056	-0,1027	0,1329	0,4310	0,5473	28,2617	0,0000	2,10
Luksemburg				brak pełnych danych					
Węgry	0,9794	0,0000	-0,1848	0,0023	0,2624	0,5760	21,9733	0,0000	0,71
Malta	0,8424	0,0016	-0,2205	0,1228	0,5620	0,7038	29,9367	0,0000	1,27
Holandia				brak pełnych danych					
Austria	0,5817	0,0473	0,0038	0,9227	-0,3386	0,4516	10,9167	0,0000	44,70
Polska	0,8993	0,0003	-0,5136	0,0015	4,0942	0,0090	17,1067	0,0004	3,99
Portugalia	0,9287	0,0001	-0,1883	0,0010	1,3848	0,0094	11,9317	0,0000	3,68
Rumunia	0,6175	0,0346	-0,0553	0,5174	-0,0674	0,9434	39,2500	0,0000	-0,61
Słowenia	0,7050	0,0139	-0,1186	0,1144	0,6933	0,3815	7,0517	0,0054	2,92
Słowacja	0,8105	0,0030	-0,1769	0,2553	0,0210	0,9900	32,8750	0,0001	0,06
Finlandia	0,7037	0,0142	0,0076	0,8606	-0,5118	0,3116	7,9333	0,0002	33,78
Szwecja				brak pełnych danych					
Wielka Brytania	0,1432	0,5823	0,0311	0,4584	-0,4162	0,3826	12,2233	0,0000	6,70
UE	0,9395	0,0001	-0,0788	0,0526	-0,0025	0,9950	17,8594	0,0000	-0,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych w tabeli 5.5.

Z punktu widzenia skuteczności systemu podatkowego korzystne są sytuacje $a < 0$; $p < 1$ oraz $a > 0$; $p \geq n$. Pierwsza z tych sytuacji dotyczy ośmiu spośród badanych krajów, są tutaj: Bułgaria, Czechy, Estonia, Hiszpania, Łotwa, Węgry, Rumunia oraz Słowacja. Druga sytuacja dotyczy Irlandii, Austrii i Finlandii. Te dwie sytuacje oznaczają, że w badanym okresie nie obserwowano punktu zwrotnego, a więc w całym okresie miały miejsce średnio korzystne zmiany w ściągальności podatku.

Trzecią sytuacją, która także jest korzystna, jest kombinacja $a < 0$; $1 < p < n$. W tej sytuacji w okresie będącym podstawą oceny widoczny jest punkt zwrotny, po którym następuje poprawa ściągальności podatku. Taką kombinacją parametrów charakteryzuje się

największa grupa krajów: Belgia, Dania, Niemcy, Francja, Włochy, Litwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowenia. Może to oznaczać, że kraje te później niż kraje z pierwszej i drugiej grupy poradziły sobie z kryzysem po okresie 2007-2009.

W neutralnej sytuacji są Grecja i Wielka Brytania, w których to krajach poziom VAT *gap* utrzymuje się mniej więcej na stałym poziomie. Modelowo Grecja opisana może być przez kombinację parametrów $a > 0$; $p < 1$, a Wielka Brytania $a > 0$; $1 < p < n$. Obydwie te sytuacje oznaczają kłopoty z utrzymaniem dyscypliny podatkowej w ostatnich latach.

Obserwując całą grupę krajów, poza Grecją i Wielką Brytanią, można powiedzieć, że kraje Unii Europejskiej coraz lepiej radziły sobie z negatywnym zjawiskiem luki podatkowej. Mimo dość krótkich analizowanych szeregów czasowych dla niektórych z krajów uzyskano nawet istotne parametry a (Dania, Francja, Włochy, Węgry, Polska i Portugalia), co dodatkowo umacnia twierdzenie o skuteczności działań podejmowanych przez rządy tych krajów w ograniczaniu oszustw podatkowych.

5.2.2. Zaległości budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług w Polsce

Powyżej wskazano na związek pomiędzy koniunkturą gospodarczą a luką podatkową. Ściśle z koniunkturą gospodarczą związane są także zaległości podatkowe. Może zdarzyć się sytuacja, w której przedsiębiorcy ujawniają swoje dochody, ale nie są w stanie uiścić zobowiązań podatkowych wobec państwa lub uiszczają je z opóźnieniem. Zaległość podatkowa jest to zatem zobowiązanie podatkowe niezapłacone w terminie.

W ostatnich latach wiele mówi się na temat uszczelnienia systemu, co niektórzy wiążą z jego represyjnością. Niezależnie od tego jak nazwie się zmiany, uszczelnieniem czy represyjnością, oczekiwana jest sytuacja, w której wpływy podatkowe będą większe, a zaległości mniejsze. Brak represyjności będzie wykorzystywany przez przedsiębiorców do opóźnień wpłat zobowiązań podatkowych, a część z nich będzie liczyć na umorzenie.

Procentowy udział zaległości z tytułu podatku VAT we wszystkich zaległościach podatkowych w latach 2010-2020 kształtował się następująco⁹¹²:

- 2010 r. – 50,1%,
- 2011 r. – 51,4%,
- 2012 r. – 54,5%,

⁹¹² Dane Ministerstwa Finansów (narastająco), <https://www.gov.pl/web/finanse/zaleglosci-budzetowe> (dostęp: 11.07.2021 r.)

- 2013 r. – 58,1%,
- 2014 r. – 65,6%,
- 2015 r. – 71,4%,
- 2016 r. – 76,4%,
- 2017 r. – 78,9%,
- 2018 r. – 80,3%,
- 2019 r. – 80,8%,
- 2020 r. – 80,0%.

Jak wynika z przedstawionych danych zaległości podatkowe z tytułu podatku VAT stanowią największą wartość wśród wszystkich zaległości podatkowych i do 2019 roku włącznie ich udział się systematycznie zwiększał.

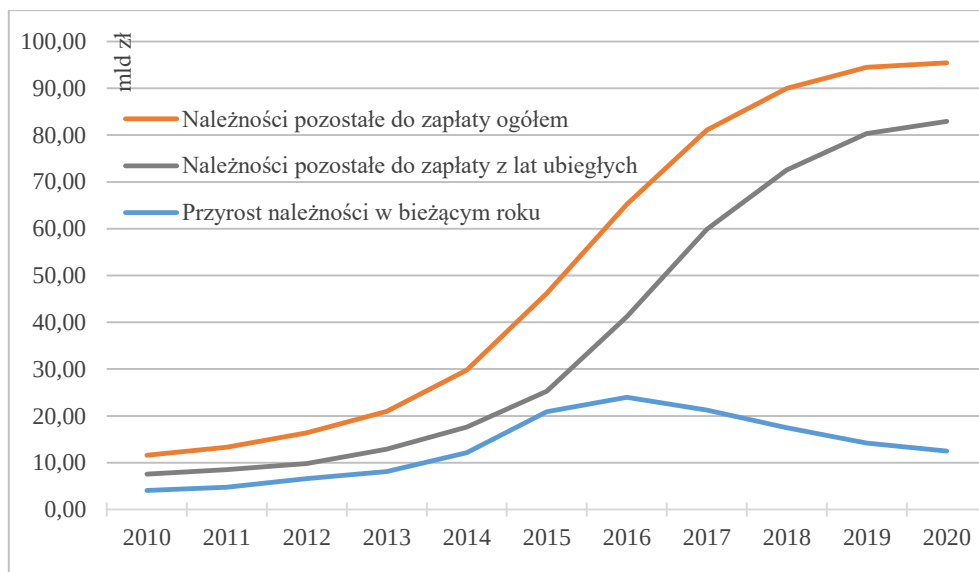
W tabeli 5.8 i na rysunku 5.13 przedstawiono szczegółowy stan zaległości budżetowych z tytułu podatku od towarów i usług.

W badanym okresie obserwuje się również znaczący przyrost nominalny zaległości budżetowych z tytułu podatku od towarów i usług. Jeszcze na koniec 2010 roku wynosiły one 11,61 mld zł, a już na koniec 2020 roku było to 95,47 mld zł. Obserwując roczne przyrosty zadłużenia okazuje się, że do 2016 roku wartości te rosły od 4,08 mld zł w 2010 do 24,01 mld zł w 2016. Od 2017 roku przyrosty te systematycznie maleją tak, że w 2020 roku wynosiły one już 12,51 mld zł, co jest poziomem zbliżonym do 2014 roku.

Tabela 5.8. Zaległości budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług w latach 2010-2020

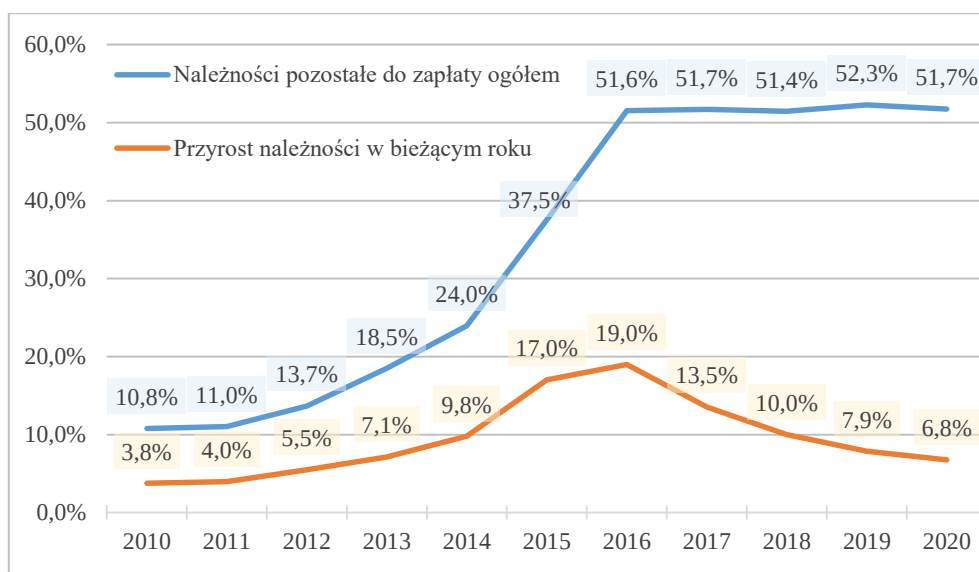
Rok	Należności pozostałe do zapłaty ogółem stan na koniec okresu sprawozdawczego (w mld zł)	Należności pozostałe do zapłaty z lat ubiegłych (w mld zł)	Przyrost należności w bieżącym roku (w mld zł)
2010	11,61	7,53	4,08
2011	13,31	8,53	4,77
2012	16,40	9,82	6,59
2013	20,97	12,87	8,10
2014	29,77	17,59	12,18
2015	46,21	25,29	20,93
2016	65,25	41,24	24,01
2017	81,07	59,85	21,21
2018	89,98	72,51	17,47
2019	94,52	80,32	14,20
2020	95,47	82,96	12,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Rysunek 5.13. Zaległości budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług w latach 2010-2020
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Interesująco przedstawiają się relacje należności pozostałych do zapłaty z tytułu podatku od towarów i usług w stosunku do wpływów z tytułu tego podatku (rysunek 5.14). Po raz kolejny kluczowy okazuje się tutaj rok 2017.



Rysunek 5.14. Udział zaległości z podatku VAT we wpływach z tego podatku
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Do roku 2016 relacja zaległości budżetowych na koniec roku w stosunku do wpływów z tytułu tego podatku rosła bardzo szybko z poziomu 10,8% w 2010 do 51,6% w 2016 roku. Od roku 2017 nastąpiła stabilizacja tej relacji na poziomie zbliżonym do 52%. Wpływ na tę

stabilizację mają coraz mniejsze roczne przyrosty należności. Już wyżej zauważono, że do roku 2016 roku przyrosty te rosły bardzo szybko, tutaj można zauważyć dodatkowo, że w 2016 roku stanowiły one aż 19,0% wpływów z tego podatku, a jeszcze w 2010 roku było to 3,8%. Od roku 2017 obserwuje się spadek tej relacji do poziomu 6,8% w 2020 roku, co jest poziomem zbliżonym do 2013 roku.

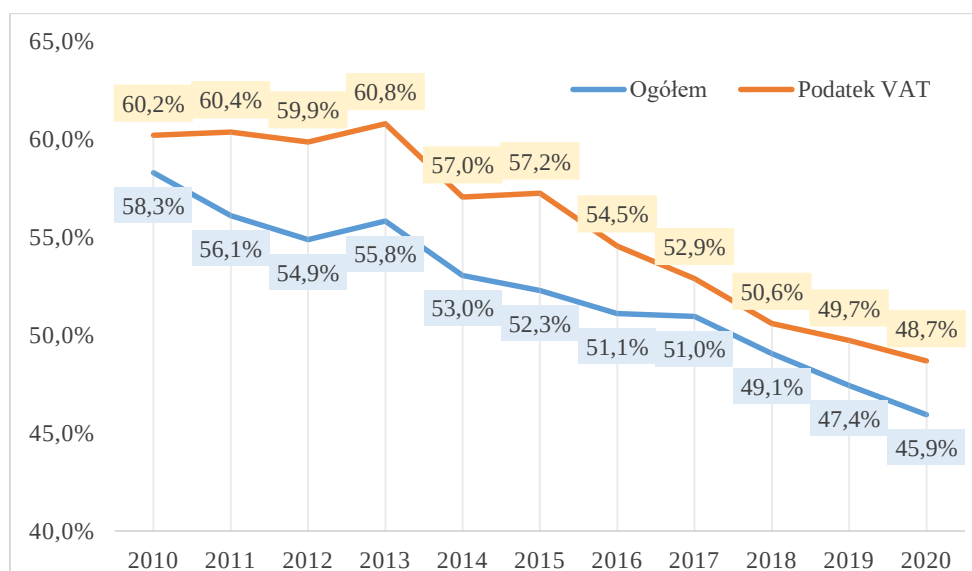
Dochodzenie zaległości podatkowych zaczyna się od tzw. miękkiej egzekucji, która polega na działaniach informujących i dyscyplinujących oraz prowadzona jest z zastosowaniem środków komunikacji teleinformatycznej (sms, e-mail, rozmowa telefoniczna). Ma na celu doprowadzenie do zwiększenia dobrowolnego wykonania zobowiązania podatkowego bez stosowania przymusu egzekucyjnego, a także poinformowanie o konsekwencjach wynikających z nieuregulowania zobowiązań podatkowych (m.in. o kosztach ściągnięcia zaległości). Jeżeli te działania są bezskuteczne dochodzi do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W tabeli 5.9 i na rysunku 5.15 wskazano nominalną wartość zobowiązań podatkowych w postępowaniu egzekucyjnym i ich udział procentowy kolejno w zaległościach ogółem i z tytułu podatku VAT.

Tabela 5.9. Zobowiązania podatkowe w postępowaniu egzekucyjnym w mld zł.

Rok	Ogółem	Podatek VAT
2010	13,49	6,99
2011	14,53	8,03
2012	16,50	9,82
2013	20,13	12,75
2014	20,06	14,98
2015	33,82	26,45
2016	43,66	35,59
2017	52,38	42,86
2018	54,98	45,52
2019	55,44	47,01
2020	54,79	46,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

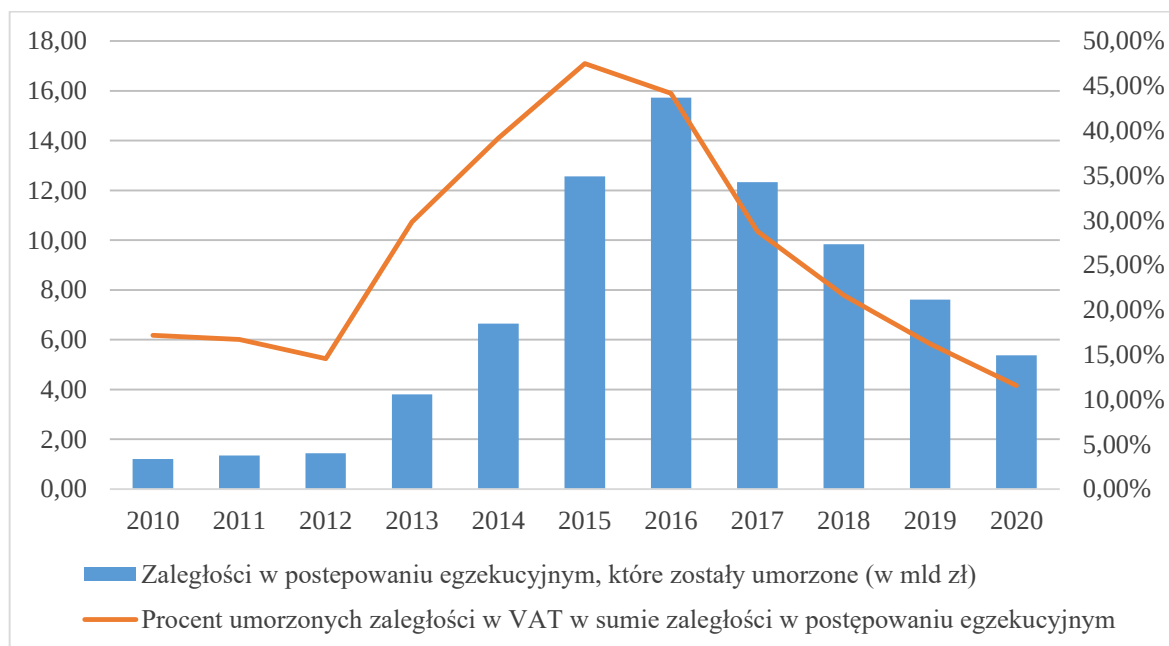
Z rysunku 5.15 wynika iż, w latach 2010-2018 postępowaniem egzekucyjnym w latach 2010-2018 było objęto około 50-60% zaległości z tytułu podatku VAT. Od 2015 roku można zauważyć trwałą tendencję spadkową i obserwuje się ją również udział zaległości podatkowych w postępowaniu egzekucyjnym ogółem.



Rysunek 5.15. Procentowy udział zaległości podatkowych w postępowaniu egzekucyjnym (ogółem i w podatku VAT) w sumie zaległości ogółem i w podatku VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Skuteczność w egzekwowaniu należności podatkowych przez aparat podatkowy wskazuje również spadek udziału umorzonych zaległości w sumie zaległości podatkowych z tytułu podatku VAT w postępowaniu egzekucyjnym (rysunek 5.16). Relacja ta zanotowała znaczny spadek w 2017 roku i spada systematycznie od tego czasu, podobnie jak zaległości umorzone w ujęciu nominalnym.



Rysunek 5.16. Skuteczność postępowania egzekucyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Jak wynika z raportu NIK z 2021 roku⁹¹³ pozytywne efekty przyniosło udostępnienie organom egzekucyjnym danych z przekazywanych przez podatników JPK_VAT lub gromadzonych w ramach STIR. Było to możliwe dzięki rozbudowie aplikacji WRO-system, systemu informatycznego obejmującego kilkanaście modułów, z których część służyła poprawie skuteczności egzekucji administracyjnej. Moduł Wierzytelności umożliwił wyszukiwanie wierzytelności od kontrahentów dłużnika w oparciu o dane z przekazywanych co miesiąc przez podatników JPK_VAT. **W efekcie wykorzystania tych informacji i skutecznego zajęcia wierzytelności urzędy skarbowe wyegzekwowały lub zabezpieczyły do 10 października 2020 r. kwotę 1586,6 mln zł, w tym 530,5 mln zł w 2018 r., 561 mln zł w 2019 r. oraz 138,5 mln zł w 2020 r.**⁹¹⁴

Wykorzystywanie informacji STIR w dochodzeniu zaległości w trybie egzekucji administracyjnej rozpoczęło się w sierpniu 2018 r. Ministerstwo Finansów udostępniło pracownikom urzędów skarbowych raport o podmiotach posiadających zaległości objęte tytułami wykonawczymi wraz z informacją o posiadanych przez te podmioty rachunkach bankowych i saldach na tych rachunkach, celem dokonania zajęcia rachunku bankowego. Raport od grudnia 2018 r. był dostępny w aplikacji WRO-system w module STIR – zakładka Egzekutor. **W rezultacie zajęć wierzytelności z rachunków bankowych (z wykorzystaniem danych STIR), urzędy skarbowe wyegzekwowały od dłużników w okresie od sierpnia 2018 r. do grudnia 2019 r. 380,6 mln zł**⁹¹⁵.

Pozytywnym aspektem podkreślanym w tym raporcie jest również możliwość przekazania środków z zajętego na podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego rachunku VAT (subkonta VAT) nie tylko na spłatę należności z tytułu podatku od towarów i usług, ale także na spłatę należności z tytułu innych należności (m.in. z tyt. podatków dochodowych CIT i PIT). Zabezpieczono w ten sposób wpływy należności publicznoprawnych w oparciu o środki zgromadzone na rachunkach VAT. Zdaniem Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów, wprowadzone rozwiązania przyczyniły się do wzrostu skuteczności egzekucji. W wyniku zajęcia rachunku bankowego naczelnicy urzędów skarbowych na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na należności stanowiące dochód budżetu państwa **wyegzekwowali w 2019 r. 2,5 mld zł (kwota bez odsetek), tj. o 24,6% więcej niż w 2018 r.**⁹¹⁶

⁹¹³ Najwyższa Izba Kontroli, *Egzekwowanie zaległości podatkowych*, Warszawa 2021.

⁹¹⁴ *Ibidem*, s. 22.

⁹¹⁵ *Ibidem*.

⁹¹⁶ *Ibidem*, s. 19.

5.3. Wpływ cyfryzacji podatku od towarów i usług na ograniczanie nieuczciwej konkurencji w budownictwie i handlu

Podstawowym celem prowadzonych badań empirycznych było określenie skuteczności decyzji dotyczących zmian (cyfryzacji) w organizacji poboru podatku VAT dla ujawniania dochodów. W praktyce niezwykle trudno jest oszacować rozmiary szarej strefy, dlatego też badania tego typu niekiedy trzeba prowadzić na poszlakach lub też obserwacji zachowania obiektów podobnych do ocenianego. Taką konwencję zastosowano w tym opracowaniu. Podstawą wnioskowania stała się obserwacja zachowania wartości dodanej budownictwa w latach 2017-2020 na tle okresu wcześniejszego 1995-2016 oraz na tle wartości dodanej handlu w latach 1995-2016 oraz 2017-2020. Wybór handlu jako obiektu porównawczego podyktowany został tym, że w sekcji handel nie wprowadzono w takim stopniu zmian, jakie dotknęły sekcję budownictwo.

Badania empiryczne podzielono na kilka etapów:

1. Ogólna prezentacja dynamiki wartości dodanej ogółem oraz wartości dodanej sekcji F-budownictwo i sekcji G-handel. W części tej zwrócono szczególną uwagę na dynamikę wartości dodanej wyróżnionych sekcji w latach 2017-2020 na tle dynamiki z lat 1995-2016.
2. Określenie kointegracji pomiędzy wartością dodaną sekcji budownictwa i sekcji handel a wartością dodaną brutto ogółem. W dalszej części badań korzystano z modelu regresji, aby uwiarygodnić wnioski z modelu regresji przeprowadzono badanie kointegracji, które pozwala na rozróżnienie korelacji rzeczywistych od pozornych.
3. Wyznaczenie modelu regresji pomiędzy wartością dodaną sekcji budownictwo i sekcji handel a wartością dodaną brutto ogółem dla lat 1995-2016. Model ten pozwolił na określenie wpływu, jaki na dynamikę wartości dodanej sekcji budownictwo i sekcji handel ma dynamika wartości dodanej brutto ogółem. Na podstawie uzyskanych modeli oszacowano teoretyczną wartość dynamiki wartości dodanej sekcji budownictwo i sekcji handel wraz z 95% przedziałem ufności szacunku w latach 2017-2020 przy założeniu rzeczywiście realizowanej dynamiki wartości dodanej brutto ogółem. Następnie dokonano porównania rzeczywiście zrealizowanej dynamiki wartości dodanej sekcji budownictwo i sekcji handel z wartościami oszacowanymi na podstawie modeli regresji.

4. W związku z uzyskanymi znacznymi różnicami pomiędzy rzeczywiście zrealizowaną dynamiką wartości dodanej sekcji budownictwo a dynamiką szacowaną na podstawie modelu regresji podjęto próbę wyjaśnienia tej różnicy. W tym celu dodatkowo przeanalizowano powiązanie zatrudnienia oraz nakładów inwestycyjnych z wartością dodaną sekcji budownictwo. Sekcja handel zachowała się inaczej niż sekcja budownictwo, ale także porównawczo określono powiązanie zatrudnienia oraz nakładów inwestycyjnych z wartością dodaną tej sekcji.
5. W ostatnim punkcie badań określono związek pomiędzy dynamiką wartości dodanej budownictwa a wpływami z podatku VAT z tej sekcji.

5.3.1. Dynamika wzrostu wartości dodanej ogółem, budownictwa i handlu

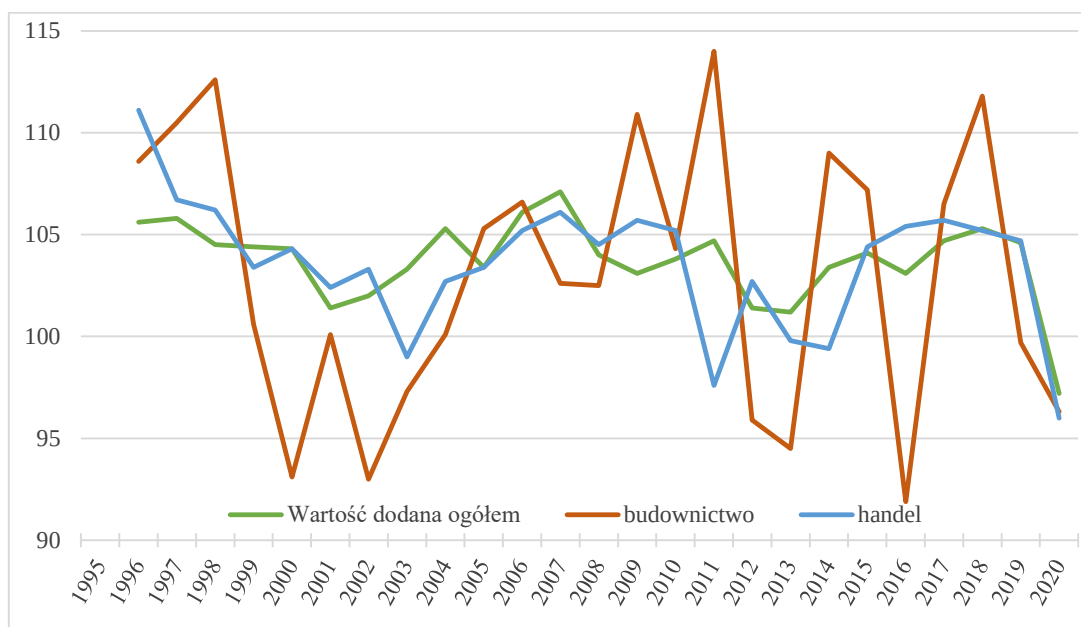
Lata 1995-2020 były dla gospodarki Polski bardzo dobre. Rozwijała się ona stabilnie, wartość dodana ogółem rosła w średnim tempie wynoszącym 3,73% rocznie z odchyleniem standardowym 1,98 p.p. Najszybszy rozwój przypadał na lata 2006-2007, kiedy to wynosił odpowiednio 6,1% i 7,1%, natomiast późniejszy kryzys światowy spowodował jedynie spowolnienie tempa wzrostu, gdyż w najgorszym dla Polski 2013 roku (przed 2020 rokiem) wzrost gospodarczy wyniósł 1,2%. Dopiero pandemia COVID-19 spowodowała ujemne tempo wzrostu gospodarczego. Według wstępnych szacunków w 2020 roku wyniósł on -2,8%⁹¹⁷, a przez wcześniejsze trzy lata 2017-2019 wzrost gospodarczy kształtował się na poziomie zbliżonym do 5%, a więc wyraźnie powyżej średniej.

Na tym tle nieznacznie gorzej przedstawia się wzrost wartości dodanej handlu. Dla tej sekcji gospodarki w ocenianym okresie uzyskano średni wzrost na poziomie 3,55% rocznie z odchyleniem standardowym 3,17 p.p. W najlepszym dla handlu 1996 roku wzrost wyniósł 11,1%, i był to rok wyjątkowy, ale np. w latach 2006-2010 tempo wzrostu było także dość wysokie gdyż oscylowało w okolicach 5-6% rocznie. Najgorszy dla handlu (przed 2020 rokiem) był rok 2011, kiedy to sekcja ta odnotowała spadek wartości o 2,4%. W całym analizowanym okresie łącznie 5 razy odnotowano spadek wartości dodanej handlu, z czego piąty i największy spadek był zgodnie z oczekiwaniem w 2020 roku, kiedy to dynamika wartości dodanej handlu według wstępnych szacunków wyniosła -4,0%.

Budownictwo charakteryzuje się o wiele bardziej niestabilnym wzrostem niż handel. Średnie tempo wzrostu wartości dodanej budownictwa dla całego analizowanego okresu

⁹¹⁷ Dane z czerwca 2021 r.

wyniosło 2,78% z odchyleniem standardowym wynoszącym 6,58 p.p. Zatem przy wyraźnie słabszym wzroście wartości dodanej budownictwa w porównaniu z handlem, budownictwo charakteryzuje się ponad 2 krotnie większym zróżnicowaniem wzrostu niż handel, a także ponad 3 krotnie większym niż cała gospodarka. Rozpiętość indeksów wzrostu wartości dodanej budownictwa była bardzo szeroka, gdyż w najgorszym dla tej sekcji roku 2016 stwierdzono spadek o 8,1%, a w najlepszym 2011 roku wzrost o 14,0%, a w 1998 roku wzrost o 12,6% i bardzo dobrym rokiem był także rok 2018 ze wzrostem 11,8%. Ponadto, spadek wartości dodanej budownictwa w czasie pandemii COVID-19 wynoszący 3,7% nie był historycznie największym spadkiem, gdyż wspomniany spadek wartości dodanej w 2016 roku był większy, ale także większe spadki wartości dodanej odnotowano w roku 2000, 2002, 2012, 2013 oraz 2016.



Rysunek 5.17. Indeksy wartości dodanej ogółem, budownictwa i handlu, ceny stałe, rok poprzedni =100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Na rysunku 5.17 wyraźnie widać jak dużą zmiennością charakteryzuje się wartość dodana budownictwa, gdzie systematycznie po bardzo dobrym roku następował rok bardzo słaby i odwrotnie, po bardzo słabym roku następował rok bardzo dobry. Wyraźnie mniejszymi wahaniami charakteryzuje się wartość dodana handlu. Natomiast niewielkie wahania wartości dodanej ogółem są tutaj jak najbardziej oczekiwane, gdyż pokazują one sumaryczny wynik dla całej gospodarki. Z punktu widzenia celu pracy istotne jest zachowanie gospodarki w latach 2017-2020. Okazuje się, że w tym okresie (poza rokiem 2020) obserwujemy

ponadprzeciętne tempo wzrostu gospodarczego. Wartość dodana ogółem wzrosła odpowiednio o 4,7% (2017), 5,3% (2018) i 4,6% (2019), natomiast handlu o 5,7% (2017), 5,2% (2018) i 4,7% (2019), a budownictwa o 6,5% (2017), 11,8% (2018). Dla budownictwa słabszy był rok 2019 kiedy to odnotowano dekoniunkturę 0,3%. Rok 2020 dla gospodarki ogółem oraz dla poszczególnych badanych sekcji zakończył się wynikiem ujemnym. W momencie przygotowywania pracy dostępne były jedynie dane wstępne, i według nich cała gospodarka skurczyła się o 3,8%, handel o 4,0%, a budownictwo o 2,8%.

5.3.2. Modelowe ujęcie wartości dodanej budownictwa i handlu w zależności od wartości dodanej ogółem

Szeregi czasowe poziomów wartości dodanej brutto ogółem oraz szeregi czasowe wartości dodanej handlu i budownictwa okazują się szeregami niestacjonarnymi, natomiast stacjonarne są ich pierwsze różnice (tabela 5.10). Badanie przeprowadzono dla logarytmów poziomów.

Tabela 5.10. Testy stacjonarności i kointegracji

Szereg	I(0)		I(1)		Test kointegracji	
	t-stat	poziom p	t-stat	poziom p	t-stat	poziom p
WDB ogółem	6,9816	1,0000	-2,7691	0,0078		
handel	5,3212	1,0000	-3,2605	0,0022	-4,5937	0,0001
budownictwo	3,6660	0,9997	-2,9081	0,0055	-3,4153	0,0015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Uzyskana sytuacja jest to klasyczna sytuacja spotyka w ekonomicznych szeregach czasowych. Dodatkowo szeregi czasowe wartości dodanej handlu ($p=0,0001$) oraz wartości dodanej budownictwa ($p=0,0015$) są skointegrowane z wartością dodaną brutto ogółem. Takie wyniki uznać można za oczekiwane. Generalnie można powiedzieć, że kointegracja szeregów pozwala na uwiarygodnienie analizy korelacji, gdyż nie jest ona pozorną. Fakt ten wykorzystano w dalszej części badań.

Dla danych z lat 1995-2016 wyznaczono modele regresji pozywające na ocenę dynamiki kształtowania wartości dodanej handlu i budownictwa w zależności od wartości dodanej ogółem (tabela 5.11). Modele wykonano na podstawie danych zawartych na rysunku

5.17. Uzyskane modele regresji są statystycznie istotne, co oznacza, że wartość dodana ogółem w sposób statystycznie istotny wpływa na kształtowanie wartości dodanej budownictwa ($p=0,0263$) i handlu ($p=0,0394$). Wysoka wartość współczynnika regresji dla budownictwa – 2,08 w porównaniu do handlu – 0,87, oznacza, że reakcja budownictwa na zmiany wartości dodanej ogółem jest bardziej gwałtowna niż reakcja handlu. Wartość 2,08 oznacza, że zmiana przyrostu wartości dodanej brutto ogółem o 1 p.p. powoduje średnią zmianę przyrostu wartości dodanej budownictwa o 2,08 p.p., dla handlu jest to 0,87 p.p.

Modele są istotne mimo niezbyt wysokich wartości współczynników determinacji – 0,2239 dla budownictwa i 0,2048 dla handlu. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowe modele zostały wyznaczone dla wskaźników dynamiki, a nie dla poziomów wartości, zatem zjawisko to jest zupełnie naturalne. Z punktu widzenia wpływu wartości dodanej brutto na wartość dodaną wybranych sekcji najważniejsze jest stwierdzenie istotnych statystycznie współczynników regresji.

Szacowanie dynamiki wartości dodanej budownictwa na podstawie dynamiki wartości dodanej brutto ogółem obarczone jest błędem standardowym w wysokości 6,14 p.p., a handlu 2,79 p.p. Wartości te, szczególnie dla budownictwa, są dość wysokie i mimo istotności statystycznej mogą oznaczać utrudnione prognozowanie koniunktury w wybranych sekcjach na podstawie obserwacji koniunktury ogółem.

Tabela 5.11. Modele regresji wartości dodanej budownictwa i handlu w zależności od wartości dodanej ogółem

Sekcja	WDB ogółem - zm. niezależna			
	a_0	a_1	R^2	błąd standardowy
budownictwo	-113,36	2,08	0,2339	6,14
	0,2220	0,0263		
handel	13,63	0,87	0,2048	2,79
	0,7416	0,0394		

Objaśnienia: a_0 , a_1 – pierwsza liczba w komórce parametry strukturalne modeli, druga liczba w komórce poziom istotności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

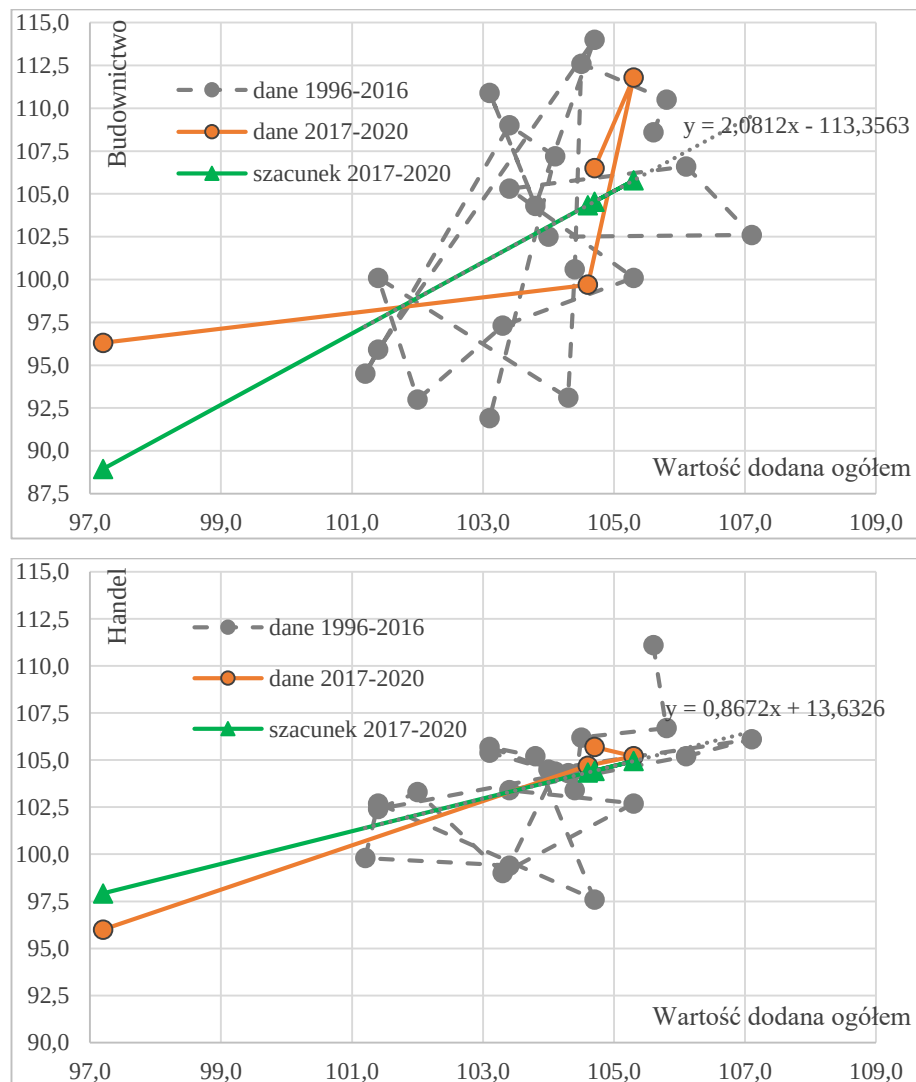
Na podstawie tych modeli oszacowano teoretyczną wartość dodaną budownictwa i handlu przy wzroście wartości dodanej ogółem na poziomie 104,7 (rok 2017), 105,3 (rok 2018), 104,6 (rok 2019) i 97,2 (rok 2020), a więc na poziomie rzeczywiście uzyskanych wartości dodanych ogółem (tabela 5.12, rysunek 5.18). Następnie wartości te porównano z rzeczywistym wzrostem wartości dodanej budownictwa i handlu.

Tabela 5.12. Teoretyczne i empiryczne poziomy wartości dodanej budownictwa i handlu w latach 2017-2020

Sekcja	parametr	Rok			
		2017	2018	2019	2020
budownictwo	y	106,5	111,8	99,7	96,3
	y'	104,55	105,79	104,34	88,94
	(+-) 95%	3,00	3,59	2,92	11,84
	y-y'	1,95	6,01	-4,64	7,36
handel	y	105,70	105,20	104,70	96,00
	y'	104,43	104,95	104,34	97,92
	(+-) 95%	1,36	1,63	1,33	5,37
	y-y'	1,27	0,25	0,36	-1,92

Objaśnienia: y – wartość empiryczna; y' – wartość teoretyczna; (+-)95% - przedział ufności dla wartości teoretycznej; y-y' – różnica wartości empirycznej i teoretycznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.



Rysunek 5.18. Związek pomiędzy wartością dodaną budownictwa i handlu a wartością dodaną ogółem
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Jak wspomniano ostatnie lata w budownictwie i handlu były bardzo dobre pod względem koniunktury, ponadto biorąc pod uwagę relację w stosunku do zmian w całej gospodarce sytuacja w budownictwie jest bardzo interesująca. Okazuje się bowiem, że z modelu regresji powiązania wskaźników wartości dodanej budownictwa z wartościami wskaźników wartości dodanej ogółem wynika, iż szacowana wartość wskaźnika wzrostu budownictwa dla roku 2017 wynosi $104,55 \pm 3,00$, a wyniosła w rzeczywistości 106,5, natomiast dla roku 2018 wynosi $105,79 \pm 3,59$, a wyniosła w rzeczywistości 111,8. Zatem rzeczywiste wartości dodane budownictwa w latach 2017-2018 były odpowiednio o 1,95 i 6,01 punktu procentowego większe niż teoretyczne.

Uzyskany ponadprzeciętny przyrost wartości dodanej dla budownictwa w latach 2017 i 2018 oznacza, że wystąpiły w tych latach czynniki nieobecne do tej pory, które przyczyniły się do zwiększenia produkcji tej gałęzi gospodarki albo też spowodowały ujawnienie części produkcji, która do tej pory była wykonywana w szarej strefie. Dotyczy to szczególnie roku 2018, kiedy to rzeczywisty wzrost wartości dodanej budownictwa przekracza granice 95% przedziału ufności wzrostu szacowanego. Potencjalnie wśród różnych możliwych przyczyn takiego stanu można doszukiwać się kwestii związanych z cyfryzacją podatków.

Niekorzystnie pod tym względem przedstawia się sytuacja w roku 2019, kiedy to rzeczywisty wzrost wartości dodanej budownictwa był o 4,64 p.p. gorszy od wzrostu teoretycznego, ale już roku 2020 po raz kolejny rzeczywisty wzrost wartości dodanej budownictwa po raz kolejny znacząco przekroczył wartość teoretyczną, tym razem o 7,36 p.p., a więc jest to najlepszy wynik dla okresu 2017-2020.

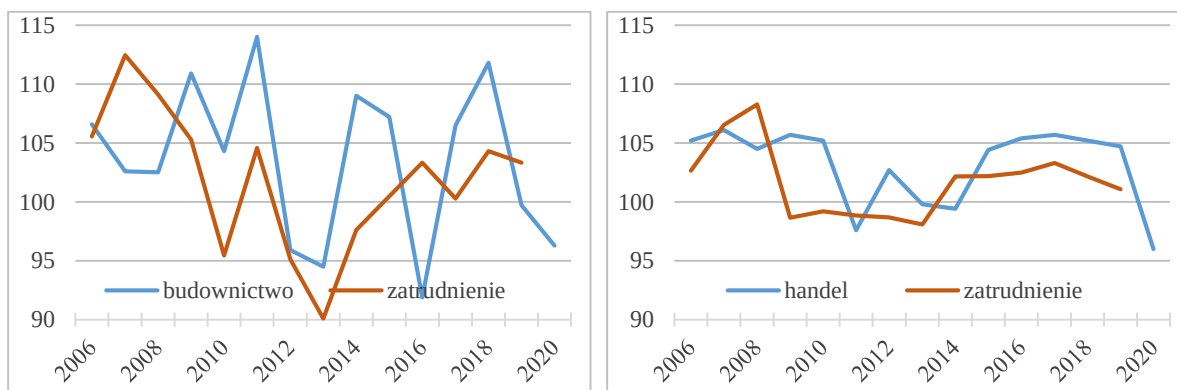
Łączny teoretyczny wzrost wartości dodanej budownictwa za lata 2017-2020 wyniósł 2,63%, co znacząco ustępuje łącznemu wzrostowi empirycznemu, który wyniósł 14,32%. Takie rezultaty oznaczają, że rzeczywista koniunktura w budownictwie w latach 2017-2020 była bardzo dobra.

Dla wartości dodanej handlu nie uzyskano tak znacznych różnic pomiędzy wartościami szacowanymi a rzeczywiście zrealizowanymi. Wartości szacowane wyniosły odpowiednio dla 2017, 2018 i 2019 roku $104,43 \pm 1,36$, $104,95 \pm 1,63$ oraz $104,34 \pm 1,33$, a rzeczywiście zrealizowane 105,7; 105,2 oraz 104,7. Wynika stąd, że rzeczywiście zrealizowane wzrosty są wprawdzie wyższe od szacowanych, ale mieszczą się w 95% przedziale ufności, a więc różnice pomiędzy nimi są statystycznie nieistotne. Gorzej wypada rok 2020, kiedy to wartości rzeczywisty przyrost wartości dodanej handlu okazał się o 1,92 p.p. niższy od teoretycznego.

Jest to oczywisty efekt pandemii, która spowodowała ograniczenie konsumpcji, co musiało przełożyć się na wyniki handlu.

5.3.3. Testowanie makroekonomicznych przyczyn wzrostu wartości dodanej budownictwa i handlu

Kwestia rozstrzygnięcia przyczyn ponadprzeciętnego wzrostu wartości dodanej budownictwa nie należy do prostych. Na taki stan rzeczy mogło złożyć się wiele czynników, mogą być kwestie związane z cyfryzacją podatków, ale też możliwe są inne jak np. ponadprzeciętnie dobra koniunktura. Przybliżone rozwiązanie przyczyn takiego stanu rzeczy może dostarczyć dodatkowa analiza innych zmiennych związanych z produkcją. Badanie w tej części z uwagi na dostępność danych ograniczono do okresu 2006-2019. Do podstawowych zmiennych będącymi potencjalnymi determinantami produkcji należy zatrudnienie, stąd też analizę zaczęto od oceny kształtowania tej zmiennej (rysunek 5.19).



Rysunek 5.19. Wskaźniki wartości dodanej budownictwa i handlu oraz wskaźniki zatrudnienia w tych sekcjach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Na podstawie wskaźników wzrostu zatrudnienia oraz wzrostu wartości dodanej ustalono, że w latach 2006-2016 średnioroczny przyrost zatrudnienia w budownictwie wyniósł 1,53% i odpowiadał mu wzrost wartości dodanej 3,36% średniorocznie. Tymczasem w latach 2017-2018 średnioroczny przyrost zatrudnienia wyniósł 2,27%, a więc był wyraźnie większy niż dotychczas i odpowiadał mu przyrost wartości dodanej 9,12% średniorocznie (tabela 5.13). Oznacza to, że 1% wzrostowi zatrudnienia w latach 2006-2016 odpowiadał 2,19% wzrost wartości dodanej, tymczasem w latach 2017-2018 było to 4,02%. Tak duży wynik w latach 2017-2018 daje powody do przypuszczeń, że ponadprzeciętny wzrost wartości dodanej

budownictwa w tym okresie spowodowany był ujawnianiem dochodów na skutek zmiany przepisów, a tutaj najważniejszą zmianą była cyfryzacja podatku VAT.

Ogólnie pozytywnemu związkowi przeczy sytuacja, która miała miejsce w 2019 roku, kiedy to mimo wzrostu zatrudnienia o 3,33% wartość dodana budownictwa skurczyła się o 0,3%. Był to jednak rok wyjątkowy.

Tabela 5.13. Średnioroczny przyrost zatrudnienia i odpowiadający mu średnioroczny przyrost wartości dodanej sekcji

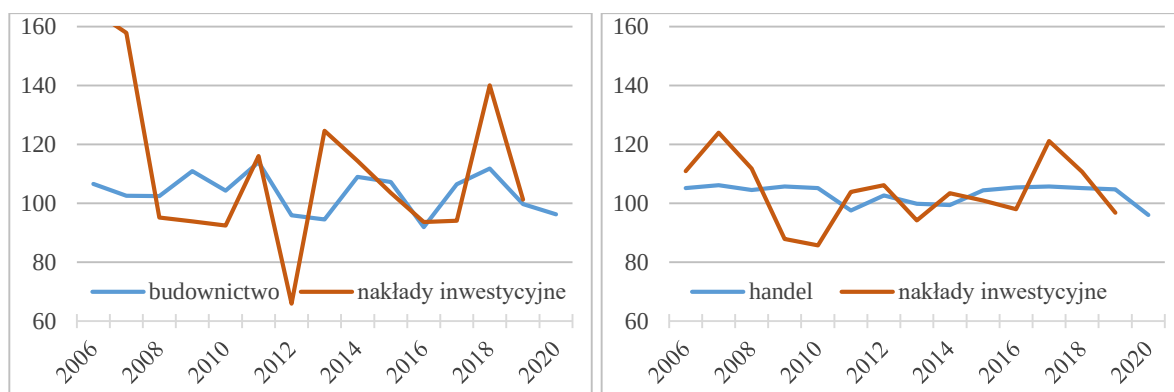
Seksja	2006-2016		2017-2018		2019	
	przyrost zatrudnienia	przyrost sekcji	przyrost zatrudnienia	przyrost sekcji	przyrost zatrudnienia	przyrost sekcji
budownictwo	101,53	103,36	102,27	109,12	103,33	99,7
handel	101,56	103,23	102,72	105,45	101,06	104,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Sytuacja dla handlu, gdzie nie przeprowadzono analogicznych reform jak w budownictwie, jest całkowicie inna, gdyż w latach 2006-2016 średnioroczny przyrost zatrudnienia wyniósł 1,56% i odpowiadał mu wzrost wartości dodanej 3,23% średniorocznie. Tymczasem w latach 2017-2018 średnioroczny przyrost zatrudnienia wyniósł 2,72%, a więc był wyraźnie większy niż dotychczas i odpowiadał mu przyrost wartości dodanej 5,45% średniorocznie. Oznacza to, że 1% wzrostowi zatrudnienia w latach 2006-2016 odpowiadał 2,07% wzrost wartości dodanej, tymczasem w latach 2017-2018 było to 2,00%, a więc różnica pomiędzy okresem 2006-2016 a 2017-2018 jest niewielka.

Dla handlu wyraźnie lepiej przedstawia się rok 2019, kiedy to przy niewielkim wzroście zatrudnienia – o 1,06% sekcja ta odnotowała znaczący wzrost wartości dodanej – 4,7%.

Kolejną ważną zmienną związaną z rozwojem gospodarczym są nakłady inwestycyjne (rysunek 5.20). Zmienność wartości nakładów inwestycyjnych jest znacząca, jest to widoczne szczególnie dla budownictwa, które już same w sobie jest znacząco zmienne, a okazuje się, że zmiany wartości nakładów inwestycyjnych w tej sekcji są znacznie mniej stabilne i wahają się od około -30% do ponad 60% rocznie.



Rysunek 5.20. Wskaźniki wartości dodanej budownictwa i handlu oraz wskaźniki nakładów inwestycyjnych w tych sekcjach
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Z wyznaczonych charakterystyk (tabela 5.14) wynika, że w latach 2006-2016 średnioroczny przyrost wartości nakładów inwestycyjnych w budownictwie wyniósł 7,78%, przy średniorocznym wzroście wartości dodanej 3,36%. Oznacza to, że dynamika nakładów inwestycyjnych była przeszło dwukrotnie większa niż sam rozwój sekcji. Tymczasem w latach 2017-2018 średnioroczny przyrost wartości nakładów inwestycyjnych wyniósł 14,82% przy średniorocznym wzroście wartości dodanej 9,12%. Zatem nakłady inwestycyjne w latach 2017-2018 rosły wyraźnie szybciej niż w latach 2006-2016, ale w stosunku do wzrostu sekcji nie był to wzrost specjalnie spektakularny, a więc jest to kolejny dowód na potencjalnie większe ujawnianie dochodów niż dotychczas. Rok 2019 przyniósł dalszy niewielki wzrost nakładów inwestycyjnych, tym razem jedynie o 1,3%, i w roku tym wartość dodana skurczyła się o 0,3%. Zatem rok 2019 był rokiem stagnacji.

Tabela 5.14. Średnioroczny przyrost nakładów inwestycyjnych i odpowiadający im średnioroczny przyrost wartości dodanej sekcji

Sekcja	2006-2016		2017-2018		2019	
	przyrost nakładów	przyrost sekcji	przyrost nakładów	przyrost sekcji	przyrost nakładów	przyrost sekcji
budownictwo	107,78	103,36	114,82	109,12	101,3	99,7
handel	101,90	103,23	115,83	105,45	96,8	104,7

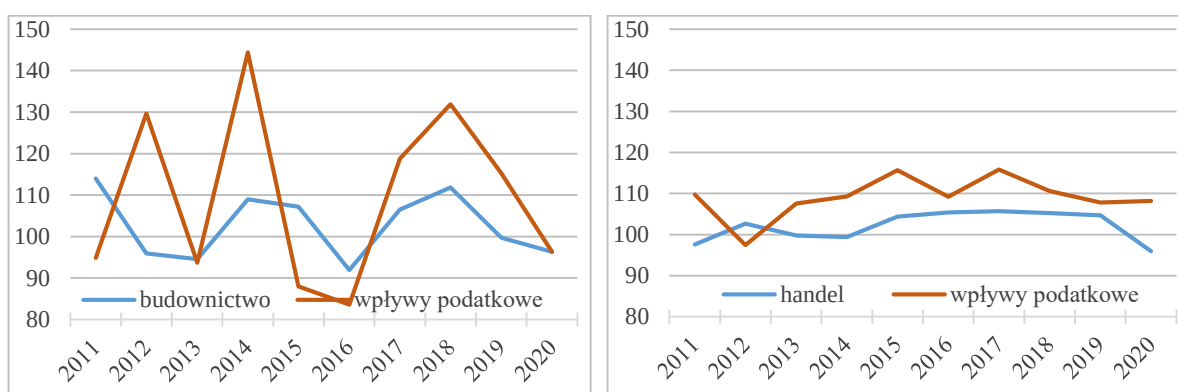
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Obserwując sytuację w handlu można powiedzieć, że w latach 2006-2016 średnioroczny przyrost wartości nakładów inwestycyjnych wyniósł 1,90%, przy średniorocznym wzroście wartości dodanej 3,23%. Tymczasem w latach 2017-2018 średnioroczny przyrost wartości nakładów inwestycyjnych wyniósł 15,83% przy

średniorocznym wzroście wartości dodanej 5,45%. Zatem nakłady inwestycyjne w latach 2017-2018 rosły wyraźnie szybciej niż w latach 2006-2016, także dużo szybciej niż w budownictwie, które przecież odnotowano znacząco większy wzrost wartości dodanej. Jest to kolejny dowód na to, że wzrost budownictwa w latach 2017-2018 powodowany był czynnikami pozagospodarczymi, a więc potencjalnie cyfryzacją podatków. Rok 2019 przyniósł znaczne ograniczenie inwestycji w handlu, spadły one o 3,2% w porównaniu z rokiem poprzednim, co nie odbiło się na wartości dodanej, która wzrosła o 4,7%.

5.3.4. Ocena wpływów podatkowych

Na skuteczność założonych celów cyfryzacji podatku VAT wskazuje związek pomiędzy dynamiką wartości dodanej budownictwa a dynamiką wpływów podatkowych (rysunek 5.21).



Rysunek 5.21. Dynamika wartości dodanej budownictwa oraz wpływów z podatku VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Finansów

Wpływy z podatku VAT z sekcji budownictwo w latach 2017-2018, a szczególnie w roku 2018, należały do rekordowych. W roku 2017 wpływy z podatku VAT wyniosły 10,07 mln zł i były większe od wpływów z roku 2016 o 18,75%, a w roku 2018 – 13,28 mld zł i były większe od wpływów z roku 2017 o 31,88%. Lata 2019-2020 przyniosły ustabilizowanie tej dynamiki na niższym poziomie. Już wcześniej były lata, w których wpływy podatkowe dynamicznie rosły – rok 2012 i rok 2014, jednak to co rozróżnia lata przed 2017 roku i od 2017 roku to związek dynamiki wpływów podatkowych z dynamiką wartości dodanej sekcji.

Okazuje się, że zależność korelacja powiązania dynamiki wpływów podatkowych z dynamiką wartości dodanej sekcji jest dla całego analizowanego okresu jest dość słaba, gdyż

współczynnik korelacji wyniósł tylko 0,3559. Można zatem powiedzieć, że wzrost (spadek) wartości dodanej tej sekcji słabo przekładał się na wzrost (spadek) wpływów podatkowych. Jednak od tej słabej tendencji odbiega sytuacja w latach 2017-2020, kiedy to powiązanie korelacyjne dynamiki wartości dodanej budownictwa oraz dynamiki wpływów podatkowych było znacznie silniejsze. Wnioskować można to na podstawie wartości współczynników korelacji po rozdzieleniu badanego okresu na lata 2011-2016 i 2017-2020, które to wynosiły odpowiednio 0,1892 i 0,9328.

Sytuacja dla handlu jest zbliżona w zakresie kierunku, ale co do siły słabsza. Przede wszystkim podkreślić można większą stabilizację dynamiki wpływów podatkowych oraz dynamiki wartości dodanej handlu, co widoczne jest na rysunku 5.21. Natomiast podobnie jak dla budownictwa powiązanie korelacyjne dynamiki wpływów podatkowych z dynamiką wartości dodanej sekcji dla całego okresu 2011-2020 jest dodatnie, ale słabe. Uzyskano tutaj wartość współczynnika korelacji na poziomie 0,2412. Natomiast po rozdzielaniu tego okresu na lata 2011-2016 oraz 2017-2020 zauważyć można podobne zjawisko jak dla budownictwa, ale słabsze co do skali. Mianowicie słaba okazuje się zależność korelacyjna dynamiki wpływów podatkowych z dynamiką wartości dodanej dla okresu 2011-2016 i wynosi ona 0,0596. Natomiast silniejsza, ale co warto podkreślić – nie tak silna jak dla budownictwa, okazuje się zależność korelacyjna dynamiki wpływów podatkowych z dynamiką wartości dodanej dla okresu 2017-2020 i wynosi ona 0,5126.

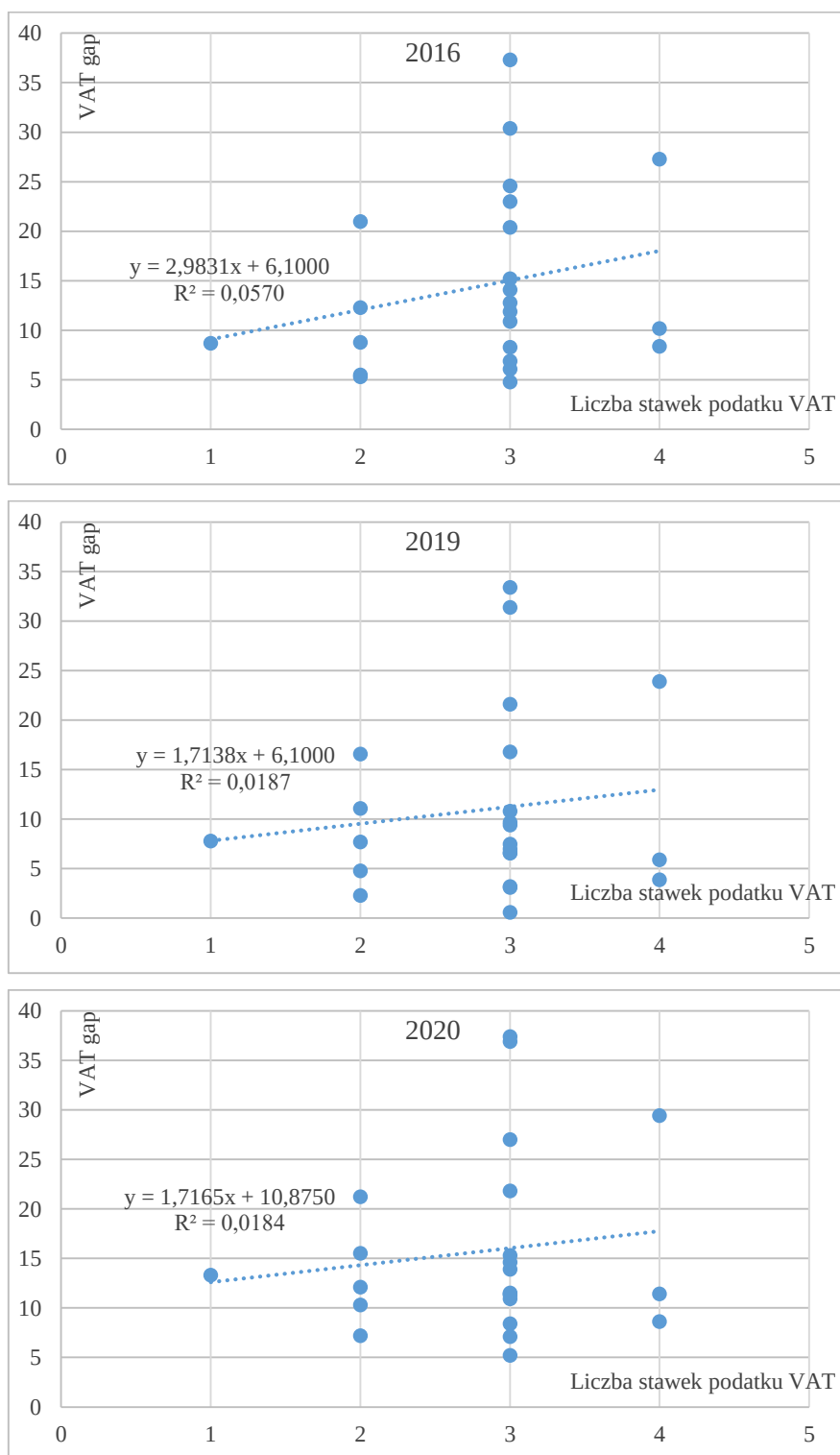
5.4. Rozwiązania poprawiające efektywność systemu podatku od towarów i usług

5.4.1. Jednolita stawka VAT

Jednym z podstawowych cech zapewniających skuteczność systemu podatkowego jest jego prostota. Jak wynika z rozdziału 2 niejednokrotnie ekonomiści podzielają pogląd, iż różnicowanie podatku VAT dla celów redystrybucyjnych bądź związanych z efektywnością ma znikome lub nie ma żadnego uzasadnienia. Ponadto, opodatkowanie konsumpcji jest mniej newralgiczne niż opodatkowanie dochodów, ponieważ trudniej jest unikać płacenia podatków nałożonych na towary czy usługi, poza tym podatki pośrednie są mniej odczuwalne, dzięki temu politycznie bardziej „poprawne”⁹¹⁸.

⁹¹⁸ B. Dobrowolska, W. Starzyńska, *Stawki podatku VAT...*, *op. cit.*, s. 152.

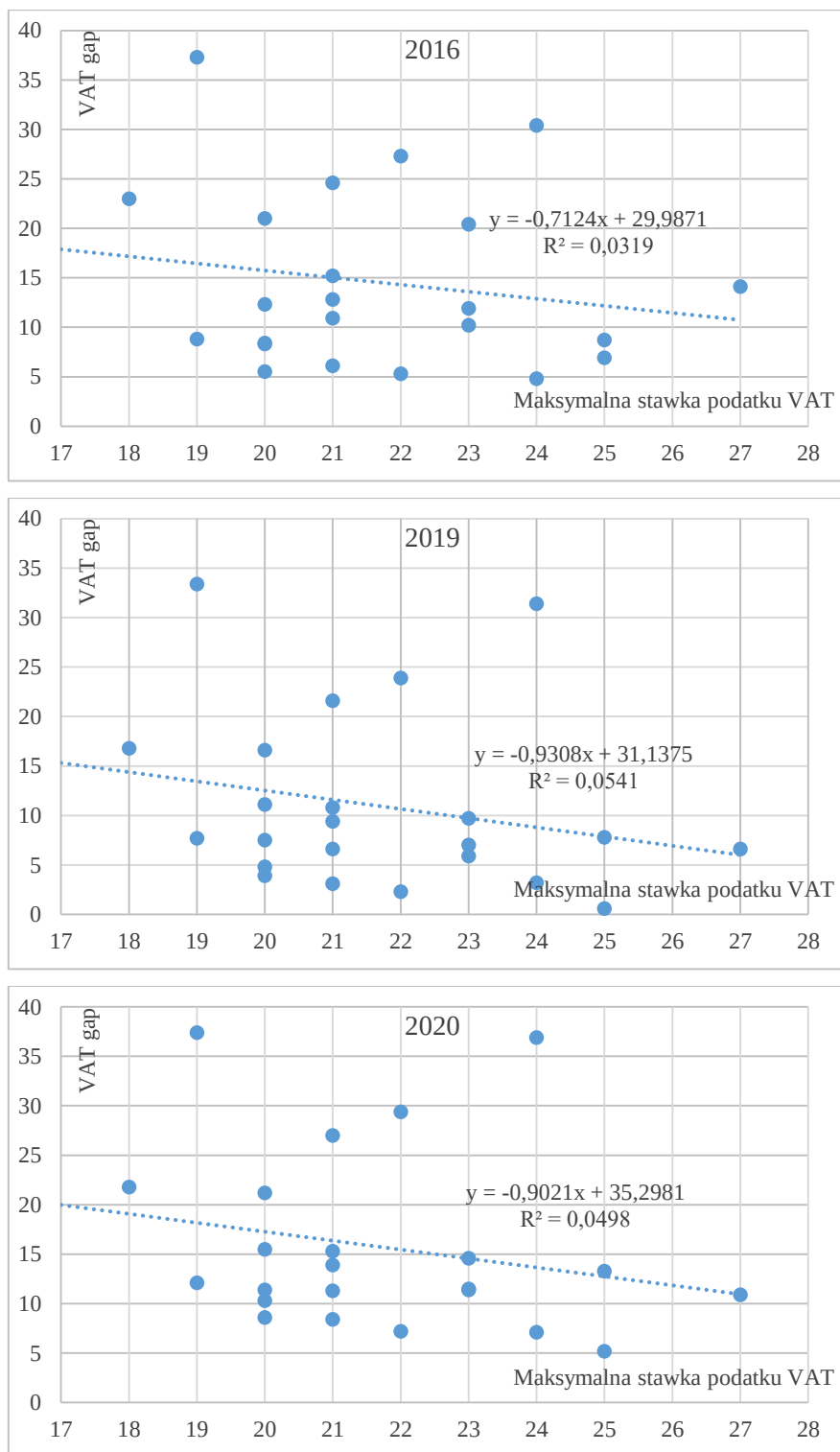
Powyższe twierdzenie komplikuje jednak przeprowadzone badanie empiryczne (rysunek 5.22) wykonane dla krajów Unii Europejskiej.



Rysunek 5.22. Wpływ liczby stawek podatku VAT na skalę VAT gap w krajach Unii Europejskiej
Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Study and Reports...*, *op. cit.*

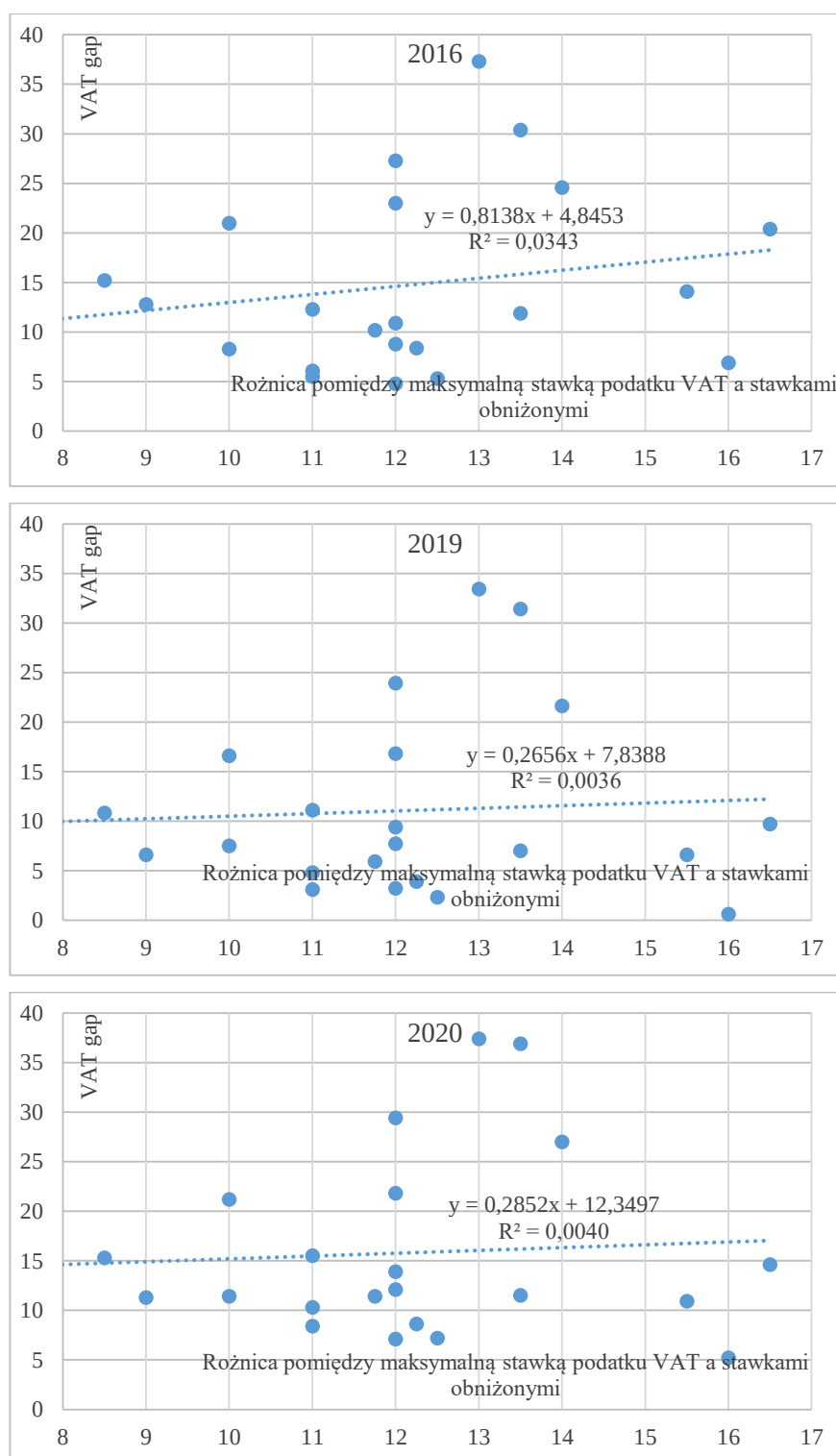
Okazuje się bowiem, iż wpływ liczby stawek podatku VAT na oszustwa podatkowe jest dodatni, tj. im większa liczba stawek podatku VAT, tym większa skala *VAT gap*, jednak siła tej zależności na przestrzeni lat 2016-2020 wyraźnie zmalała. Jeszcze w 2016 roku każda kolejna stawka podatku VAT powodowała średni wzrost *VAT gap* o 2,9831. Zależność ta nie jest wprawdzie silna (współczynnik determinacji 0,0570), gdyż liczba stawek podatkowych wyjaśnia 5,7% zmienności *VAT gap*, ale nie jest to wartość mała. Proces cyfryzacji podatków jest procesem, który z różną intensywnością wdrażany jest we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Efektem tego jest wyraźnie słabszy wpływ liczby stawek podatku VAT na skalę *VAT gap*. W roku 2019 każda kolejna stawka podatku VAT podawała średni wzrost *VAT gap* o 1,7138. Spadek współczynnika regresji nie jest wprawdzie statystycznie istotny ($p=0,37$), ale wyraźny. Ponadto współczynnik determinacji modelu dla roku 2019 wyniósł już tylko 0,0187, a więc liczba stawek podatku VAT tylko w 1,87% wyjaśnia zmiany *VAT gap*. Warto także zwrócić uwagę na rok 2020, a więc rok kryzysowy, kiedy to oddziaływanie liczby stawek podatku VAT na zmienność *VAT gap* w porównaniu do roku 2019 praktycznie się nie zmieniła. Wartość współczynnika regresji to 1,7165, a współczynnika determinacji 0,0184. Są to praktycznie te same wartości jak w roku 2019. Natomiast to co wyróżnia rok 2020 na tle roku 2019 to wyraźnie wyższa wartość wyrazu wolnego, 10,8750 w porównaniu do 6,1000. Oznacza, to że skala *VAT gap* w roku 2020 była wyższa od skali *VAT gap* w 2019 roku, ale działa się to niezależnie od liczby stawek podatku VAT.

Ważne wnioski można dodatkowo wysunąć z badania powiązania skali *VAT gap* z maksymalną stawką podatku VAT (rysunek 5.23). Okazuje się bowiem, że związek ten jest ujemny, a więc w krajach o wyższych stawkach maksymalnych podatku VAT skala *VAT gap* jest niższa. Co więcej siła tej reakcji w ostatnich latach wzrosła. Jeszcze w 2016 roku średnia różnica w skali *VAT gap* pomiędzy krajami o różnych o 1 punkt procentowy maksymalnych stawkach podatku VAT wynosiła 0,7124 p.p. na niekorzyść krajów o niższych stawkach maksymalnych, a już w roku 2019 było to 0,9308 p.p., co więcej nawet kryzys z roku 2020 nie zmienił znacząco tej wartości i wynosiła ona 0,9021 p.p. Uzyskane modele charakteryzują się raczej niskimi wartościami współczynników determinacji, w roku 2016 było to 0,0319, ale w roku 2019 – 0,0541, a w 2020 – 0,0498. Zatem poziom maksymalnych stawek podatku VAT w około 5% wpływa na zmienność skali *VAT gap*.



Rysunek 5.23. Wpływ maksymalnej stawki podatku VAT na skalę VAT gap w krajach Unii Europejskiej
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Study and Reports...*, *op. cit.*

Trzecia analizowana sytuacja dotyczy zależności skali VAT gap od różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a średnią arytmetyczną stawek obniżonych w danym kraju (rysunek 5.24).



Rysunek 5.24. Wpływ różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi na skalę VAT gap w krajach Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Study and Reports...*, *op. cit.*

W roku 2016 większej różnicy odpowiadała średnio większa skala VAT gap, wzrost różnicy pomiędzy maksymalną stawką VAT a stawkami obniżonymi o 1 punkt procentowy

skutkował wzrostem skali *VAT gap* średnio o 0,8138 p.p. Jednak zależność ta nie była silna, gdyż współczynnik determinacji wynosił 0,0343, a więc różnica pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi w około 3,43% wyjaśniała zmiany skali *VAT gap*. Sytuacja uległa wyraźnej poprawie w roku 2019, a w roku 2020, mimo roku kryzysowego, nie uległa zasadniczym zmianom. Okazuje się, że w roku 2019 wzrost różnicy pomiędzy maksymalną stawką VAT a stawkami obniżonymi o 1 punkt procentowy skutkował wzrostem skali *VAT gap* średnio o 0,2656 p.p., a model charakteryzował się współczynnikiem determinacji na poziomie 0,0036. Oznacza to, że problem wpływu różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi na skalę *VAT gap* został znacząco zredukowany.

Łączny wpływ liczby stawek podatku VAT, wysokości stawki maksymalnej oraz różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi na wysokość skali *VAT gap* może być opisany za pomocą równań prezentowanych w tabeli 5.15.

Tabela 5.15. Modelowe ujęcie skali *VAT gap* w zależności od konstrukcji podatku VAT

Rok 2016	b*	Bł. std.	b	Bł. std.	t	p
W. wolny			21,8053	19,7472	1,1042	0,2840
Liczba stawek	0,2453	0,2202	3,6469	3,2745	1,1137	0,2800
Stawka max	-0,4356	0,2668	-1,8161	1,1124	-1,6326	0,1199
Różnica stawek	0,4002	0,2610	1,7591	1,1470	1,5336	0,1425
Rok 2019	b*	Bł. std.	b	Bł. std.	t	p
W. wolny			26,8412	20,5814	1,3042	0,2086
Liczba stawek	0,1808	0,2271	2,7176	3,4128	0,7963	0,4362
Stawka max	-0,4283	0,2752	-1,8048	1,1593	-1,5567	0,1369
Różnica stawek	0,2803	0,2691	1,2451	1,1954	1,0415	0,3114
Rok 2020	b*	Bł. std.	b	Bł. std.	t	p
W. wolny			31,1769	20,7907	1,4996	0,1511
Liczba stawek	0,1909	0,2268	2,9020	3,4475	0,8418	0,4110
Stawka max	-0,4278	0,2748	-1,8233	1,1711	-1,5569	0,1369
Różnica stawek	0,2822	0,2688	1,2678	1,2076	1,0499	0,3077

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Study and Reports...*, *op. cit.*

Wyniki modelowania skali *VAT gap* w zależności od konstrukcji systemu podatku VAT nie pozwalają na odrzucenie hipotezy o braku zależności – poziomy istotności *p* dla wszystkich parametrów modeli są powyżej granicznej wartości 0,05. Mimo braku istotności statystycznej, co samo w sobie jest cenną informacją, warto jednak przyjrzeć się uzyskanym współczynnikom. Obserwując wartości współczynników regresji modeli zestandaryzowanych

(b*) zauważyć można, że pomiędzy rokiem 2016 a rokiem 2019 i 2020 praktycznie nie zmienił się wpływ stawki maksymalnej podatku VAT na skalę *VAT gap* (około -0,43), natomiast wyraźnie zmalało znaczenie liczby stawek oraz różnicy stawek. W roku 2020 wpływ zmienności liczby stawek podatkowych na skalę *VAT gap* okazuje się być ponad połowę mniejszy niż wpływ stawki maksymalnej (około 0,19), natomiast wpływ różnicy pomiędzy stawkami stanowi około 65% wpływu liczby stawek maksymalnych (współczynnik 0,28 w porównaniu do 0,43). Ogólne wnioskowanie dotyczące kierunków zależności jest takie samo jak w przypadku modeli prezentowanych na rysunkach 5.22-5.24.

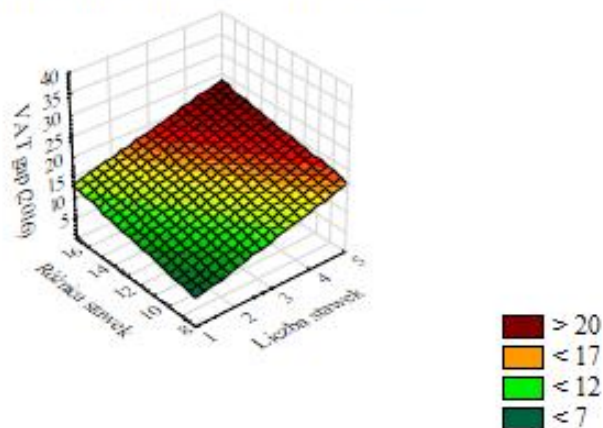
Model klasyczny (współczynniki *b*) pozwala na ocenę wpływu poszczególnych kategorii na skalę *VAT gap* przy założeniu, że pozostałe kategorie pozostają stałe. Jest to dość ważne, gdyż modele zaprezentowane na rysunkach 5.22-5.24 pokazują wpływ poszczególnych kategorii na skalę *VAT gap* bez względu na zmienność pozostałych kategorii. Co jest tutaj charakterystyczne, że przy założeniu stałych wartości pozostałych kategorii wartości współczynników *b* są wyższe niż w przypadku modeli prezentowanych na rysunkach. Z praktycznego punktu widzenia istotny jest natomiast kierunek oddziaływania, który się nie zmienił.

Gdyby badanie ograniczyć do jednoczesnego wpływu dwóch kategorii – liczby stawek oraz różnicy stawek podatku na skalę *VAT gap* modele prezentowałyby się tak jak na rysunku 5.25. Na poniższych rysunkach zauważyć można większy kąt nachylenia płaszczyzny do układu XY w roku 2016 niż w latach 2019 i 2020. Oznacza to, że łączne oddziaływanie liczby stawek i różnicy stawek podatku na skalę *VAT gap* zmalało (niższe współczynniki regresji). Natomiast różnica pomiędzy rokiem 2019 i 2020 nie dotyczy już w takim stopniu kąta nachylenia (zbliżone współczynniki regresji), a ogólnego wzrostu skali *VAT gap* (wyższa wartość wyrazu wolnego), co przypisywać można kryzysowi związanemu z pandemią COVID-19. Dokonało się to niezależnie od liczby stawek podatku VAT oraz różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi.

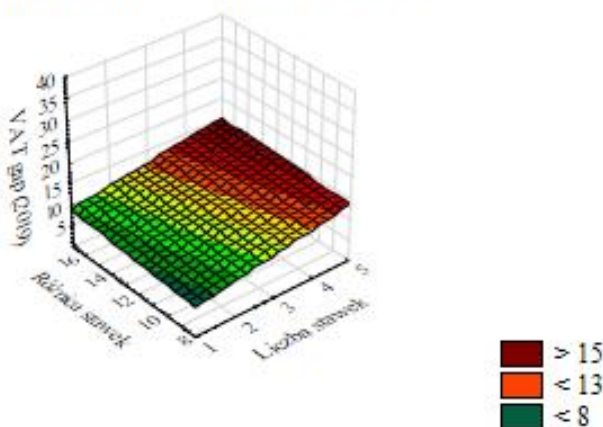
Z przeprowadzonych badań wynika, że problemem dla systemu poboru podatku VAT nie jest wielkość stawki maksymalnej, a występowanie stawek zróżnicowanych. Ograniczając liczbę stawek albo wyrównując stawki podatku VAT potencjalnie można uzyskać spadek wartości *VAT gap*. Należy jednak zauważyć, iż są to działania, które nie zlikwidują *VAT gap*, ale mogą jedynie ograniczyć jego skalę. Dzieje się tak, gdyż patrząc od strony statystycznej uzyskane wyniki nie są istotne, jednak w praktyce nawet niewielka zmiana ściągalności podatku często oznacza wyraźny wzrost dochodów budżetu państwa. Dodatkowo patrząc na to co wydarzyło się pomiędzy rokiem 2016 i 2019 większe znaczenie należy przypisać

zmianom w poborze i kontroli podatkowej, w szczególności cyfryzacji podatku niż uproszczeniu systemu podatkowego.

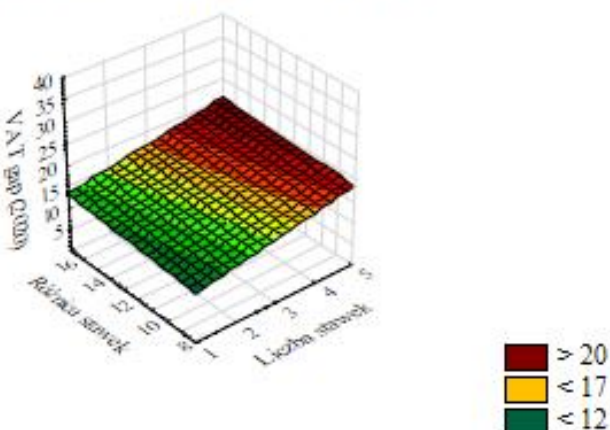
$$\text{VAT gap (2016)} = -1,1585 + 2,5346 * x + 0,7018 * y$$



$$\text{VAT gap (2019)} = 4,02 + 1,6122 * x + 0,1944 * y$$



$$\text{VAT gap (2020)} = 8,121 + 1,7852 * x + 0,2063 * y$$



Rysunek 5.25. Jednoczesny wpływ liczby stawek podatku VAT oraz różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi na skalę VAT gap w krajach Unii Europejskiej
Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Study and Reports...*, *op. cit.*

Propozycją zmian może być zatem uproszczenie systemu podatkowego poprzez wprowadzenie jednolitej stawki podatku VAT. Ma to na celu poprawę efektywności fiskalnej i ekonomicznej polskiego systemu podatkowego.

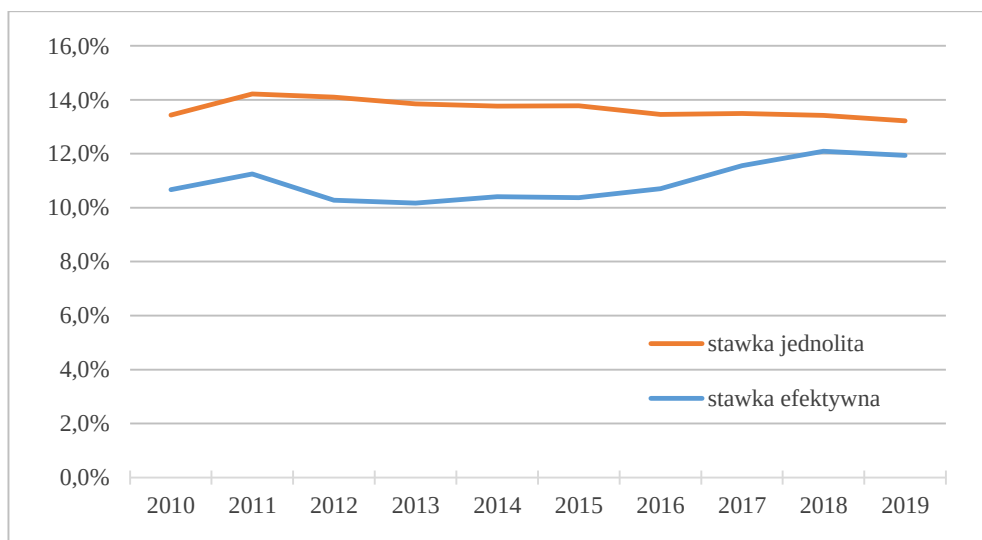
Biorąc pod uwagę trzy wielkości: wielkość konsumpcji netto, wpływy podatkowe oraz skalę *VAT gap* można oszacować jednolitą stawkę podatku VAT, która równoważyłaby aktualne stawki zróżnicowane za pomocą formuły⁹¹⁹:

$$\text{Stawka jednolita} = \frac{VTTL}{\text{wydatki konsumpcje netto}}, \quad (5.4)$$

gdzie:

$$VTTL = \frac{\text{rzeczywiste dochody z podatku VAT}}{1 - \text{VAT gap}}. \quad (5.5)$$

Na tej podstawie efektywną stawkę VAT dla Polski szacować można na poziomie około 12% i wartość ta na przestrzeni lat 2010-2019 uległa wyraźnej poprawie, gdyż jeszcze w latach 2012-2015 wynosiła około 10%. W szczególności wyraźny wzrost efektywności nastąpił w latach 2017-2018, a więc w latach reformy systemu podatkowego. **Z kolei jednolitą stawkę podatku VAT szacować można na poziomie około 14%** (rysunek 5.26).



Rysunek 5.26. Oszacowanie jednolitej i efektywnej stawki podatku VAT dla Polski
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

⁹¹⁹ Zasugerowano się koncepcją dostępną w artykule: J. Daniel, T. Callen, M. Terrones, X. Debrun, C. Allard, *Public Debt...*, op. cit., s. 113–152.

Stawka 14% jest to stawka, która przy założeniu pełnej ściągальności podatkowej równoważyłaby dochody osiągnane ze stawek zróżnicowanych. Wartość ta może być korygowana o spodziewane uszczuplenie dochodów powodowane oszustwami podatkowymi. Wówczas będzie w zależności od zastosowanej korekty odpowiednio wyższa.

W literaturze przedmiotu spotkać można różne szacunki stawki jednolitej. **Ostateczny wynik zależy od przyjętej metodologii oraz okresu objętego badaniem.** Można wyróżnić tutaj kilka szacunków jednolitej stawki VAT:

- Bukowski, Morawski i Trzeciakowski (2017)⁹²⁰ jednolita stawka VAT na poziomie 18% z jednoczesnym podniesieniem kwoty wolnej w PIT do 4,9 tys. oraz zwiększeniem pomocy społecznej dla osób najuboższych;
- Bińkowski, Czeladko, Głowacka i in. (2017)⁹²¹ jednolita stawka VAT na poziomie 16,25% przy likwidacji m.in. podatku PIT i CIT zastępując je innymi efektywniejszymi według autorów formami poboru podatków;
- Centrum im. A. Smitha (2016)⁹²² jednolita stawka VAT na poziomie 20% z wyłączeniem żywności (stawka preferencyjna);
- CenEA (2015)⁹²³ jednolita stawka VAT na poziomie 16% i takie same stawki PIT i CIT.
- Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2021)⁹²⁴ jednolita stawka VAT na poziomie 14%.

Trzeba mieć na uwadze, że według Dyrektywy 2006/112/UE stawka podstawowa VAT nie może być niższa niż 15%, mimo wszystko w pracy, jak i w raporcie Parlamentu Europejskiego taka stawka jest rekomendowana.

Z całą pewnością jednolita stawka podatku VAT ma wiele zalet, dzięki niej zredukowany jest problem stawek obniżonych i zakwalifikowania usługi bądź towaru do właściwej stawki VAT. Jako inne pozytywne konsekwencje gospodarcze ujednolicenia stawki VAT można wymienić:

1. Uzupełnienie procesu cyfryzacji podatku od towarów i usług, czyli narzędzi mających usprawnić pobór podatku i ograniczyć lukę podatkową VAT, poprzez

⁹²⁰ M. Bukowski, I. Morawski, R. Trzeciakowski, *Zrozumiały i prosty VAT...*, op. cit., s. 2.

⁹²¹ J. Bińkowski, J. Czeladko, B. Głowacka i in., *Ustawa Dzierżawskiego. Nowy ład podatkowy. Zarys koncepcyjny nowego systemu podatkowego w zakresie podatków bezpośrednich oraz pośrednich*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2015, s. 6, 12.

⁹²² *Propozycja korekty systemu podatkowego*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2016, s. 4.

⁹²³ CenEA, *Załącznik do V Raportu Przedwyborczego CenEA*, 2015, https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2015/10/zalacznik_5raport.pdf (dostęp: 14.08.2021 r.).

⁹²⁴ E. Binder, *VAT gap...*, op. cit., s. 32.

zmniejszenie bodźca do nadużyć w systemie dzięki niższej stawce krańcowej podatku;

2. Zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego oraz znaczne uproszczenie przepisów dotyczących podatku VAT – niejasność regulacji podkopuje zaufanie podatników do administracji skarbowej i zachęca do oszustw podatkowych;
3. Spadek kosztów dotyczących administracji skarbowej;
4. Ograniczenie zniekształceń wyborów konsumentów poprzez stawki obniżone;
5. Jednolita stawka VAT na poziomie niższym niż obecna stawka podstawowa przy jednoczesnej likwidacji stawek obniżonych zmniejsza oczekiwaną premię z przestępstwa podatkowego.

Z ujednoliceniem stawki VAT wiąże się wzrost cen dóbr pierwszej potrzeby. **Aby wyeliminować nierównomierności wpływu ujednolicenia VAT na różne grupy dochodowe i zrekompensować najuboższej części społeczeństwa podwyżkę cen dóbr pierwszej potrzeby należy wprowadzić zmiany w podatkach bezpośrednich.** Propozycją może być zwiększenie kwoty wolnej od podatku PIT. Zmiany w podatku PIT zrekompensują osobom ubogim ciężar wyższego efektywniejszego podatku od towarów i usług. Zaproponowana zmiana nie zaburzy zatem spójności społecznej w Polsce. Ekonomicznym przesłaniem przedstawionej procedury jest zatem przesunięcie fiskalnego ciężaru z podatków bezpośrednich na pośrednie, zaś przesłaniem społecznym jest podniesienie efektywności redystrybucji dochodów za pośrednictwem finansów publicznych.

5.4.2. Technologia *blockchain*

Państwa ciągle poszukują sposobów podniesienia skuteczności ściągania podatku VAT. Nowinką techniczną, której należy przypisać istotne znaczenie, i która być może zrewolucjonizuje świat podatków jest technologia *blockchain*, pomimo że jest dziś postrzegana przez społeczeństwo z takim samym sceptycyzmem, jak Internet na początku lat 90-tych ubiegłego wieku. Eksperti z EY twierdzą, że pozwala ona na zbudowanie nieskończonej różnorodności aplikacji i ma potencjał, aby zasadniczo zmienić globalną gospodarkę⁹²⁵. Technologia pojawia się w czasie, kiedy wiele osób kwestionuje, czy obecny

⁹²⁵ EY, *How blockchain will transform tax, accounting and more*, 2020. <https://www.ey.com> (dostęp: 08.11.2020 r.).

system podatkowy przystosowany przede wszystkim do handlu zagranicznego, nadal będzie sprawdzał się w wirtualnej i cyfrowej erze. Stało się oczywiste, że technologia i modele biznesowe ewoluują w zawrotnym tempie, często wyprzedzającym ustawodawstwo⁹²⁶.

Technologia *blockchain* znana jest przede wszystkim ze względu na zastosowanie do kryptowaluty bitcoin, ale nie ogranicza się tylko do tej kwestii⁹²⁷. Podczas Światowego Forum Ekonomicznego w Davos w 2016 roku ponad 800 ekspertów zostało zapytanych o to, kiedy można spodziewać się, że rządy zaczną pobierać podatki przy wykorzystaniu technologii *blockchain*. Średnią odpowiedzią był rok 2023, jednocześnie 73,1% respondentów opowiedziało się za tym, że punkt zwrotny nastąpi do 2025 roku, a tylko 12% opowiedziało, że nie nastąpi to nigdy. Technologia wprowadziłaby zmianę w sposobie rozliczania podatku: sposobu poboru i zwrotu podatku, sposobu rozliczeń i weryfikacji transakcji oraz mechanizmu fakturowania. W piśmiennictwie potwierdza się, że technologia *blockchain* prawdopodobnie może stać się prawdziwym przełomem w walce z różnymi formami oszustw w podatku VAT. Argumentuje się, że poprzez tę technologię minimalizowane jest ryzyko pomyłek i nadużyć (znikający podatek, fikcyjne faktury itp.) poprzez połączenie rejestracji transakcji w czasie rzeczywistym z *off-chainowymi* płatnościami podatkowymi w czasie rzeczywistym⁹²⁸. System do rozliczania transakcji VAT, oparty na *blockchain* pozwoliłby na wielowymiarowe sprawdzanie oraz kontrolę transakcji od strony zarówno prawnej, jak i biznesowej.

System oparty na technologii *blockchain*, który byłby wykorzystywany do rejestrowania wszystkich transakcji i wspierania poboru podatku VAT, musiałby w zasadzie opierać się na wielokierunkowej inteligentnej umowie między kupującym, sprzedawcą, bankiem nabywcy i sprzedawcy oraz organem podatkowym. System ten rejestrowałby dane transakcji i zarządzałby przepływem transakcji między wszystkimi zaangażowanymi stronami⁹²⁹.

Technologia ta generowałaby dane na poziomie faktury i wprowadzałaby automatyczne opodatkowanie poprzez podział płatności dokonywanych przez system bankowy (rysunek 5.27). Istotną kwestią jest szybki obieg informacji w systemie – urząd

⁹²⁶ J. Brockdorff, L.Z. Mizzi, *How might Blockchain technology revolutionise tax?* 2018. <https://home.kpmg/mt/en/home/insights/2017/12/how-might-blockchain-technology-revolutionise-tax.html> (dostęp: 08.11.2020 r.).

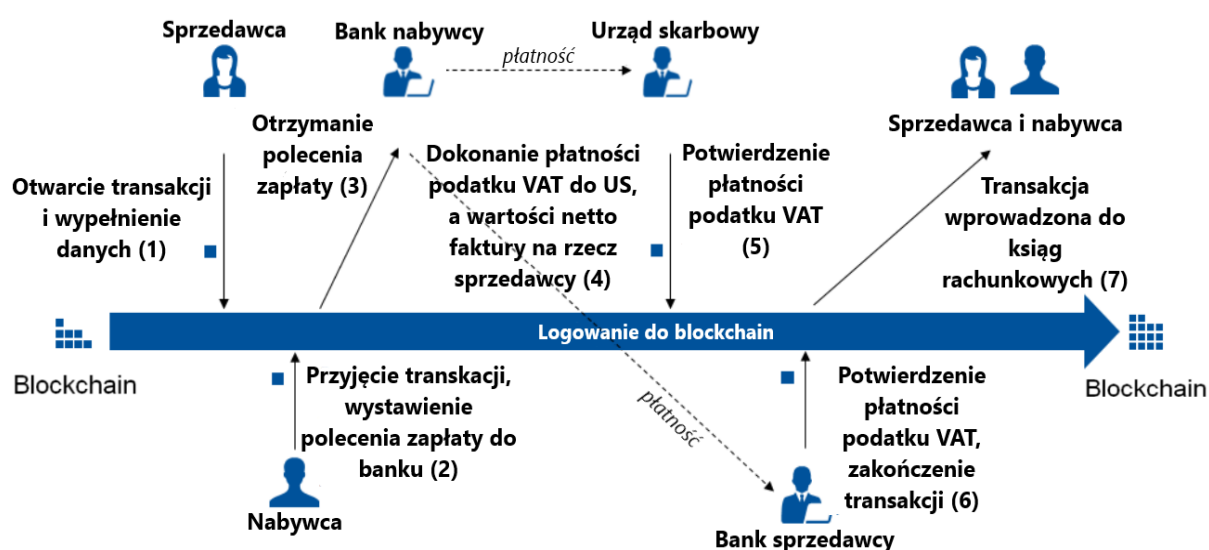
⁹²⁷ J. Wang, *Application of Blockchain Technology in Tax Collection and Management*, [w:] Z. Xu, R.M. Parizi, M. Hammoudeh, O. Loyola-González (red.), *Cyber Security Intelligence and Analytics. Proceedings of the 2020 International Conference on Cyber Security Intelligence and Analytics (CSIA 2020)*, vol. 2, Springer Gewerbestrasse 2020, s. 51.

⁹²⁸ M. Kowalczyk, R. Napieček, *Technologia blockchain w rachunkowości*, CeDeWu, Warszawa 2021, s. 127-128.

⁹²⁹ *Ibidem*, s. 127-128.

skarbowy wiedziałby o wystawieniu faktury w momencie jej wystawienia. Płatności mogłyby być realizowane za pośrednictwem systemu bankowego, a nie *blockchain*, pod warunkiem, że:

- banki sprzedającego i kupującego stają się częścią inteligentnej umowy,
- wykluczone zostałyby płatności gotówkowe w transakcjach B2B,
- bank kupującego automatycznie dzieli płatność na podatek VAT i wartość netto,
- przelew bankowy jest oznaczony skrótem transakcji zarejestrowanej w *blockchain*,
- inteligentna umowa wymaga podpisów od banków oraz urzędu skarbowego i kończy transakcje zmieniając status faktury na zweryfikowaną.



Rysunek 5.27. Inteligentne kontrakty w płatnościach VAT

Źródło: opracowanie na podstawie: D. Allesie, M. Sobolewski, L. Vaccari, *Blockchain for digital government. JCR Science for policy report*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2019, s. 80; M. Kowalczyk, R. Napiecek, *Technologia...*, *op. cit.*, s. 128.

Wykorzystanie w systemie podatkowym technologii *blockchain* może przynieść wiele innych korzyści. W obecnych systemach podatkowych występuje konieczność przetwarzania i przechowywania danych przez organy podatkowe. Wymiana danych podatkowych między krajami nie należy również do łatwych, gdyż każdy kraj obowiązany jest chronić wrażliwe dane swoich obywateli. Wspomniana technologia wychodzi naprzeciw powyższym problemom i do potencjalnych jej korzyści należy zaliczyć⁹³⁰:

- redukcję obciążeń biurowych,
- oszczędność czasu i kosztów usług księgowych,

⁹³⁰ G. Sobiecki, M. Szwed-Ziemichód, *Wykorzystanie technologii blockchain do eliminacji problemów systemu podatkowego*, *Analizy i Studia CASP*, 2019, 7(1), s. 29.

- szybsze rozliczania w zakresie VAT,
- zminimalizowanie oszustw podatkowych ze względu na zaawansowaną analitykę,
- możliwość szybkiego reagowania z uwagi na dysponowanie przez organy podatkowe danymi w czasie rzeczywistym,
- ułatwienie wymiany informacji między organami podatkowymi z różnych państw
- wzrost zaufania podatników do administracji podatkowej
- szybsza analiza danych przez organy podatkowe.

Organizacja PwC wyróżnia korzyści w czterech słowach: **przejrzystość, kontrola, bezpieczeństwo oraz raportowanie w czasie rzeczywistym**⁹³¹. Zatem można stwierdzić, że technologia *blockchain* stanowiłaby korzyści zarówno dla podatników, jak i organów podatkowych.

Do wyzwań związanych z implementacją opisywanego rozwiązania można zaliczyć⁹³²:

- niewystarczająca liczba specjalistów IT specjalizujących się w „nowej” technologii,
- w niewielkim stopniu zweryfikowana trwałość systemu i mechanizmów reakcji w sytuacji niekorzystnych zdarzeń,
- konieczność zmian w systemie prawnym, w tym na poziomie międzynarodowym (w przypadku VAT w na poziomie unijnym),
- koszty wdrożenia i zmiany architektury systemów organów podatkowych i przedsiębiorców,
- czasochłonność wdrożenia w związku z wymienionymi punktami powyżej.

Reasumując, *blockchain* może zrewolucjonizować księgowość oraz sposób, w jaki naliczany i pobierany jest podatek VAT. Szybkość przetwarzania danych będzie szybsza, a raportowania będzie odbywać się w czasie rzeczywistym i będzie bardziej wiarygodne⁹³³. Międzynarodowe (w tym unijne) dążenie do przejrzystości podatkowej oraz środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania spowodowało niepewność w transakcjach międzynarodowych i zwiększyło obciążenia podmiotów gospodarczych związane z przestrzeganiem przepisów. Eksperci potwierdzają, że *blockchain* ma potencjał, aby

⁹³¹ M. Schofield, *How blockchain technology could improve the tax system*, PWC, 2016. <https://www.pwc.co.uk/> (dostęp 15.08.2021 r.).

⁹³² G. Sobiecki, M. Szwed-Ziemichód, *Wykorzystanie technologii blockchain....*, *op. cit.*, s. 29.

⁹³³ EY, *How blockchain....*, *op. cit.*

uproszczyć i zautomatyzować przestrzeganie przepisów podatkowych i przejrzystość. Po wdrożeniu przez przedsiębiorstwa łańcuchów bloków rejestrujących wszystkie wydatki oraz każdą operację w ich księgach, organy podatkowe mogą uzyskać dostęp do tych danych w celu obliczenia i wyegzekwowania w czasie rzeczywistym płatności podatków oraz zmniejszenia możliwości dokonywania oszustw podatkowych⁹³⁴.

5.4.3. Płatności bezgotówkowe jako narzędzie ograniczania szarej strefy

Transakcje w ramach szarej strefy gospodarczej odbywają się głównie przy wykorzystaniu gotówki, która nie zostawia śladów w dokumentacji księgowej. W przypadku płatności bezgotówkowych, w tradycyjnym systemie finansowym pozostaje wiele śladów, przede wszystkim w systemach bankowych, w dokumentacji przedsiębiorstw i w rejestrach, do których mają dostęp służby skarbowe. Z tego właśnie powodu istotnym narzędziem prowadzącym do ograniczania szarej strefy jest promowanie obrotu bezgotówkowego. Duże nadzieje i oczekiwania z rozwojem płatności bezgotówkowych wiąże się z powołaną w 2017 roku Fundacją Polska Bezgotówkowa przy wsparciu Związku Banków Polskich, Ministerstwa Rozwoju czy organizacji płatniczych Mastercard i Visa. Ambitnym planem tej inicjatywy było podwojenie terminali w Polsce z 600 tys. w 2017 roku do około 1,2 mln w 2021 roku. Głównym narzędziem do osiągnięcia tego celu jest Program Polska Bezgotówkowa, którego rdzeń stanowi system zachęt finansowych dla przedsiębiorców w postaci bezpłatnej usługi akceptacji płatności kartą (bezpłatny terminal oraz transakcje do osiągnięcia obrotu 100 tysięcy złotych przez okres 12 miesięcy⁹³⁵. Według danych GUS liczba urządzeń akceptujących elektroniczne instrumenty płatnicze kształtowała się na poziomie 906,5 tys. szt. na koniec 2019 roku, w porównaniu do 786,8 tys. szt. na koniec 2018 roku, co stanowiło wzrost aż o 15,2% i wzrost o 313% w stosunku do roku 2012. Jednakże liczba terminali na 1 mln mieszkańców w 2019 roku plasuje Polskę dopiero w drugiej połowie krajów UE⁹³⁶.

By wesprzeć tę inicjatywę można zastosować szereg zachęt również w podatku VAT w formie np. skróconego terminu zwrotu VAT albo obniżenia zobowiązania podatkowego. Można to połączyć ze stosowaniem kas online. Skrócony zwrot podatku (np. 14 dni) następowałby w wypadku, gdy większość łącznych obrotów netto w okresie rozliczeniowym

⁹³⁴ J. Brockdorff, L.Z. Mizzi, *How might Blockchain...*, *op. cit.*

⁹³⁵ J. Fundowicz, K. Łapiński, J. Stefanowicz i in., *Szara strefa 2021...*, *op. cit.*, s. 23.

⁹³⁶ NBP, *Porównanie wybranych elementów polskiego sektora płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej w 2019 r.*, Departament Systemu Płatniczego, Warszawa 2020, s. 12-13.

zarejestrowanych przy zastosowaniu kas online byłoby uregulowanych bezgotówkowo bądź łączny obrót brutto zarejestrowany przy zastosowaniu kas online wyniósłby większość całkowitych obrotów brutto. Można zastosować również obniżenie zobowiązania podatkowego o określony procent w wypadku obrotów uregulowanych bezgotówkowo, a zarejestrowanych za pomocą kas online.

W innych krajach również promuje się płatności bezgotówkowe. W Meksyku władze wprowadziły specjalny fundusz wspomagający właścicieli małych sklepów w zakupie terminali płatniczych. W rezultacie nasycenie tymi urządzeniami wzrosło o 200%, a liczba transakcji dokonywanych kartami w placówkach handlowo-usługowych wzrosła w ciągu 5 lat o ponad 300%⁹³⁷.

W Korei Południowej wprowadzono obowiązek instalacji terminala płatniczego w sklepach, których obrót roczny przekracza równowartość 20 tys. euro. Ponadto, nie tylko sprzedawca uzyskuje odpis w podatku VAT, jeśli stosuje płatności elektroniczne, ale również obywatel zyskuje jednorazowy odpis pod warunkiem, że wydatki pokrywane za pomocą kart przekraczają 20% jego dochodu dla kart kredytowych lub 25% dla kart debetowych. W Singapurze instytucje państwowe same zaczęły dokonywać płatności elektronicznych i przyjmować je, np. w zakresie, płatności podatkowych czy kar i grzywien. Jest to przykład szczególnie warty podkreślenia, gdyż stanowi wyraźne wskazanie ze strony władz państwowych (administracji), że warto korzystać z płatności elektronicznych, w tym także płatności kartowych⁹³⁸.

Wśród rozwiązań mogących wpłynąć pozytywnie na ograniczenie luki VAT może być również ograniczenie limitu płatności gotówkowych w transakcjach B2B i B2C (obecnie wynosi on 15 tys. zł dla transakcji B2B). Może być to rozwiązanie kontrowersyjne, szczególnie w państwie, w którym przywiązanie do tradycyjnych płatności jest nadal duże (obieg płatności gotówkowych w Polsce w 2020 roku wynosił 13,8% PKB, natomiast w Szwecji niewiele ponad 1%)⁹³⁹. Może być to odbierane jako ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej wśród przedsiębiorców. Jednak takie zmiany nie powinny być odbierane jako ewentualny nadmierny fiskalizm państwa. Zmiany te wynikają przede wszystkim z konieczności dostosowania się do globalnych zmian oraz

⁹³⁷ M. Jakubowska, *Szara strefa w gospodarce i metody jej zwalczania w zakresie ograniczania skali nierejestrowanych transakcji*, Catallaxy, 4(2), 2019, s. 91.

⁹³⁸ J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Warszawa 2016, s. 16.

⁹³⁹ NBP, *Raport o obrocie gotówkowym w Polsce w 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 9; International Monetary Fund, *Sweden. Selected issues*, International Monetary Fund, Washington 2021, s. 2.

międzynarodowych standardów bezpieczeństwa ekonomicznego i politycznego. Potrzebne są w celu zapobiegania wyłudzeniom podatków oraz działalności w szarej i czarnej strefie.

We Włoszech od 2022 roku wprowadzono obowiązek dokonywania płatności o wartości powyżej 1 tys. euro drogą elektroniczną. Wcześniej ten limit zmniejszano do 3 tys. euro, a następnie do 2 tys. euro. Ostatni limit obowiązywał od lipca 2020 do grudnia 2021 r.⁹⁴⁰. Ustanowiono również ulgi podatkowe dla płatności bezgotówkowych w punktach handlowo-usługowych oraz dotkliwe kary dla handlujących, którym udowodniono trzykrotne niewydanie klientom paragonu w okresie 5 lat. Według badań, dodatkowe do budżetu państwa z tego tytułu wyniosły 9,1 mld euro⁹⁴¹.

Wśród korzyści płynących dla budżetu państwa, wynikających z obniżania limitu transakcji gotówkowych, należy wymienić⁹⁴²:

- ograniczenie szarej strefy,
- przejrzystość systemu rozliczeń pomiędzy podmiotami gospodarczymi z punktu widzenia organów kontrolnych, a tym samym szybsze i skuteczniejsze działania organów egzekucyjnych,
- utrzymywanie wyższych kwot środków pieniężnych na rachunkach bankowych – możliwość egzekucji na poczet zaległych zobowiązań podatkowych,
- ułatwienie prowadzenia weryfikacji danych dotyczących transakcji mogących wskazywać na próby wyłudzenia podatku VAT, a tym samym trafniejsze identyfikowanie podmiotów „słupów”.

Wśród korzyści płynących dla przedsiębiorców⁹⁴³:

- zwiększenie uczciwej konkurencji, poprzez ograniczenie szarej strefy i wyłudzeń podatków,
- zmniejszenie ryzyka kradzieży gotówki czy przyjęcia fałszywych banknotów,
- zmniejszenie kosztów utrzymania gotówki w przedsiębiorstwie.

Podsumowując, przedstawione w rozdziale piątym badania pozwoliły na ocenę skuteczności rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku VAT z punktu widzenia budżetu państwa. Od 2016 roku, czyli od momentu wprowadzenia pierwszego rozwiązania, nastąpił

⁹⁴⁰ <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2021/12/16/1-gennaio-2022-limite-utilizzo-contante-1-000-euro> (dostęp: 02.09.2021 r.).

⁹⁴¹ M. Jakubowska, *Szara strefa...*, op. cit., s. 91.

⁹⁴² A. Ćwiąkała-Małys, *Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczenia szarej strefy w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, 480, s. 47

⁹⁴³ *Ibidem*.

wzrost wpływów z podatku VAT. Przyrost widoczny jest również w wybranych sekcjach gospodarki (wyłączając specyficzny rok 2020 w sekcji F). Również uzyskany ponadprzeciętny przyrost wartości dodanej dla budownictwa w latach 2017 i 2018 świadczy o wpływie cyfryzacji na należyte ujawnianie transakcji podlegających opodatkowaniu VAT.

Zaległości budżetowe, które również warunkują skalę *VAT gap*, występują w Polsce nadal w ogromnej skali, ale udział przyrostów zaległości budżetowych w danym roku od 2016 systematycznie spada, podobnie jak kwoty umorzonych kwot podatku w postępowaniu egzekucyjnym. Jak wynika z raportów NIK, wpływa na tę kwestię mają rozwiązania w ramach cyfryzacji.

W badanych latach 2010-2020 najmniejszy poziom luki VAT przypada na lata 2018-2019. W tych latach poziom luki VAT w Polsce był mniejszy od średniej UE. W 2020 roku w Polsce, jak i w całej UE doszło do wzrostu luki podatkowej, co jest rezultatem pandemii COVID-19 i wprowadzonych ograniczeń m.in. w biznesie (lockdownów).

Wartością dodaną pracy jest wskazanie rozwiązań mających nie tylko ograniczyć zjawisko oszustw podatkowych (nielegalną część ucieczki od podatku), ale także ograniczyć agresywną optymalizację podatkową oraz błędy podatników, a także uprosić system podatkowy VAT. Działania należy podjąć na dwóch polach: legislacyjnym i technicznym. Rozwiązania są następujące:

1. Ograniczenie zawłości polskich przepisów podatkowych, które mają wpływ na ubytek dochodów podatkowych. Pomocne w tej kwestii mogłoby być ujednolicenie stawki VAT;
2. Postęp w cyfryzacji podatku VAT, zastosowanie technologii *blockchain* wprowadzającej zmianę w sposobie rozliczania podatku: sposobu poboru i zwrotu podatku, sposobu rozliczeń i weryfikacji transakcji oraz mechanizmu fakturowania;
3. Promowanie płatności bezgotówkowych (elektronicznych) i zmniejszenie limitu płatności gotówkowych.

Mimo, że z przedstawionych badań wynika, że w latach 2016-2019 większe znaczenie w ograniczaniu luki VAT należy przypisać zmianom w poborze i kontroli podatkowej, w tym cyfryzacji, aniżeli w uproszczeniu podatku poprzez ujednolicenie stawek, to i tak rozwiązanie pierwsze (legislacyjne) jest rekomendowane. Szczególnie jest to istotne w sytuacji, gdy poziom skomplikowania przepisów podatkowych jest znaczny i sami przedsiębiorcy opowiadają się za jednolitą stawką VAT. A co najważniejsze, takie rozwiązanie jest również zalecane przez wielu ekonomistów.

Zakończenie

Przeprowadzone w pracy badania wraz z przeglądem badań publikowanych w literaturze przedmiotu pozwoliły na ustosunkowanie się do stawianych we wstępie problemów naukowych, celów pracy i hipotez badawczych. Problematyka uwarunkowań i konsekwencji cyfryzacji podatku od towarów i usług okazuje się niezwykle szeroka i wielowątkowa, a wyniki interesujące z naukowego i praktycznego punktu widzenia. Poniżej, w sposób syntetyczny, ustosunkowano się do tych kwestii.

Analizę rozpoczęto od przeglądu teorii opodatkowania ugruntowanych na fundamentach teorii ekonomicznych. Głosy ekonomistów reprezentujących różne szkoły ekonomii są podzielone w kwestii: na kogo lub na jakie dobro oraz w jakiej wysokości nakładać podatki bądź jakie podatki są lepsze – pośrednie czy bezpośrednie. Nie ma zgodności również w kwestii czy powinny być to stawki jednolite czy zróżnicowane. Ekonomiści różnią się w kwestii interwencyjnej roli podatku i wykorzystywania przez państwo polityki podatkowej w celu wykonania wytyczonych zadań gospodarczych i społecznych. Z rozważań wynika, że nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania w zakresie opodatkowania. Pomocne w tej kwestii może być wzorowanie się na doświadczeniach innych państw, jednakże architekci podatków i systemów podatkowych powinni brać pod uwagę przede wszystkim uwarunkowania ekonomiczne, społeczne i historyczne danego państwa. Mogą czerpać także z zasad podatkowych, co do których w literaturze przedmiotu jest zgodność: obowiązki i reguły opodatkowania mają być jasno określone, koszt poboru podatków ma być jak najniższy, a interes podatnika również powinien być brany pod uwagę.

Jak wynika również z długoletnich obserwacji zła konstrukcja podatków bądź nadmierne opodatkowanie nasilają zjawisko ucieczki przed podatkiem. Jej rezultatem jest luka podatkowa, czyli różnica między rzeczywiście zapłaconym podatkiem a jego potencjalną wielkością. Składają się na nią obserwowalne zaległości podatkowe oraz nieobserwowalne ubytki dochodów podatkowych, wynikające z istnienia m.in. szarej strefy w gospodarce. Luka podatkowa jest rezultatem z jednej strony oszustw podatkowych, z drugiej – działań optymalizacyjnych przedsiębiorstw, a także wynikiem bankructw czy błędów podatników. Jej skala wynika z przyczyn leżących po stronie podatnika, państwa, jak i łączących ich relacji. Determinowana jest skutecznością administracji podatkowej, stosowanych narzędzi kontroli, szybkością przetwarzania danych i wyszukiwania nieprawidłowości, poziomem skomplikowania systemu podatkowego, ale także moralnością podatników.

Problem luki podatkowej w szczególności dotyczy podatku VAT, którego historia funkcjonowania jest krótka, szczególnie w Polsce. Podatek ten we współczesnym wymiarze systemowym po raz pierwszy pojawił się we Francji w 1954 roku i od tego czasu systematycznie wprowadzano go do systemów podatkowych państw Wspólnoty, zastępując funkcjonujący ówczesnie podatek obrotowy. Obecnie każde państwo członkowskie wdrożyło do systemu podatkowego podatek od wartości dodanej.

Podatek VAT ma wiele zalet i na ten moment nie istnieje lepsze rozwiązanie opodatkowania obrotu gospodarczego, szczególnie na terenie tylu państw powiązanych gospodarczo. Należy zgodzić się z cytowanymi we wstępie słowami profesora R.M. Birda o innowacyjności fiskalnej tego podatku.

W Polsce podatek od towarów i usług został wprowadzony w 1993 roku i od początku wpływy budżetowe z tytułu tego podatku były najwyższe. Jego formułę wzorowano na podatku od wartości dodanej obowiązującego w państwach Unii Europejskiej. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zaczęły obowiązywać nowe przepisy zawarte w Ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Pomimo wielu kontrowersji wokół tego podatku stanowi on najważniejsze źródła dochodów państwa polskiego. Na umocnienie się jego dominującej pozycji nad innymi podatkami wpływa jego powszechność oraz to, że w mniejszym stopniu niż podatki bezpośrednie reaguje na wahania koniunkturalne. Wpływy z tego podatku są zatem stabilne, co jest niezwykle istotne dla prowadzenia odpowiedzialnej polityki finansowej państwa.

Z drugiej strony, system podatku VAT funkcjonujący na terenie UE nie jest w pełni skuteczny i kompatybilny z wymogami rzeczywistego jednolitego rynku. Podatek od wartości dodanej charakteryzuje podatność na oszustwa podatkowe, szczególnie karuzele podatkowe, w których wykorzystuje się jego konstrukcję. Ich skala nasiliła się wraz z kryzysem końca pierwszej dekady XXI wieku, i to we wszystkich państwach należących do Unii Europejskiej. Wynikało to ze słabości przepisów podatkowych oraz ograniczeń informacyjnych szczególnie w transakcjach wewnątrzwspólnotowych. Już w 2010 roku w dokumentach konsultacyjnych Komisji Europejskiej rekomendowano wykorzystanie nowych technologii mających usprawnić i uprościć pobór podatku VAT w państwach członkowskich.

Wielu naukowców, polityków i ekonomistów, próbując znaleźć sposób na usprawnienie systemu podatkowego VAT, korzystało z doświadczeń innych państw, teorii wybitnych ekonomistów i nurtów funkcjonujących w ekonomii. Tak jak wspomniano wcześniej, rozważania teoretyczne nie zawsze jednak odzwierciedlają stan oczekiwań zarówno państw, jak i przedsiębiorstw, szczególnie w tak szybko zmieniających się

warunkach gospodarczych związanych z globalizacją i cyfryzacją. Dlatego też problem znalezienia optymalnego i efektywnego rozwiązania w zakresie podatku pośredniego obowiązującego na terenie całej UE jest nadal otwarty. Najpoważniejszym wyzwaniem dla administracji podatkowych państw członkowskich jest przede wszystkim wyeliminowanie z rynku pustych faktur, które nie odzwierciedlają rzeczywistych zdarzeń gospodarczych. Istotną kwestią jest znalezienie sposobu na monitorowanie transakcji w czasie rzeczywistym.

Znaczny ubytek wpływów podatkowych z tytułu podatku od towarów i usług dotyczył również systemu podatkowego w Polsce. Do 2016 roku wdrażano instrumenty doraźne, mające uszczelnić system podatkowy. Miały one zastosowanie w stosunku do określonych branż, towarów czy usług, co w praktyce oznaczało przesunięcie nieuczciwych procedurów do innych. Z perspektywy całej gospodarki skala nadużyć nie zmniejszała się. Od 2016 roku podjęto wiele działań legislacyjnych, poprzedzonych diagnozą obszarów, w których występowały nieprawidłowości. Wprowadzono rozwiązania wspomagane nową technologią, sztuczną inteligencją oraz możliwością gromadzenia ogromnej ilości danych i szybkiego ich przetwarzania, mające za zadanie ograniczyć przede wszystkim szarą strefę oraz działalność grup przestępczych w transakcjach krajowych i wewnątrzwspólnotowych. Wśród tych rozwiązań należy wymienić: Jednolity Plik Kontrolny, mechanizm podzielonej płatności, System Teleinformatycznej Izby Rozliczeniowej, białą listę oraz kasy online. W przyszłości również mają pojawić się powszechnie w polskim obrocie gospodarczym e-faktury ustrukturyzowane.

Ministerstwo Finansów przenosi rozliczenia podatku VAT do świata wirtualnego i zakłada, że konsekwencją wprowadzonych zmian będzie ograniczenie ubytku wpływów podatkowych z tytułu podatku VAT. Jeżeli luka podatkowa zostaje ograniczona, oznacza to, że rozwiązania spełniają swoją rolę i są efektywne.

Wprowadzone rozwiązania w założeniu ustawodawcy nie mają realizować tylko celu fiskalnego, ale również mają usprawnić czynności związane z rozliczaniem podatku, zmniejszyć uciążliwość kontroli podatkowych oraz zapewniać bezpieczeństwo podatnikowi podczas dokonywanych transakcji. Polski ustawodawca uwzględnił zatem we wprowadzonych zmianach również interes podatnika. Trzeba pamiętać o tym, że technologia rozwija się w szybkim tempie, co powoduje, że przedsiębiorstwa stoją przed wyzwaniem ciągłego dopasowywania się do zmian także technologicznych w systemie podatkowym. Nowe rozwiązania wiążą się także ze zmianami w prawie podatkowym, a przedsiębiorcy muszą je znać, tak aby dbać o bezpieczeństwo swojej działalności. Im częściej występują, tym są bardziej uciążliwe.

Przeprowadzone badania pozwoliły na zrealizowanie celu głównego rozprawy, czyli ocenę konsekwencji procesu cyfryzacji podatku od towarów i usług w Polsce z punktu widzenia budżetu państwa oraz działalności przedsiębiorstw.

Ten cel został zrealizowany w dwóch etapach: w pierwszej kolejności wskazano i oceniono konsekwencje cyfryzacji podatku VAT dla przedsiębiorców, a następnie dla budżetu państwa.

Badania rozpoczęto od rozpoznania w jakim stopniu cyfryzacja podatku VAT wpływa na działalność przedsiębiorstw, tj. jakie koszty ponoszą w związku z reformami podatkowymi oraz czy ich płynność finansowa jest zagrożona. Problematyka zagrożenia płynności finansowej dotyczy modelu podzielonej płatności, a przesłanki ku zainteresowaniu się tym aspektem wynikały z raportów branżowych.

Ustawodawca zaznaczył, że przy wprowadzonych rozwiązaniach będzie zachowany interes podatnika tj. uproszczenie rozliczenia podatku VAT, czy zapewnienie bezpieczeństwa przeprowadzanych transakcji. Kolejną korzyścią wskazaną przez ustawodawcę było zmniejszenie uciążliwości kontroli podatkowej poprzez skrócenie czasu ich dokonywania. Zgodnie z założeniami, dzięki danym uzyskanym z plików JPK mogą one odbywać się poza siedzibą przedsiębiorstwa i powinny być wymierzane przede wszystkim w potencjalnych oszustów, a nie w uczciwych podatników. Wpływ na działalność przedsiębiorstw zbadano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych od lipca do października 2020 roku na terenie całej Polski. Przedsiębiorców z sekcji F (budownictwo) i G (handel) zapytano o koszty, korzyści oraz zagrożenie utraty płynności finansowej w związku ze stosowaniem narzędzi w ramach cyfryzacji podatku VAT. Te dwie sekcje wybrano do badań, gdyż w 2016 roku wskazano je jako w największym stopniu obciążone szarą strefą. Ponadto, budownictwo zostało przez Ministerstwo Finansów wskazane jako branża wrażliwa tj. podatna na oszustwa podatkowe. Z punktu widzenia celów pracy ważne było, że sekcje te różnią się stopniem cyfryzacji tzn. obligatoryjność stosowania narzędzi cyfryzacji podatku od towarów i usług jest zróżnicowana. Dotyczy to głównie mechanizmu podzielonej płatności, który występuje we wszystkich działach sekcji F i tylko w jednym w sekcji G.

W kolejnym etapie zbadano czy cyfryzacja jest efektywnym narzędziem w ograniczaniu luki VAT. Rezultatem tego powinien być mniejszy ubytek dochodów podatkowych. Tę kwestię zbadano na kilku płaszczyznach i dokonano analizy:

- wpływów z podatku VAT w ujęciu nominalnym, strukturalnym i dynamicznym, oraz policzono ich udział w stosunku do PKB i wartości dodanej,
- luki VAT w Polsce na tle Unii Europejskiej,

- zaległości podatkowych z tytułu podatku VAT, tj. w ujęciu nominalnym, strukturalnym i w porównaniu do wpływów budżetowych z tego podatku oraz skuteczności postępowania egzekucyjnego,
- kosztów funkcjonowania administracji podatkowej,
- wartości dodanej sekcji F i G – zbadano, czy w sekcji F, która charakteryzuje się większym stopniem cyfryzacji (obligatoryjności) aniżeli sekcja G, zauważa się większy stopień ograniczania nieuczciwej konkurencji w zakresie podatku VAT – pozwoliło to na zbadanie efektywności cyfryzacji w ujęciu wąskim.

W przedmiotowym badaniu uwzględniono lata 2010-2020, zatem przed cyfryzacją podatku od towarów i usług oraz po wprowadzonych reformach.

Z realizacją celu głównego pracy związana jest weryfikacja hipotezy głównej (H_g): ***Cyfryzacja podatku od towarów i usług przyczynia się do zmniejszenia luki podatkowej w Polsce.*** Nie ma podstaw do jej odrzucenia, bowiem w latach 2016-2019 nastąpiła poprawa ściągальności podatku VAT (luka VAT zmniejszyła się). Ponadto, wpływy z tytułu podatku VAT w stosunku do PKB i wartości dodanej zwiększyły się. Podatek VAT w dalszym ciągu stanowi najważniejsze źródło budżetu państwa polskiego. Wyposażenie administracji podatkowej w innowacyjne narzędzia analityczne i kontrolne, opracowane dzięki skutecznej i wielopłaszczyznowej współpracy z sektorami IT i bankowym, zwiększyły efektywność wykrywania nieprawidłowości przez organy podatkowe. A takie rozwiązanie jak mechanizm podzielonej płatności pozwoliło na walkę z karuzelami VAT. Skuteczność cyfryzacji widoczna jest również w przypadku zaległości budżetowych z tytułu podatku VAT. Zauważyć można mniejszą skalę tworzenia się tych zaległości (w porównaniu do wpływów z tego podatku) oraz mniejszą skalę umorzonych zaległości w stosunku do zaległości w postępowaniu egzekucyjnym. Wynika to głównie ze stosowania mechanizmu *split payment*, STIR oraz JPK.

W związku z cyfryzacją rozliczania podatku VAT i automatyzacją procesów kontrolnych, koszty funkcjonowania administracji podatkowej powinny ulec zmniejszeniu. Po 2016 roku udział tych w kosztów we wpływach podatkowych został ograniczony, natomiast oczekuje się, że po zakończeniu pełnego procesu cyfryzacji udział tych kosztów będzie jeszcze mniejszy. Z pewnością pozytywnym akcentem jest skrócenie czasu postępowań podatkowych, które widoczne jest już od 2016 roku.

Luka VAT to problem, który dotyczy wszystkich państw członkowskich w różnym nasileniu. Polska, która miała jeszcze kilka lat temu jedną z najwyższych luk podatkowych wśród państw UE, dzisiaj jest jednym z liderów uszczelniania systemu podatkowego. Podobny wysiłek w celu zapobiegania zjawisku podjęły także inne państwa UE. Warto tutaj wymienić przykład Węgier. Luka podatkowa w tym kraju zmniejszyła się znacznie – z 21,7% w 2010 roku do 6,6% VTTL w 2019 roku. Warto przypomnieć, że Węgrzy również stosują narzędzia w ramach cyfryzacji, w tym e-faktury czy kasy online.

Cyfryzacja VAT ma potencjał do zwalczania luki VAT i to mimo stwierdzonych ograniczeń w wyjątkowej sytuacji, która miała miejsce w 2020 roku. Problemy ze ściągalnością podatków w 2020 roku były efektem kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19. Spadek aktywności gospodarczej i problemy z płynnością finansową, skutkują problemami wielu przedsiębiorców w realizowaniu zobowiązań podatkowych i jednocześnie mogą nasilić bodźce do nieprzestrzegania przepisów podatkowych. Jednakże można podejrzewać, że luka VAT bez zastosowanych narzędzi mogłaby być większa w 2020 roku. Nie ma wątpliwości, iż dzięki stosowanej automatyzacji i sztucznej inteligencji w rozliczaniu podatku VAT oraz efektywnej analizie danych, następuje ograniczenie błędów, a przede wszystkim oszustw karuzelowych i innych działań mających na celu wyłudzenie podatku VAT. Co ciekawe również większość przedsiębiorców z sekcji F i G twierdzi, że cyfryzacja podatku VAT jest skuteczna w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze tego podatku.

Ma to również odzwierciedlenie w ujęciu wąskim. W budownictwie, które zostało objęte wszystkimi narzędziami uszczelniającymi, w tym również obligatoryjnym mechanizmem podzielonej płatności, cyfryzacja podatku VAT ma większy wpływ na ograniczanie nieuczciwej konkurencji w budownictwie niż w handlu. Pierwsza hipoteza pomocnicza (H_{p1}): *Proces cyfryzacji podatku VAT ma większy wpływ na ograniczanie nieuczciwej konkurencji w budownictwie niż w handlu* została zweryfikowana pozytywnie. Wśród przyczyn takiego zjawiska można wyróżnić odmienną skalę wprowadzonych rozwiązań w tych dwóch sekcjach. W 2017, 2018 i 2020 roku uzyskano ponadprzeciętny wzrost wartości dodanej w budownictwie, ponadto w 2018 roku w tej sekcji zanotowano rekordowe wpływy z podatku VAT. By dowieść o wpływie cyfryzacji na ujawnianie dochodów w sekcji F wyeliminowano wpływ innych kategorii ekonomicznych tj. zatrudnienia czy nakładów inwestycyjnych.

Cyfryzacja podatku VAT zmienia w sposób szczególny realia prowadzenia biznesu. Zatem w analizach nad efektywnością rozwiązań powinno się uwzględnić również ich wpływ na działalność przedsiębiorstw. Jeżeli implementacja danego rozwiązania przynosi korzyści, wydaje się, że przedsiębiorstwa chętniej (nie pod groźbą sankcji) będą z nich korzystać. Ponadto, należy zastanowić się także co kryje się pod słowem *dobrowolność* używanym przez polskiego ustawodawcę. W związku z tym poddano weryfikacji hipotezy pomocnicze: **H_{p2}**, **H_{p3}** i **H_{p4}**.

Hipoteza (**H_{p2}**): *W przedsiębiorstwach zauważa się korzyści ze stosowania narzędzi w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług* została potwierdzona częściowo. Opinie na temat korzyści są różne w zależności jakie rozwiązanie jest oceniane. Opinie zależą również od danej sekcji, wielkości przedsiębiorstwa czy modelu prowadzenia księgowości.

Biorąc pod uwagę tylko przynależność przedsiębiorstw do danej sekcji można wysunąć wnioski, iż większość ankietowanych z obu sekcji nie zauważa korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności. Ci ankietowani, którzy jednak je zauważyli, najczęściej wskazywali, że rozwiązanie zapewnia:

- bezpieczeństwo transakcji (w obu sekcjach),
- szybszy zwrot VAT (sekcja G),
- łatwiejsze zarządzanie dostępnymi środkami (sekcja F).

W związku z wprowadzaniem JPK do polskiej praktyki gospodarczej, intencją ustawodawcy było również ułatwienie przekazywania rozliczenia podatku VAT do organu podatkowego oraz skrócenie czasu potrzebnego na dokonanie takiego rozliczenia. W pracy poddano weryfikacji te założenia.

Większość przedsiębiorstw z sekcji G zauważa, że dzięki zastosowaniu JPK_VAT czerpie korzyści w postaci ułatwienia przekazywania rozliczenia podatku VAT do organu podatkowego. Zdania w tej kwestii są podzielone w sekcji F, jednakże najwięcej przedsiębiorstw wskazało, że zauważyło takie ułatwienie.

W kwestii skrócenia czasu rozliczania podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT zdania są podzielone w obu sekcjach i nie można wyodrębnić większości statystycznej. Jednakże najwięcej ankietowanych z sekcji G wskazało, że nastąpiło skrócenie czasu związanego z rozliczeniem podatku VAT, a w sekcji F – nie zauważyło takiej korzyści.

Ankietowani z obu sekcji są generalnie zgodni w tym, że nie zauważają żadnych innych korzyści podatkowych w związku z zastosowaniem JPK_VAT. Jednakże będący w mniejszości ankietowani, którzy zauważyli korzyści tego rozwiązania, cenią sobie:

- sprawność i szybkość systemu (w obu sekcjach),
- zmniejszenie liczby kontroli (sekcja G),
- system online i automatyzację procesu rozliczania podatku VAT (sekcja F).

Ponadto, jak wynika z raportu NIK, większa część badanych przedsiębiorców nie była w stanie jednoznacznie określić, czy wdrożenie JPK zmniejszyło uciążliwość kontroli podatkowych.

Poddano również weryfikacji, czy występują korzyści dla podatników w związku ze stosowaniem białej listy. Większość przedsiębiorstw opowiedziało się także za tym, że dzięki korzystaniu z tego rozwiązania odczuwa pewność, że nie uczestniczy w nieuczciwej transakcji, zgodnie z tym jak założył ustawodawca.

Co najistotniejsze, ta zgodność również jest zauważalna w aspekcie skuteczności automatyzacji narzędzi uszczelniających system podatku VAT w walce z nieuczciwą konkurencją w obszarze podatków i większość przedsiębiorców wskazała, że te narzędzia są skuteczne.

Przy rozważaniach nad efektywnością rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku VAT zbadano, czy wraz z ich stosowaniem przedsiębiorstwa ponoszą koszty. W związku z tym, w pracy poddano weryfikacji hipotezę trzecią pomocniczą (H_{p3}): ***Stosowanie narzędzi w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług wiąże się z ponoszeniem kosztów przez przedsiębiorstwa oraz z zagrożeniem utraty płynności finansowej.*** Tak jak w wypadku korzyści, opinia na temat ponoszonych kosztów zależy od danej sekcji, wielkości przedsiębiorstwa czy modelu prowadzenia księgowości.

Biorąc pod uwagę tylko przynależność przedsiębiorstwa do danej sekcji, można wysunąć wnioski, iż większość ankietowanych w obu sekcjach wskazała, że mechanizm podzielonej płatności nie przyczynia się do zaburzenia płynności finansowej (większość stanowiły odpowiedzi *raczej nie, zdecydowanie nie*).

Większość przedsiębiorstw w sekcji G stwierdziła, że mechanizm *split payment* ma wpływ na zwiększenie nakładu pracy. W tej kwestii w sekcji F zdania są mocno podzielone, jednakże nieznacznie dominują odpowiedzi, w których ankietowani stwierdzają, że nie ma on wpływu na zwiększony nakład pracy.

Zdanie odnośnie problemów natury technicznych dotyczących dokonywania zbiorczych płatności bądź operacji np. faktoringu, kompensat, korekt faktur są podzielone w obu sekcjach. W sekcji F dominowały odpowiedzi, w których nie stwierdzono takich problemów, w sekcji G – odwrotnie, jednakże nie jest to większość w ujęciu statystycznym.

Większość ankietowanych z sekcji F opowiedziała się za tym, że nie występowały problemy z wdrożeniem JPK w przedsiębiorstwie. Opinie w tej kwestii były podzielone w sekcji G, jednakże dominowały odpowiedzi, świadczące o tym, że takie problemy nie występowały.

Dodatkowo z badań NIK wynika, że:

1. Najwięcej ankietowanych wskazało, iż koszty wdrożenia JPK wyniosły do 1 tys. zł.;
2. Większość przedsiębiorców twierdziła, że wprowadzenie JPK nie miało wpływu na zmniejszenie bądź zwiększenie kosztów wypełniania obowiązków podatkowych (nie wliczając kosztów wdrożenia JPK w przedsiębiorstwie). Zdaniem ponad 1/3 przedsiębiorców koszty te nieznacznie wzrosły.

Ze stosowaniem białej listy mogą wiązać się dodatkowe koszty związane z poświęceniem dodatkowego czasu na sprawdzenie kontrahenta w tym wykazie. Jednak banki oferują coraz częściej automatyczne sprawdzenie kontrahentów przy dokonywaniu przelewu. Ponadto Ministerstwo Finansów udostępniło rozwiązanie służące do masowego sprawdzania kontrahentów na podstawie paczki przelewów. To czy dane rozwiązanie wiąże się z kosztami i dodatkowym nakładem pracy zależy od poziomu automatyzacji procesów w danym przedsiębiorstwie.

Mimo, że kasy online nie podlegały badaniu wśród przedsiębiorców, ze względu na przesunięcie ich stosowania przez wybuch pandemii dla większości podmiotów dopiero na 2021 rok, można wnioskować z jakimi kosztami mogą się one wiązać i jest to głównie koszt zakupu takiego urządzenia.

Ogólny wniosek, jest taki, że tylko po części zadbano o interes podatnika i zrealizowano założenia dotyczące usprawnienia czynności związanych z rozliczaniem podatku VAT. Wiele obszarów jednak wymaga poprawy. Nie bez powodu, jak wynika z rankingu Tax Competitives Index z 2020 Polacy spędzają przy spełnianiu obowiązków podatkowych związanych z VAT najwięcej czasu w krajach OECD.

Dobrowolność korzystania z wprowadzonych rozwiązań jest rozpatrywana w obszarze mechanizmu podzielonej płatności oraz białej listy. Tak jak zostało wspomniane wcześniej, mechanizm podzielonej płatności dotyczy obligatoryjnie całej sekcji F, jednakże płatności poniżej 15 tys. nie muszą być wykonywane z jego zastosowaniem. Dobrowolność tego rozwiązania występuje dla wykonywanej przeważającej działalności wśród badanych przedsiębiorstw z sekcji G. Warto przypomnieć, że tylko jeden dział (45) w sekcji G jest objęty

mechanizmem podzielonej płatności. By zachować efekt kontrastu między sekcjami w ramach skali wprowadzonej cyfryzacji przedsiębiorstwa wykonywujące przeważającą działalność zakwalifikowaną do działu 45 zostały wykluczone z badań.

Analogiczna dobrowolność jest w przypadku białej listy, kontrahenci, którzy wystawili fakturę na mniejszą wartość niż 15 tys. zł brutto nie podlegają obowiązkowemu sprawdzaniu w rejestrze podatków, a za brak takiego sprawdzenia nie grożą sankcje. W związku z takimi założeniami poddano weryfikacji hipotezę czwartą pomocniczą (**H_{p4}**): ***W przedsiębiorstwach korzysta się z rozwiązań w ramach cyfryzacji podatku od towarów i usług dobrowolnie (nie pod groźbą sankcji)***. Dobrowolność wykazywana w obu sekcjach różni się w zależności od rozwiązania w ramach cyfryzacji. W sekcji F przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności najwięcej przedsiębiorstw wskazała, że nie płaciła swoich zobowiązań zgodnie z tym mechanizmem dominowały odpowiedzi *rzadko* bądź *nigdy*). Większość ankietowanych z sekcji F stwierdziła, że płaci swoje zobowiązania (zawsze bądź często) z zastosowaniem *split payment*, jeżeli faktura opiewa na wartość brutto poniżej 15 tys. zł. W tym systemie otrzymuje płatności już mniejszy odsetek przedsiębiorstw.

W kwestii dobrowolności w stosowaniu mechanizmu podzielonej płatności w sekcji G są bardziej podzielone. W tej grupie ankietowanych dominują przedsiębiorstwa, które zawsze bądź często regulują płatności zgodnie z mechanizmem podzielonej płatności, ale nie jest to statystycznie określona większość.

W toku rozważań pojawiły się nowe wątpliwości, a mianowicie: czy stosowanie mechanizmu podzielonej płatności faktycznie może być dobrowolne, czy jest to tzw. „pozorna dobrowolność”. Mimo, że zakłada się, że stosowanie przez przedsiębiorstwa z sekcji G tego mechanizmu jest nieobligatoryjne, podobnie przy fakturach do 15 tys. zł brutto w sekcji F, to i tak dokonujący płatności decyduje czy zastosuje ten mechanizm. Ponadto sprzedający, który dostaje taką płatność ma zamrożone środki na subkoncie VAT, zatem gdyby nawet nie chciał skorzystać z tego rozwiązania, to i tak jest do tego „zmuszony”, aby zachować płynność finansową. Jest to również ważne z punktu widzenia badania płynności finansowej przedsiębiorstw za pomocą analizy finansowej. Bowiem środki zgromadzone na rachunku VAT pokazywane są w bilansie w pozycji *środki pieniężne w kasie i na rachunkach*, a jednak część przedsiębiorstw stwierdziła, że utrudniony jest dostęp do tych środków (nie można ich wykorzystać na inne cele aniżeli zobowiązania publiczno-prawne). Otwiera to pole do dalszych dyskusji.

Dobrowolne korzystanie z białej listy, może wynikać z zapewnienia sobie bezpieczeństwa podatkowego przez przedsiębiorców (pomimo niskiej kwoty transakcji).

Większość przedsiębiorstw z obu sekcji zawsze bądź często korzysta z białej listy, nawet jeżeli faktura nie przekracza 15 tys. zł brutto. Zgodnie z weryfikacją hipotezy H_{p2} większość wskazała, że dzięki korzystaniu z białej listy odczuwa pewność, że nie uczestniczy w nieuczciwej transakcji.

Narzędzia uszczelniające system podatkowy mogą ograniczyć oszustwa podatkowe, jednak nie ograniczą agresywnej optymalizacji podatkowej czy wykorzystywania luk prawnych. Zróznicowanie stawek umożliwia podejmowanie tego typu działań. Ponadto, stosowanie obniżonych stawek VAT ma jednak charakter interwencyjny, przez co burzy neutralność podatkową wynikającą z konstrukcji tego podatku. Potrzeba rozgraniczenia świadczeń pomiędzy podstawową a obniżoną stawkę VAT absorbuje niejednokrotnie sądy administracyjne, co generuje dodatkowe koszty⁹⁴⁴. W związku z powyższym w pracy podjęto próbę weryfikacji, hipotezy piątej pomocniczej (H_{p5}): ***Obniżone stawki podatku od towarów i usług czynią polski system podatkowy skomplikowanym, a ich likwidacja może zmniejszyć ubytek dochodów podatkowych.*** Została ona zweryfikowana pozytywnie. Na podstawie literatury przedmiotu oraz przedstawionych badań można zauważyć, że obniżone stawki VAT komplikują system podatkowy. Skomplikowany system podatkowy jest naturalnym polem do różnego rodzaju oszustw i agresywnych optymalizacji podatkowych. Ich likwidacja może zmniejszyć ubytek dochodów podatkowych, a także ograniczyć koszty administracyjne po stronie podatnika, jak i administracji państwowej. Mimo, że z przeprowadzonych badań wynika, że latach 2016-2019 większe znaczenie w ograniczaniu luki VAT należy przypisać zmianom w poborze i kontroli podatkowej, w tym cyfryzacji, aniżeli w uproszczeniu podatku poprzez ujednolicenie stawek, to i tak to rozwiązanie jest rekomendowane.

Przeprowadzone badania mogą być przydatne dla władz państw unijnych, szczególnie tych, które trudnią się dużą skalą ubytków podatku VAT. Mogą być wskazówką, by kontynuować obrany kierunek zmian, ale przy jednoczesnym zachowaniu interesów podatników, gdyż ten obszar wymaga poprawy. Szczególnie w kwestii częstotliwości dokonywanych zmian i wprowadzanych ustaw. Należy przypomnieć, że w ostatnich latach przepisy podatkowe o VAT są jednymi z najbardziej zmiennych. W 2019 roku „objętość” tych zmian była największa od 2004 roku. A Polscy przedsiębiorcy według rankingów zbyt dużo

⁹⁴⁴ Ciekawy przykład podaje W. Stiller – sąd w Niemczech rozstrzygał (Wyrok BFH z dnia 25.02.2015 r., XI R 35/12, BStBl II 2015, 677) czy wieczór autorski należy opodatkować podobnie jak przedstawienie teatralne obniżoną stawką VAT (zob. W. Stiller, *Neutralność podatku...*, op. cit., s. 246).

czasu spędzają nad rozliczeniem podatku VAT, zamiast skupić się na ważniejszych aspektach z punktu widzenia prowadzenia działalności.

Cyfryzacja ma również swoje ograniczenia, co doskonale jest widoczne w 2020 roku, gdy luka VAT zwiększyła się szczególnie poprzez szarą strefę. Rekomendacją w takiej sytuacji może być promowanie obrotu bezgotówkowego i zmniejszenie limitu gotówkowego.

Istotne znaczenie w zmniejszaniu poziomu luki VAT ma również jakość oraz przejrzystość aktów prawnych i sposób funkcjonowania instytucji publicznych, co z kolei wpływa również na większe zaufanie podatników do państwa w zakresie redystrybucji przychodów z tytułu podatków, co w rezultacie na większą ich ściągalność. Uproszczenie przepisów podatkowych, w tym rekomendowane ujednolicenie stawek podatku VAT może ograniczyć agresywną optymalizację podatkową, jak również oszustwa podatkowe.

W kwestii usprawnienia poboru podatku VAT mogłaby pomóc technologia *blockchain*. Korzyści zastosowania tego rozwiązania byłyby widoczne u podatników oraz w administracji podatkowej. Wśród korzyści wyróżnić przede wszystkim redukcję obciążeń biurokratycznych, oszczędność czasu oraz szybszą analizę danych przez organy podatkowe. Rekomenduje się zatem wprowadzenie działań zarówno na polu legislacyjnym jak i technicznym.

Przeprowadzone badania empiryczne oraz ich wyniki stanowią ważny wkład w rozwój wiedzy na temat walki ze zjawiskiem unikania i uchylania się od podatku VAT. Połączenie podejścia naukowego i praktycznego do omawianej problematyki pozwoliło na wskazanie uwarunkowań, konsekwencji oraz efektywności cyfryzacji podatku VAT w sposób kompleksowy, zarówno z perspektywy podatników, jak i państwa.

Konieczne jest prowadzenie dalszych badań w zakresie skuteczności przyjmowanych rozwiązań mających na celu ograniczenia luki VAT. Należy jednak brać pod uwagę nie tylko efekt fiskalny, ale również wpływ rozwiązań na funkcjonowanie przedsiębiorstw i stymulowanie wzrostu gospodarczego.

Literatura

1. Abramovsky L., Phillips D., Warwick R., *Redistribution, Efficiency and the Design of VAT: A Review of the Theory and Literature*, The Institute for Fiscal Studies, London, 2017.
2. Adamczyk A., Kluzek M., *Stopień realizacji zasady neutralności podatku VAT w państwach Unii Europejskiej – próba kwantyfikacji*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2018, nr 358, s. 9-22.
3. Agha A., Houghton J., *Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations*, The Review of Economics and Statistics, 1996, 78(2), s. 303–308.
4. Allesie D., Sobolewski M., Vaccari L., *Blockchain for digital government. JCR Science for policy raport*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2019.
5. Alexeev M., Pyle W., *A note on measuring the unofficial economy in the former Soviet Republics*, Economics of Transition, 2003, 11(1), s. 153-175. doi:10.1111/1468-0351.00143.
6. Alm J., Torgler B., *Culture differences and tax morale in the United States and in Europe*, Journal of Economic Psychology, 2006, 27(2), s. 224-246. DOI: 10.2139/ssrn.562861.
7. Andrzejewska K. (red.), *Mechanizm podzielonej płatności*, Biuletyn Informacyjny dla Służb Ekonomiczno-Finansowych, Wydawnictwo Podatkowe Gofin, dodatek nr 9, 2020.
8. Antonio R.J., *The Contradiction of Domination and Production in Bureaucracy: The Contribution of Organizational Efficiency to the Decline of the Roman Empire*, American Sociological Review, 1979, 44(6), s. 895-912.
9. Asen E., Bunn D., *International tax competitiveness Index 2019*, Tax Foundation, Washington 2019.
10. Asen E., Bunn D., *International Tax Competitiveness Index 2020*, Tax Foundation, Washington 2020.
11. *A study on the economic effects of the current VAT rates structure. Final Report*, TAXUD/2012/DE/323, Institute for Advanced Studies, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Vienna 2013.
12. Atkinson A.B., Stiglitz J.E., *The Design of tax structure: Direct versus indirect taxation*, Journal of Public Economics, 1975, 6(1-2), s. 55-75.
13. Auerbach A.J., *The Mirrlees Review: A U.S. Perspective*, National Tax Journal, 2012, 65 (2), s. 1-36.
14. Aujean M., *Le système de TVA et le marché unique européen, Reflets & Perspectives de la vie économique*, rz. 2-3, Tome XLIX, Paris 2010, s. 91-104.
15. Baron J., McCaffery E.J., *The Humpty Dumpty blues: Disaggregation bias in the evaluation of tax systems*, Organizational Behavior and Human Decision Processes, 2013, 91(2), s. 230-242.
16. Barone L., Cacciaguerra Ranghieri G., Costa I., Devenyu W., Giacomo Di D., *eInvoicing Benefits' Analysis*, European Commission, Brussels 2019.
17. Bartosiewicz A., *Komentarz do art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług*, [w:] Bartosiewicz A., VAT. Komentarz, LEX, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
18. Becker G.S., *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, 1968, 76(2), s. 169-217.
19. Becker L., Spicer M., *Fiscal inequity and tax evasion: an experimental approach*, National Tax Journal, 1980, 33, s. 171-175.
20. *Biblia Tysiąclecia*, wydanie czwarte, red. ks. K. Dynarski, Wydawnictwo Pallottinum, Poznań 1991.
21. Binder E., *VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers*, European Implementation Assessment. European Parliamentary Research Service, Brussels 2021.
22. Biegała A., *Skuteczne planowanie podatkowe kluczem do sukcesu polskich przedsiębiorstw* [w:] Prędkie A. (red.), *Wybrane zastosowania narzędzi analitycznych w naukach ekonomicznych*, Mfiles.pl, Kraków 2015.
23. Bełdzikowski M., *Cyfryzacja podatku od towarów i usług w systemie polskiego prawa podatkowego*, [w:] Koguc- Szolno J., Wójtowicz K.(red), *Luka podatkowa – jej przyczyny*,

problemy pomiaru, sposoby ograniczenia, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.

24. Beldzikowski M., Kuzińska H., *Luka podatkowa rezultatem ucieczki przed podatkami*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018.
25. Beldzikowski M., Kuzińska H., *Ucieczka przed VAT*, [w:] H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018.
26. Bielawska A., Pauch D., *Jednolity plik kontrolny jako sposób przekazywania informacji podatkowe*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 282, s. 17-25.
27. Biernacki M., *Kilka uwag o pomiarze dobrobytu społecznego*, Mathematical economics, 2006, 3(10), s. 115-124.
28. Bińkowski J., Czeladko J., Głowacka B., i in., *Ustawa Dzierżawskiego. Nowy ład podatkowy. Zarys koncepcyjny nowego systemu podatkowego w zakresie podatków bezpośrednich oraz pośrednich*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2015.
29. Borowiec L., *Podatek VAT jako dochód budżetu państwa w latach 2005-2016 a luka podatkowa*, Zarządzanie. Teoria i Praktyka, 2017, 3 (21), s. 39-46.
30. Borowski R., *Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy zmian*, [w:] Chęciński R., Pisz M., Ronge G., Woroch A (red.), *Mechanizmy integracji europejskiej. Perspektywa prawnopolityczna*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016.
31. Bosco F., Creemers N., Ferraris V., Guagnin D. Koops B.J., *Profiling technologies and fundamental rights and values: Regulatory challenges and perspectives from European data protection authorities*, Springer Science, Dordrecht 2015.
32. Böhringer C., Boeters S., Kraus M., Buettner T., *Economic Effects of VAT Reforms in Germany*. Applied Economics, Taylor & Francis (Routledge), 2010, 42 (17), s. 2165-2182.
33. Bratkowski S.A., Kotecki L., *Luka vat w świetle analiz makroekonomicznych*, Raport wstępny, Instytut Obywatelski, Warszawa 2018.
34. Braz C, Jorge J.C., *The Redistributive Effects of VAT in Portugal*, Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies, Banco de Portugal, Economics and Research Department, 2009, s. 71-86.
35. Brejda P., *Bezpieczeństwo podatników w świetle określoności prawa*, De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności, 2017, nr 1, s. 72-84.
36. Brockdorff J., Mizzi L.Z., *How might Blockchain technology revolutionise tax?* 2018. <https://home.kpmg/mt/en/home/insights/2017/12/how-might-blockchain-technology-revolutionise-tax.html> (dostęp: 08.11.2020 r.).
37. Brzeziński B., *Prawo podatkowe: zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK TORUŃ, Toruń 2017.
38. Brill A., Hassett K.A., *Revenue-Maximizing Corporate Income Taxes: The Laffer Curve in OECD Countries*, American Enterprise Institute, Washington 2007.
39. Brown R.E., Mazur M.J., *IRS's Comprehensive Approach to Compliance Measurement*, Internal Revenue Service, Washington 2003.
40. Buljat I., *Carousel Fraud in Light of Current and Future Legislative Solutions*, Master's Thesis, Tilburg University, Tilburg 2017.
41. Bukowski M., Morawski I., Trzeciakowski R., *Zrozumiały i prosty VAT. Korzyści z ujednolicenia stawek*, WiseEuropa, Warszawa 2016.
42. Bullock C.J., *Direct and Indirect Taxes in Economic Literature*, Political Science Quarterly, 1898, 13(3), s. 442-476. <https://doi.org/10.2307/2140049>.
43. Burchart R., *E-faktury w polskim obrocie gospodarczym. Korzyści i bariery*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 299, s. 58-70.
44. Burda B., Halczak B., Józefiak R.M., Roszczak A., Szymczak M., *Historia. Czasy nowożytne. Podręcznik do liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego i techniku. Zakres podstawowy*, Wydanie II poprawione, OPERON, Gdynia 2011.
45. Cammeraat E., Crivelli E., *Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy*, IMF Working Paper, 2020.
46. Carone G., Schmidt J.H., Nicodeme G., *Tax revenues in the European Union: Recent trend and challenges ahead*, European Economy. Economic Papers, Brussels 2007.

47. CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, Warsaw 2019.
48. CBOS, *Jakie podatki chcieliby płacić Polacy?* Komunikat z badań, BS/57/2008, Warszawa 2008.
49. CenEA, *Załącznik do V Raportu Przedwyborczego CenEA*, 2015, https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2015/10/zalacznik_5raport.pdf (dostęp: 14.08.2021 r.).
50. Cewe A., Nahorska H., Pancer I., *Tablice matematyczne*, Wydawnictwo Podkowa, Gdańsk 2010.
51. Chafuen A.A., *Faith and Liberty. The Economic Thought of the Late Scholastics*, Lexington Books, Lanham 2003.
52. Chanel G., *Taxation as a Cause of the French Revolution: Setting the Record Straight*, *Studia Historica Gedanensia*, 2015, t. VI, s. 65-81.
53. Chaplygina I., Lapidus A., *Economic thought in scholasticism*, [w:] G. Faccarello, H. Kurz (red.), *Handbook on the History of Economic Analysis*, Routledge, Cheltenham/Northampton 2016, vol. 2, s. 20-42.
54. Christie E., Holzner M., *What explains tax evasion? An empirical assessment based on European data*, WIIW Working Paper No 40, Vienna 2006.
55. Christ M.R., *The Evolution of the Eisphora in Classical Athens*, *The Classical Quarterly*, 2007, 57(1), s. 53-69.
56. Christie E., Holzner M., *What explains tax evasion? An empirical assessment based on European data*, WIIW Working Paper No 40, Vienna 2006.
57. Christansen R.C, Hearson M., *The new politics of global tax governance: taking stock a decade after the financial crisis*, *Review of International Political Economy*, 2016, 26 (5), s. 1068-1088.
58. Cichocki S., Kokoszczyński R., *Ewolucja krzywej Laffera jako narzędzia analizowania unikania opodatkowania: od prostych modeli teoretycznych do modeli DSGE*, *Ekonomia, Rynek, gospodarka, społeczeństwo*, 2016, 45, s. 7-27.
59. Ciceriello C., Loozen N., Bausà Peris B., Looveren L., *Study on the practical application and implementation of the European e-Invoicing standard*, PwC, 2017.
60. Clausing K.A. *Corporate tax revenues in OECD countries*, *International Tax and Public Finance*, 2007, 14 (2), s. 115-133.
61. Comarch, *Getting ready for exchanging e-invoices with public administration. A 2020 European e-invoicing market review*. <https://www.comarch.com> (dostęp: 07.07.2021 r.).
62. Comarch, *Jednolity Plik Kontrolny (JPK)*, Comarch, Taxpoint, 2017. https://inet.jgora.pl/wp-content/uploads/2017/11/Kompendium_wiedzy_o_Jednolitym_Pliku_Kontrolnym.pdf (dostęp: 30.06.2021 r.).
63. *Completing the Internal Market. White Paper from Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985), COM(85) 310 final, vol. 1985/0130, Brussels, 14 June 1985.
64. Cornelissen T., *Avoidance, Abuse, Evasion, Fraud: A view to (a) kill*, *Magazine of the Intra – European Organization of Tax Administrations*, 2009, 25.
65. Cnossen S., *Key Questions in Considering a Value-Added Tax for Central and Eastern European Countries*, *IMF Staff Papers*, 1992, 39(2), s. 211-255.
66. Ćwiąkała-Małys A., Karpińska M., Piotrowska I., *Split payment narzędziem wspierającym proces uszczelniania systemu podatkowego – za i przeciw*, [w:] Ćwiąkała-Małys A., Karpińska M., *Wyzwania współczesnych finansów – wybrane problemy*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
67. Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczenia szarej strefy w Polsce*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 2017, 480, s. 39-49.
68. Ćwikliński K., *Prognozowanie szeregów czasowych aktualizacji Jednolitych Plików Kontrolnych*, *Studia Ekonomiczne*, 2019, nr 390, s. 76-90.
69. *Cyfrowe fakturowanie w Polsce. Praktyczny i krótki przewodnik dla MŚP*, Fundacja Digital Poland, Warszawa 2020.
70. Dalton H., *Zasady skarbowości*, Wydawnictwo Kazimierz Rutskiego w Łodzi, Łódź 1948.
71. Daniek Ł., *Structured invoice: a new VAT invoicing scheme*, [w:] KPMG, *Frontiers in tax. Poland Edition*, Warszawa 2021.

72. Daniel J., Callen T., Terrones M. i in., *Public Debt in Emerging Markets: Is it Too High?* World Economic Outlook, 2003, s. 113-152.
73. Danowska-Prokop B., *Od liberalnej do keynesowskiej wizji państwa*, Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2014, nr 176 Kategorie i teorie ekonomiczne oraz polityka gospodarcza, s. 42-55.
74. Dauton M., *Taxation, War, and Good Government in Britain, 1688–1914*, [w:] Steinmo S.H., *The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America*, Oxford Scholarship Online, 2018, s. 1-25.
75. Deaton A., *Econometric Issues for Tax Design in Developing Countries*, The Theory of Taxation for Developing Countries, World Bank, Washington 1987.
76. Deloitte, *Biała lista podatników. Nie daj się zaskoczyć nowym wymogom*, 2019.
77. Deloitte, *Od ścieżki do autostrady: Droga do digitalizacji podatków*, Październik 2018.
78. Deloitte, *Szanse i zagrożenia w rozwoju dużych firm w Polsce. Wyniki badania*, Warszawa 2016.
79. Deloitte, *The ABC of Internet Digital Tax Receipt (CFDI)*, Mexico 2017. <https://www2.deloitte.com/> (dostęp: 10.10.2020 r.).
80. *Deploying Effective Strategies in Tackling VAT Fraud. Portugal's Experience*, Governo de Portugal, Secretary of State for Tax Affairs, Second Global Forum on VAT, Tokyo, 18th of April, 2014.
81. Dickson I., White D., *Tax Design Insights from the New Zealand Goods and Services Tax (GST) Model*, Working Paper No. 60, 2012, s. 1-16.
82. Diamond P., *A Many – Person Ramsey Tax Rule*, Journal of Public Economics, 1975, 4(4), s. 335-342.
83. Diamond P., Mirrlees J., *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency*, The American Economic Review, 1971, 61(1), s. 8-27.
84. Diamond P., Mirrlees J., *Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules*, The American Economic Review, 1971, 61(3), s. 261-278.
85. Diefenhaler R., *The taxation of consumption in processes of economic integration*, The George Washington University, Washington 2010
86. Dobovšek B., Slak B., *Economic crisis and “white informal economy” – a slippery slope*, International Journal of Sociology and Social Policy, 2017, 37(7/8), s. 468-476.
87. Dobrowolska B., Starzyńska W., *Stawki podatku VAT: jednolite czy zróżnicowane?*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio H, 2010, 44(2), s. 140-153.
88. Dobrzeńska E., *Poziom e-fakturowania w instytucjach publicznych w Polsce*, e-mentor, 2018, 3 (75), s. 72-79.
89. Domagała S., *Mechanizm podzielonej płatności podatku VAT w Polsce na przykładzie charakterystyki prawnoporównawczej w Rumunii*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne, 2019, nr 28, s. 235-245.
90. Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1992.
91. Dowgier R., *Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego*, [w:] Lewkowicz P.J., Stankiewicz J. (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Temida, Białystok 2010.
92. Doyle M., *The History of the Theory of Public Finance*, Student Economic Review, The University of Dublin, Dublin 1989, s. 75-78, <https://www.tcd.ie/Economics/SER/past-issues/1989.php> (dostęp: 27.07.2021 r.).
93. Dubin J., Graetz, M.J., Wilde L.L., *Are We a Nation of Tax Cheaters? New Econometric Evidence on Tax Compliance*, American Economic Review, 1987, 77(2), s. 240-245.
94. ECOO, *Response to Green Paper COM (2010) 695 – On the Future of VAT*, 2011, s. 4, 7. <https://www.ecoo.info/> (dostęp: 27.07.2021 r.).
95. Ekelund R.B., Walker D.M., *J. S. Mill on the Income Tax Exemption and Inheritance Taxes: The Evidence Reconsidered*, History of Political Economy, 1996, 28(4), s. 559-581.
96. Enste D.H., *The shadow economy in industrial countries*, IZA World of Labor, Bonn 2018.
97. Enste D.H., Schneider F., *Shadow Economies: Size, Causes, And Consequences*, Journal of Economic Literature, 2000, 38(1), s. 77-114.
98. European Commission, *EC Law and Tax Treaties*, Workshop of Experts, Brussels 2005.

99. European Commission, *eInvoicing: New electronic invoicing standard facilitates public procurement contracts in Europe*, 2019. https://ec.europa.eu/growth/content/einvoicing-new-electronic-invoicing-standard-facilitates-public-procurement-contracts-europe_en, (dostęp: 28.09.2020 r.).
100. European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*, 2020 Final Report, Brussels 2020.
101. European Commission, *Taxation trends in the European Union*, Luxembourg 2021.
102. European Commission, *The concept of tax gaps. Report on VAT Gap Estimations by FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041)*, Brussels 2016.
103. European Commission, *VAT rates applied in the Member States of the European Union*, Brussels 2020.
104. European Commission, *What is eInvoicing?* <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eInvoicing> (dostęp: 28.09.2020 r.)
105. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania*, Luksemburg 2015.
106. EY, *How blockchain will transform tax, accounting and more*, 2020. https://www.ey.com/en_it/tax/how-blockchain-will-transform-tax-accounting-and-more (dostęp: 08.11.2020 r.).
107. EY, *System stworzony od podstaw, czyli prawdziwa historia 25-lecia polskich podatków. (A system built from the ground up, or, the true story of 25 years of Polish tax)*, Warszawa 2014. <http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2016/0407/053948-25-lat-podatkow-raport.pdf> (dostęp: 14.01.2021 r.).
108. Felis P., *Kilka uwag o roli i znaczeniu podatków w systemie finansowym*, [w:] Ickiewicz J., Ostaszewski J. (red.), *Złota Księga dla Profesora dr. hab. Jana Konstantego Szczepańskiego z okazji odnowienia dyplomu doktora nauk ekonomicznych*, Oficyna Wydawnicza - Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2017.
109. Felis P., *Wybrane współczesne społeczno-ekonomiczne uwarunkowania reformy systemu podatkowego*, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 117-151.
110. Fojciak-Mastalska E., Mastalski R., *Problemy tworzenia prawa podatkowego*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica, 1992, nr 54, s. 127-139.
111. Formaini R.L., *Jean-Baptiste Say: Foundations of France's Free Trade Tradition*, *Economic Insights*, 2006, 11(1).
112. Famulska T., *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania podatku od wartości dodanej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2007.
113. Fornalik J., Jaworska M., *Obowiązkowy split payment*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
114. Federowicz Z., *Instytucje finansowe*, PWE, Warszawa 1965.
115. Federowicz Z., *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1968.
116. Feige E.L., *The underground economies. Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge University Press, Cambridge 1989.
117. Fijałkowska J., *Jednolity Plik Kontrolny – elektroniczne raportowanie a uszczelnianie systemu VAT*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 2017, nr 158, s. 9-31.
118. Financial Action Task Force, *Laundering the proceeds of VAT carousel fraud*, Paris 2007.
119. Franciszewska S., Węgrzyn A., *Zjawisko szarej strefy w Polsce – przyczyny, skutki i metody ograniczania*, *Finanse i Prawo Finansowe*, 2019, 4(24), s. 33-48.
120. Frey B.S., Torgler B., *Tax morale and conditional cooperation*, *Journal of Comparative Economics*, 2007, 35(1), s. 136-159.
121. Fundowicz J., Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2016.
122. Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2019.
123. Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2020*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2020.
124. Fundowicz J., Łapiński K., Stefanowicz J., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2021*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2021.

125. Furman Ł., *Efektywny system poboru podatków*, CeDeWu, Warszawa 2019.
126. Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
127. Gajl N., *Teorie podatkowe na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
128. Gallagher M., *Benchmarking tax system*, Public Administration and Development, 2005, 25(2), s. 125-144.
129. Gaudemet P.M., Molier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
130. Gentry W.M., *Optimal taxation*, [w:] Cordes J.J., Ebel E.D, Gravel J.G. (red.), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Urban Institute Press, Washington 1999.
131. Głuchowski J., *Harmonizacja podatków pośrednich i bezpośrednich*, Glosa, 1999, nr 8.
132. Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2006.
133. Gołębiowski G., *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, Współczesna Ekonomia, 2007, 1, s. 17-28.
134. Gołasa P., *Harmonizacja polityki podatkowej w Unii Europejskiej na przykładzie podatku od wartości dodanej*, Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, 2009, 2(51), s. 163-171.
135. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
136. Gomułowicz A., Mączyński D., *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 8, Wolter Kluwer, Warszawa 2016.
137. Goniszewski M., *Konkurencyjność polskiego systemu podatkowego na wspólnym rynku pracy Unii Europejskiej*, Uniwersytet Gdański - Wydział Ekonomiczny, Gdańsk 2016.
138. Goryszewski R., *U źródeł teorii i praktyki finansów publicznych. Część II Merkantylizm, fizjokratyzm, początki klasycznej myśli ekonomicznej*, Ekonomia, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego, 2011, nr 2, s. 141-148.
139. Grant Thornton, *Legislacyjna burza słabnie. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*. Edycja 2019. <https://barometrprawa.pl/> (dostęp: 12.03.2021 r.).
140. Grant Thornton, *Organy podatkowe wydają wadliwe interpretacje podatkowe. Analiza indywidualnych interpretacji podatkowych wydanych warunkowo. Dlaczego nie dają ochrony?* 2018. <https://grantthornton.pl/> (dostęp: 17.09.2020 r.).
141. Grant Thornton, *Zmienność prawa nadal przytłacza. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Edycja 2020. <https://barometrprawa.pl/> (dostęp: 12.03.2021 r.).
142. Grapperhaus F.H.M., *Opowieści podatkowe Drugiego Milenium*, TNOiK, Toruń 2000.
143. Grądański F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
144. Gryziak B., *Mechanizm podzielonej płatności (split payment) jako narzędzie przeciwdziałania oszustwom podatkowym w zakresie VAT – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, nr 8/2019, Warszawa 2019, s. 8-14.
145. Gwiazdowski R., *Krzywa Laffera. Rzecz o tym, jak obniżki stawek podatkowych mogą skutkować zwiększeniem wpływów podatkowych i vice versa*, Warsaw Enterprise Institute, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2017.
146. Gwiazdowski R., *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2007.
147. HM Treasury, *Tackling tax avoidance, evasion, and other forms of non-compliance*, Presented to Parliament pursuant to sections 92 and 93 of the Finance Act 2019, London 2019.
148. Hoffman H., *The Theory of Tax Planning*, The Accounting Review, 1961, 36(2), s. 274-281.
149. Holly K., Żółtak A., *Słownik wyrazów zapomnianych czyli słownictwo naszych lektur*, Warszawa 2001.
150. Honousek K., Palda F., *Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics and Other Transition Countries*, Kyklos, 2004, 57/2.
151. Hopcroft R.L., *Maintaining the Balance of Power: Taxation and Democracy in England and France, 1340-1688*, Sociological Perspectives, 199, 42(1), s. 69-95.
152. Huton E., *The Revenue Administration—Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation*, International Monetary Fund, Washington 2017.

153. International Monetary Fund, Sweden. *Selected issues*, International Monetary Fund, Washington 2021.
154. Jacobs B., *Digitalization and Taxation*, [w:] Gupta S., Keen M., Shah A., Verdi G. (red.), *Digital Revolutions in Public Finance*, International Monetary Fund, Washington 2017. <http://dx.doi.org/10.5089/9781484315224.071>.
155. Jahan S., Papageorgiou C., *What Is Monetarism?* Finance & Development, 2014, 51(1), s. 38-39.
156. Jakubowska M., *Szara strefa w gospodarce i metody jej zwalczania w zakresie ograniczania skali nierejestrowanych transakcji*, Catallaxy, 4(2), 2019.
157. Janský P., *Consumer Demand System Estimation and Value Added Tax Reforms in the Czech Republic*, Finance a Uver 2014, 64(3), s. 246–273.
158. Jarczok-Guzy M., *Stawki podatku od towarów i usług w Polsce a realizacja optymalizacji podatkowej*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2017, nr 3 (87), cz. 2, s. 77-85. DOI: 10.18276/frfu.2017.87/2-07.
159. Jarczok-Guzy M., *The principles of tax law equality in the context of direct taxation*, Journal of Economics and Management, 2017, 30(4), s. 70-84.
160. Jarczok-Guzy M., *Zjawisko konkurencji podatkowej w obszarze opodatkowania dochodów korporacyjnych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 271, s. 77-88.
161. Jarosiewicz G., *Mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem od towarów i usług transakcji krajowych*, praca doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2018.
162. Jarzębska M., *Doskonalenie jakości usług Krajowej Administracji Skarbowej – komunikacja oraz skuteczność i efektywność poboru podatków na przykładzie Urzędu Skarbowego w Sierpcu*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, 2017, 2 (26), s. 251-270.
163. Jaszczyński M., *Funkcje podatków w gospodarce*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, 2017, nr 1, s. 215-230.
164. Kaczmarczyk A., *Problemy wdrożenia mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem VAT w praktyce gospodarczej małych i średnich firm z branży budowlanej*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2017, nr 333, s. 116-124.
165. Kaczmarek M., Kaczurak-Kozak M., Strąg T., Winiarska K., *Audyt i kontrola wewnętrzna instrumentami nadzorującymi racjonalność działań*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019.
166. Kalinowski M., *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001.
167. Kalyva A., Naudts H., Princen S., *The French VAT System and Revenue Efficiency*, Economic Briefs, Luxembourg, 2016.
168. Kanar A., Thackray M., *Polska. Program Analizy Luk Administracji Skarbowej – Luka w podatku od towarów i usług*, International Monetary Fund, Waszyngton 2018.
169. Karwat P., *Obejście prawa podatkowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
170. Kasprzak P., W. Wyrzykowski, *Ocena efektywności działalności administracji podatkowej na tle wybranych państw*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2017, 33(1), Tarnów 2017, s. 83-95.
171. Kasprzak P., Wyrzykowski W., *Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków*, Zarządzanie Finansami i Rachunkowość, 2016, 4(1), s. 17-31.
172. Kenig-Witkowska M. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
173. Kenen P.B., *A Theory Optimum Currency Areas – An Eclectic View*, [w:] R. Mundell, Swoboda A. (red.), *Monetary Problem of International Economy*, Chicago University Press, Chicago 1969.
174. Kenny P., *The Mirrlees Review's Good Tax System: 'Old World' Versus 'New World' Professor Opinions*, SSRN Electronic Journal, 2015, s. 491-515.
175. Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* (tłum. Kalecki M., Rączkowski S.), Wydanie 3, PWN, Warszawa 2021.
176. Kichler E., *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

177. Kiedrowska M., Marszałek P., *Polityka pieniężna i fiskalna w teoriach makroekonomicznych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2003, nr 1, s. 71-90.
178. Khan T.S., Norregaard J., *Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges*, IMF Working Paper, Washington 2007.
179. Koch B., *The e-invoicing journey 2019-2025*, Bruno Koch Billentis Wil 2019.
180. Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996.
181. Komar A., *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996.
182. Komisja Europejska, Dokument roboczy służb Komisji. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Bruksela 2019.
183. Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela 2010.
184. Klimek M., *Program „Od papierowej do cyfrowej Polski” – założenia i stan realizacji*, XVIII Kongres Spedytorów, Toruń 2017. <https://pisil.pl/wp-content/uploads/2017/06/M.Klimek-Program-Od-papierowej-do-cyfrowej-Polski.pdf> (dostęp: 05.07.2021 r.).
185. Klonowska A., *Ekonomiczne skutki ucieczki przed podatkiem*, Zeszyty Naukowe nr 778 Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008, s. 211-224.
186. Klonowska A., *Luka podatkowa. Skutki dla finansów publicznych*, C.H. Back, Warszawa 2017, s. 25
187. Klonowska A., *Rozpoznawanie obszarów ryzyka podatkowego jako metoda zwiększania wpływów podatkowych*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2016.
188. Kobiela J., Nesterak J., *Jednolity Plik Kontrolny. Klient JPK 2.0*, Krakowska Szkoła Controllingu, Kraków 2018.
189. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dzwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”*, KOM(2011) 206 wersja ostateczna, Bruksela 2011.
190. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości podatku VAT. *W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela 2011.
191. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący działań następczych w odniesieniu do planu działania w sprawie VAT W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje, Bruksela 2017.
192. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, Bruksela 2012.
193. Kopeć K., *Reduced Value Added Tax (VAT) Rate on Books as a Tool of Indirect Public Funding in the Cultural Sector*, Sustainability, 2020, 12, 5590.
194. Kopyściańska K., *Kontrowersje wokół tzw. uszczelniania systemu podatkowego w kontekście ostatnich zmian odnoszących się do podatku od towarów i usług*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2017, nr 3, 39-54.
195. Kosek-Wojnar M., *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
196. Kotowski W., *Karuzele podatkowe*, [w:] Ożóg I., Rudowski J. (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
197. Kotowski W., *Pusta faktura. Faktura niedokumentująca rzeczywistego zdarzenia gospodarczego*, [w:] Ożóg I., Rudowski J. (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
198. Kowal A., *Kredyty kupieckie a zatory płatnicze*, [w:] Wasilewski M., Bereźnicka J. (red.), *Wybrane problemy finansów publicznych i przedsiębiorstw*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020.

199. Kowal A., Lichota W., *Proces cyfryzacji podatku VAT w Polsce*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 2020, T. CXV, s. 265–282.
200. Kowal A., Przekota G., *VAT Efficiency – A Discussion on the VAT System in the European Union*, Sustainability, 2021, 13(9):4768.
201. Kowal A., *Split payment mechanism in the economy of small and medium-sized enterprises*, Zeszyty Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2019, nr 4(44), s. 39-51.
202. Kowal A., *Wpływ mechanizmu odwrotnego obciążenia na działalność małych i średnich przedsiębiorstw z branży budowlanej*, Przedsiębiorczość i edukacja, 2020, 16(1), s. 339- 354.
203. Kowal A., *Zatory płatnicze w Polsce – wybrane aspekty*, [w:] G. Lew (red.), *Rachunkowość. Problemy i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2020.
204. Kowalczyk M., Napieček R., *Technologia blockchain w rachunkowości*, CeDeWu, Warszawa 2021.
205. Kozub-Skalska S., *Mechanizm odwrotnego obciążenia w vat jako nieefektywne narzędzie w zmniejszaniu luki podatkowej w VAT*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 275, s. 92-106.
206. KPMG, *Mandatory split payment mechanism from 1st November 2019*, 2019. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pl/pdf/2019/09/pl-en-tax-alert-KPMG-2019-09-24-mandatory-split-payment-mechanism-from-1-st-november-2019.pdf>
207. (dostęp: 21.04.2021 r.).
208. KPMG, *Studium przypadku – System kas fiskalnych online w Polsce. Szansa na zmniejszenie szarej strefy i luki podatkowej w Polsce*, Warszawa 2016.
209. Krajewska A., *Podatki. Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004.
210. Krajewska A., *Zróźnicowanie społeczne, szara strefa i podatki w transformujących się gospodarkach*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym, 2005, s. 225-236.
211. Krajewska A., Krajewski P., *Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, CeDeWu, Warszawa 2020.
212. Krajewska A., Krajewski S., *Fiscal Policy in Poland in the Times of Crisis - Origins and Consequences*, Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe, 2011, 14(2), s. 79-100.
213. Krajowa Administracja Skarbowa, *Informacja z działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2017 rok*, Bielsko-Biała 2018.
214. Krajowa Administracja Skarbowa, *Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyludzeniami skarbowymi*, Warszawa 2020.
215. Krywan T., *Biała lista podatników VAT, Koszty w PIT i CIT, Odpowiedzialność solidarna*, INFOR, Warszawa 2019.
216. Krzemiński J., *Klasyk ekonomii i multimilioner*, <https://ekonomia.gosc.pl> (dostęp: 14.04.2021 r.).
217. Kulicki J., *Obecny i pożądany zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] Dzwonowski H., Kulicki J. (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
218. Kukulski Z., Nykiel W., *Tendencje rozwojowe prawa podatkowego*, [w:] Nykiel W. (red.) *Prawo podatkowe w Polsce. Podręcznik akademicki*, Difin, Warszawa 2018.
219. Kuraś Z., *Harmonizacja systemów podatkowych państwa członkowskich Unii Europejskiej*, Studia Gdańskie, t.VI, 2009, s. 229-243.
220. Kurzac M., *Uchylanie się od opodatkowania i oszustwo podatkowe w rozumieniu art. 54 i 56 Kodeksu karnego skarbowego w świetle odesłań do systemu prawa podatkowego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 2017, t. CII, s. 69-80.
221. Kurzac M., *Unikanie opodatkowania a uchylanie się od opodatkowania – o kryteriach rozróżniających*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 2017, t. CV, s. 11-22.
222. Kuźnińska H., *Kryteria klasyfikacji i rodzaje ucieczki przed podatkiem*, [w:] Kuźnińska H. (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018.
223. Kuźnińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.

224. Kuzińska H., *Ucieczka przed podatkami i jej przyczyny*, [w:] Kuzińska H. (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018.
225. Kuzińska H., *Uwagi wstępne*, [w:] Kuzińska H. (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltex, Warszawa 2018.
226. Laffer A.B., *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*, The Heritage Foundation, Washington 2004.
227. Laszczak-Łasut K., Michalak E., *Nadużycia prawa podatkowego w Unii Europejskiej na przykładzie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od wartości dodanej*, Praca dyplomowa, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2016.
228. Levaggi R., Menoncin F., *Optimal dynamic tax evasion: a portfolio approach*, Journal of Economic Dynamics and Control, 2011, 124 (C), s. 115-129.
229. Lewin S., *Chile DTE eInvoicing 101*, SOVOS, 2013. <https://sovos.com/blog/vat/the-basics-in-chile-for-dte-einvoicing/> (dostęp: 10.10.2020 r.).
230. Lipczyńska A., *Wykrywanie nadużyć podatkowych. Prawo Benforda i Jednolity Plik Kontrolny*, Difin, Warszawa 2019.
231. Lipniewicz, L. *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
232. Litwińczuk H. (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
233. Łaszek A., *Największy problem polskiego systemu podatkowego*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 2019. <https://for.org.pl> (dostęp: 05.05.2020 r.).
234. Macudziński M., *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 2018, 3(6), s. 69-87.
235. Majaczyna M., *Odwrotne obciążenie a oszustwa w VAT*, [w:] Ożóg I., Rudowski J. (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikania opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
236. Majaczyna M., *Solidarna odpowiedzialność w VAT jako metoda walki z oszustwami podatkowymi*, [w:] Ożóg I., Rudowski J. (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikania opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
237. Mariana J., *A Treatise on the Alteration of Money*, (tłum. P.T., Brannan), Journal of Markets & Morality, 2002, 5(2), s. 523-593.
238. Mariański A., *Krótką historia opodatkowania dochodu*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2018, nr 3, s. 9-26.
239. Marton A., *E-invoicing: każda faktura autoryzowana przez Ministerstwo Finansów już w 2022 r.?*, 30.06.2020. <https://www.rp.pl/Opinie/306309942-E-invoicing-kazda-faktura-autoryzowana-przez-Ministerstwo-Finansow-juz-w-2022-r.html> (dostęp: 09.02.2021 r.).
240. Mastalski R., *Stosowanie prawa podatkowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
241. Matusiakiewicz Ł., *Split payment – podzielona płatność. Praktyczne problemy*, Unimex, Wrocław 2019.
242. Mazur T., Bach D., i in., *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, MF Opracowanie i Analizy, Ministerstwo Finansów, 3-2019, Warszawa 2019.
243. Mazurek – Chwiejczak M., *Rozmiary i determinanty luki VAT w Polsce na tle innych państw*, [w:] Koguc- Szołno J., Wójtowicz K. (red.), *Luka podatkowa – jej przyczyny, problemy pomiaru, sposoby ograniczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie- Skłodowskiej, Lublin 2019.
244. Mączyński D., *„Uszczelnianie” a zasady konstrukcyjne podatku od wartości dodanej*, [w:] Gajewski D.J. (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Wolters Kluwer 2020.
245. McKinnon R.I., *Optimum currency areas*, American Economic Review, 1963, 53, s. 717-725.
246. *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, <https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf> (dostęp: 21.09.2020 r.).
247. Mikuła P., *Zasada proporcjonalności w podatku od wartości dodanej – analiza orzecznictwa TSUE*, Toruński Rocznik podatkowy, Toruń 2014.
248. Mill J.S., *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej*, T. 2, PWN, Warszawa 1966.

249. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *eInvoicing in Italy. Pioneering in mandate B2B eInvoicing*, Brussels 2018.
250. Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne. Kontrola Skarbowa w 2016 r.*, Bielsko-Biała 2017.
251. Mirrlees J. (red.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford 2010.
252. Mirrlees J. (red.), *Tax by design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford 2011.
253. Mirrlees J., Stuart A., Besley T., i in., *The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reforms*, Fiscal Studies, 2011, 32(3), s. 331-359.
254. Mitran D., *European trends in split VAT*, Internal Auditing&RiskManagement, 2017, 4(48), s. 43-50.
255. Modzelewski W., *Mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług. Problematyka prawna*, C.H.Beck, Warszawa 2020.
256. Morawski W., *Kryzys gospodarczy 2008 roku – perspektywa historyczna*, Mazowsze Studia Regionalne, 2010, 4, s. 15-34.
257. Mościcki A., *Statystyka: wykład podstaw z ćwiczeniami*, Politechnika Koszalińska, Koszalin 2002.
258. Mróz B., *Kryzys a szara strefa w polskiej gospodarce*, [w]: Bombol M. (red.), *Jak żyć w kryzysie? Zachowanie polskich konsumentów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
259. Mucha M., *Rola podatków w realizacji celów społecznych*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2014, s. 161-163.
260. Mukhopadhyay H., *Cascading, Revenue Neutrality and the VAT: Some Theoretical Resul*, Indian Economic Review, 2000, 35(1), s. 97-107.
261. Mundell R. A *Theory Optimum Currency Areas*, American Economic Review, vol. 51, 1961, s. 657-665.
262. Mundell R., *Monetary Theory: Interest, Inflation And Growth In The World Economy* Pacific Palisades, Calif, Goodyear 1971.
263. Murphy R., *The European Tax Gap. A report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament*, Tax Research UK.
264. Musgrave R.A., *Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology*, Journal of Evolutionary Economics, 1992, 2, s. 89-113.
265. Musgrave R.A., Peacock A.T. (ed.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London 1967.
266. National Audit Office of Lithuania, *Smart tax administration system*, No. VA-6, 2019.
267. NBP, *Porównanie wybranych elementów polskiego sektora płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej w 2019 r.*, Departament Systemu Płatniczego, Warszawa 2020.
268. NBP, *Raport o obrocie gotówkowym w Polsce w 2020 r.*, Warszawa 2021.
269. Niesiobędzka M., *Sprawiedliwość proceduralna podatków*, Optimum Ekonomiczne, 2014, 4(70), s. 101-110.
270. Niemiec M., *Mechanizm rozliczenia podatku od towarów i usług w relacji inwestor – główny wykonawca (nabywca usług budowlanych) oraz wykonawca w kontekście zmian prawnych obowiązujących od 1 stycznia 2017 r.*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 2018, 3(6), s. 98-113.
271. Najwyższa Izba Kontroli, *Egzekwowanie zaległości podatkowych*, Warszawa 2021.
272. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego*, nr ewid. 137/2003/P02/016/KBF, Warszawa 2003.
273. Najwyższa Izba Kontroli, *Przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, Warszawa 2016.
274. Najwyższa Izba Kontroli, *Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*, Warszawa 2020.
275. Najwyższa Izba Kontroli, *Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, Warszawa 2019.
276. Nizioł K., *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Difin, Warszawa 2007.
277. Nowak-Piechota A., *Mechanizm podzielonej płatności – ocena nowej regulacji*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2018, nr 2, s. 119-132.

278. Nygård O.E., Revesz J.T., *Optimal indirect taxation and the uniformity debate: A review of theoretical results and empirical contributions*, Discussion Papers, No. 809, Statistics Norway, Research Department, Oslo 2015.
279. Nykiel W., Sęk M., *Podatek od towarów i usług*, [w:] Nykiel W. (red.) *Prawo podatkowe w Polsce. Podręcznik akademicki*, Difin, Warszawa 2018.
280. Objaśnienia podatkowe z dnia 20 grudnia 2019 r. Wykaz podatników VAT. <https://www.gov.pl> (dostęp: 20.09.2021 r.).
281. OECD, *Consumption Tax Trends 2008, Vat/Gst And Excise Rates, Trends and Administrative Issues*, OECD Publishing, Paris 2008.
282. OECD, *Consumption Tax Trends 2012 VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, Paris 2012.
283. OECD, *Forum on Tax Administration. Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0*, 2010. <http://www.oecd.org/tax/administration/45045602.pdf> (dostęp: 19.09.2020 r.).
284. OECD, *International VAT/GST Guidelines*, Centre For Tax Policy And Administration, Paris 2006.
285. OECD, *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience. Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group*, Final report, Paris 2009.
286. OECD, *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris 2015.
287. OECD, *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*, <https://www.oecd.org/> (dostęp: 10.10.2020 r.).
288. Oleśniewicz J., *Jednolity plik kontrolny jako forma udostępniania informacji podatkowych administracji skarbowej przez przedsiębiorców*, [w:] Przegląd Metodyczny. Numer specjalny, NIK, Warszawa 2016.
289. Opinia nr 8/2015 Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie Propozycji Zespołu ds. podatków pośrednich Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego dotyczących rozwiązań ograniczających możliwość popełniania oszustw VAT.
290. Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej, implikacje dla Polski*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 2007.
291. Oręziak L., *The Evolution of the Process of the Harmonization of Value Added Tax (VAT) within the European Union*, *Studia Europejskie – Studia w Sprawach Europejskich*, 2020, 4, s. 93-108.
292. Ostaszewski J. (red.), *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, SGH, Warszawa 2015.
293. Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017.
294. Owsiak S., *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, PTE, 2009, s. 130-160. www.ptc.pl/pliki/2/1/s_owsiak_harmonizacja.pdf (dostęp: 27.04.2021 r.).
295. Pach J., *Dylematy systemu podatkowego w Polsce*, *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 2017, 31 (3), s. 229-242.
296. Padurek B., Szpleter M., *Prowadzenie ewidencji i rozliczeń podatkowych, obsługa programu finansowo-księgowego Rachmistrz GT*, Wrocław 2020.
297. Palupi C., Darwanto D., *Transaction cost on the implementation of e-invoices in micro and small enterprises*, 2017, 6 (1), s. 139-158. <http://dx.doi.org/10.15408/sjie.v6i1.4866>.
298. Pasternak-Malicka M., *Mentalność i moralność podatkowa a reakcje gospodarstw domowych na obowiązek podatkowy*, *Modern Management Review*, 2013, XVIII, 20 (1), s. 87-98.
299. Pasternak-Malicka M., *Pozytywne i negatywne konsekwencje szarej strefy postrzeganej jako „zręczność podatkowa” podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych*, *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 2020, 24(73), s. 128-142.
300. Pasternak-Malicka M., *Przeciwdziałanie unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania w Unii Europejskiej*, *Humanities and Social Sciences*, 2013, vol. XVIII, 20(1), s. 55-67.
301. Pasternak-Malicka M., *Przestępstwa podatkowe w zakresie podatku od towarów i usług w świetle analiz organów podatkowych oraz własnych badań empirycznych*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2016, 5(83), cz. 1, s. 31-41.

302. Pasternak-Malicka M., *Szara strefa – definicje, przyczyny, szacunki. Polska perspektywa zjawiska*, Studia BAS, 2019, 2(58), s. 29-56.
303. Pauch, D. *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2015 nr 76, 2015, t. 1, s. 247-255.
304. Pastuszka J., *Przyszłość podatku VAT w Zjednoczonej Europie*, Przyszłość. Świat-Europa-Polska, 2012, 1, s. 120-127.
305. Patora K., *Zbrodnia wystawiania pustych faktur w VAT*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica, nr 86, s. 91-111.
306. Pączkowska A., Walczak M., *Polski system podatkowy w kontekście zasad podatkowych A. Smitha* [w:] Ostaszewski J. (red.), *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, SGH, Warszawa 2015.
307. Pest P., *Mechanizmy powstania oporu podatkowego*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne, 2010, nr 8, s. 107-118.
308. Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 1993.
309. Piłatowski M., *Harmonizacja podatków w UE w dobie zmian gospodarczych*, Zeszyty Naukowe, Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia, 2012, nr 52, s. 37-44.
310. Pismo z dnia 12 lipca 2018 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej 0113-KDIP1-2.4012.348.2018.1.KT Dokumentowanie dostawy oraz uprawnienie do zastosowania stawki 0% dla WDT.
311. Pismo z dnia 31 grudnia 2019 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej 0114-KDIP1-3.4012.530.2019.1.JF VAT od nieodpłatnego przekazania majątku przedsiębiorstwa w spadku spadkobiercom prowadzącym działalność gospodarczą.
312. Politou E., Alepis E., Patsakis C., *Profiling tax and financial behaviour with big data under the GDPR*, Computer Law & Security Review, 2019, 35(3), s. 306-329.
313. POLKAS, *Jednolity Plik Kontrolny. Przygotuj firmę do elektronicznych kontroli podatkowych*, Soneta Sp. z o.o., Kraków 2016.
314. Polski Instytut Ekonomiczny, *Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016-2018*, Policy Paper, Warszawa 2019.
315. Polski Instytut Ekonomiczny, *Krótką historia VAT w Polsce*, Policy Paper, 3/2019, Warszawa 2019.
316. Polski Instytut Ekonomiczny, *Szara strefa w Polsce*, Policy Paper, 7/2019 Warszawa 2019
317. Polski Instytut Ekonomiczny, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017. Przyczyny – środki -dalsze perspektywy*, Warszawa 2018.
318. Pomaskow J., *Podejście ekonomistów do roli podatku w ekonomii*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2018, nr 349, s. 173-182.
319. Pomorska A., Szolno-Koguc J., Wójtowicz K., *Proces dostosowywania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
320. Poniatowski G., *VAT non-compliance in Poland under scrutiny*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, Warszawa 2016.
321. Poniatowski G., Bonch-Osmolovskiy M., Belkindas M., *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, Center for Social and Economic Research, no 492, Warsaw 2017.
322. *Poradnik VAT*, Wydawnictwo Podatkowe Gofin, nr 6 (510), Gorzów Wielkopolski 2020.
323. Preez H., *Constructing the Fundamental Principles of Taxation through Trilateration*, The ATA Journal of Legal Tax Research, 2018, 16(2), s. 25-45.
324. Prędkie A. (red.), *Wybrane zastosowania narzędzi analitycznych w naukach ekonomicznych*, Mfiles.pl, Kraków 2015.
325. *Propozycja korekty systemu podatkowego*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2016. <https://smith.pl/> (dostęp: 12.08.2021r.).
326. *Prywatnie sprawdzają, służbowo już rzadziej*, Rzetelna firma 2018. <https://rzetelnafirma.pl/Aktualnosci/2018/Styczen/Prywatnie-sprawdzaja-s%C5%82uzbowo-juz->

- rzadziej, 25.09.2020 r., <https://www.forbes.pl/gospodarka/ponad-66-procent-mikrofirm-nie-sprawdza-wiarygodnosci-partnerow/0e0se2r>
327. (dostęp: 25.09.2020 r.).
 328. Przybylska H., *Adam Smith – prekursor etyki gospodarczej*, [w:] Polok G. (red.), *Etyczny wymiar działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Studia Ekonomiczne nr 35/06, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2005.
 329. PwC, *Luka podatkowa w VAT– jak zwalczać?* Warszawa 2014.
 330. PwC, *SAF-T (PT). Communication of billing and logistic information to Portuguese Tax and Customs Authorities*, 2016. <https://www.pwc.pt/pt/advisory/data-services/pwc-saf-t-en.pdf> (dostęp: 14.11.2020 r.).
 331. PwC, *Split payment. Raport PwC*, Warszawa 2015.
 332. PwC, *Wyludzenia VAT- luka podatkowa w 2015 r. i prognoza na 2016 r.*, Warszawa 2016.
 333. Raczkowski K., Schneider F., Węgrzyn J., *Ekonomia systemu podatkowego*, PWN, Warszawa 2020.
 334. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2012 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2013.
 335. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2014.
 336. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2014 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2015.
 337. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2015 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2016.
 338. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2017.
 339. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2017 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2018.
 340. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2019.
 341. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2019 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2020.
 342. Rada Ministrów, *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2020 roku. Budżet zadaniowy*, Warszawa 2021.
 343. Ramalho R., Croci S., Nasr J., i in., *Paying Taxes 2020*, Word Bank Group, 2020.
 344. Ramsey F., *A Contribution to the Theory of Taxation*, *The Economic Journal*, 1927, 37(145), s. 47-61.
 345. Reckon, *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*, London 2009.
 346. *Reducing the Tax Gap, Results of a GAO – Sponsored Symposium*, Report to the Joint Committee on Taxation, U.S. Congress, United States General Accounting Office, Washington 1995.
 347. Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i zasad opodatkowania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957.
 348. Rimmer D., *Closing the tax gap*, 2010. <https://www.yumpu.com/en/document/read/31213426/closing-the-tax-gap-epma> (dostęp: 22.09.2020 r.).
 349. Rogowska-Rajda B., *Podatek VAT a swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Studia Ekonomiczne, 2014, nr 198 cz. 1, s. 276-289.
 350. Rosiński R., *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, wydanie II, Difin, Warszawa 2010.
 351. Salo M., *The ideas of Maurice Lauré on VAT in the 1950s*, *World Journal of VAT/GST Law*, 2014, 3, s. 130-140.
 352. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, REBIS, Poznań 2012.
 353. Sandmo A., *Optimal Taxation: An Introduction to the Literature*, *Journal of Public Economics*, 1976, 6 (1-2), s. 37-54.
 354. Sarnowski J., Selera P., *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019*, Studia BAS, 2020, 4(64), s. 29-50.

355. Say J.B., *Listy J. Chr. Saya do P. Malthus, pisane w rozmaitych materyach ekonomii politycznej, a mianowicie: o przyczynach powszechnego zatamowania handlu*, 1829, (tłum. Stanisław Budny), Wrocław 2004 (wersja online na podst. wyd. z 1829 r., nakład i druk A. Marcinowskiego, Wilno).
356. Say J.B., *Traktat o ekonomii politycznej, czyli prosty wykład, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, PWN, Warszawa 1960.
357. Schmidt K.H., *Schumpeter and the Crisis of the Tax State*, The European Heritage in Economics and Social Sciences, s. 337-351.
358. Schmölders G., *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1960.
359. Schneider F., *Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?*, CREMA Working Paper Series, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich 2005.
360. Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* Discussion Paper Series, Bonn 2012.
361. Schofield M., *How blockchain technology could improve the tax system*, PwC, 2016. <https://www.pwc.co.uk/> (dostęp 15.08.2021 r.).
362. Sebastianka B., *Karuzela podatkowa- mechanizm i uczestnicy przestępstwa wyłudzenia podatku VAT*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Nauki Ekonomiczne, 2017, nr 26, s. 285-297.
363. Semerád P., *Carousel Fraud in Fuel and its solution form the viewpoint of the Czech VAT act*, Annual Center Review, 2016, nr 9, s. 6-11.
364. Sęk M., *Informal Economy nad VAT*, Kwartalnik Prawa Podatkowego, 2017, nr 1, s. 37-49.
365. Sikorski P. (red.), *Biuletyn Euro Info*, Enterprise Europe Network przy PARP, nr 4(192)2019, Warszawa 2019.
366. Smith A., *Badania nad naturą i przyczyną bogactwa narodów*, t.2, PWN, Warszawa 2007.
367. Sobiecki G., Szwed-Ziemichód M., *Wykorzystanie technologii blockchain do eliminacji problemów systemu podatkowego*, Analizy i Studia CASP, 2019, 7(1), s. 3-33.
368. SOVOS, *Chile DTE eInvoicing 101*, dostęp: <https://sovos.com/> (10.10.2020 r.).
369. Sowiński R., *Uchylenie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.
370. Sørensen P.B., *The Theory of Optimal Taxation: What Is The Policy Relevance?* International Tax and Public Finance, 2007, 14(4), s. 383-406.
371. *Split payment – jak dokonać płatności na rachunek VAT?* Ściąga dla Księgowych, Wydawnictwo Podatkowe GOFIN, Gorzów Wielkopolski 2020.
372. Sraffa P. (red.), *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Liberty Fund, Indianapolis 2004.
373. Stanek B., *Zasady podatkowe A. Smitha jako kryterium oceny podatku liniowego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio H, 2016, 50(1), s. 691-699.
374. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
375. Stiglitz J.E., *In Praise of Frank Ramsey's Contribution to the Theory of Taxation*, The Economic Journal, 2015, 125(583), s. 235-268.
376. Stiller W., *Neutralność podatku od wartości dodanej*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 273, s. 242-251.
377. Szafoni T., Szafoni M., *Podatki w życiu gospodarczym i publicznym*, CeDeWu, Warszawa 2018.
378. Szczerbak M., *VAT fraud and its mitigation mechanisms*, Modern Engineering, 2020, 2, s. 85-86
379. Szczęsny W., *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Difin, Warszawa 2001.
380. Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 27.
381. Szlęzak-Matusiewicz J., *Odwrotne obciążenie VAT jako mechanizm przeciwdziałający oszustwom podatkowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2015, nr 76, t. 1, s. 265-276.
382. Szpyt M., *Teoretyczne i rzeczywiste przyczyny deficytów i długu publicznego w wybranych państwach strefy euro*, praca dyplomowa, Rzeszów 2015.
383. Szymczak T., Rabiej S., Pielesz A., Desselberger J., *Tablice matematyczne, fizyczne, chemiczne, astronomiczne*, Cykada, Warszawa 2002.

384. Śledziwska K., Włoch R., *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020.
385. Śliwczyński B., *Krajowy system e-fakturowania*, e-mentor, 2015, 4 (61), s. 75-83.
386. Tegler E., *Funkcje systemu podatkowego i ocena jego sprawności*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica, 1992, t. 54, s. 101-118.
387. Thaler, R., *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, Journal of Economic Behavior and Organization, 1980, 1(1), s. 39–60.
388. The World Bank, *Doing Business 2016*, Washington 2016.
389. Tomaszewska M., Zawadzka D., *Uchylenie się od opodatkowania podatkiem od towarów i usług-identyfikacja przyczyn zjawiska w Polsce oraz określenie skutków jego występowania*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2017, 3(87) cz. 2, s. 41-51.
390. Tomaszewski K., *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, Studia Europejskie/Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 107-120.
391. Tratkiewicz T., *Model podzielonej płatności – remedium na oszustwa w VAT?*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio H, 2017, 51(6), s. 475-484.
392. Tratkiewicz T., *Podatek od towarów i usług jako narzędzie polityki fiskalnej w latach 2004-2013*, Studia Ekonomiczne/ Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2014, 198, s. 307-322.
393. Tratkiewicz T., *Rozwój programu szacowania luk podatkowych – wnioski dla Polski i Unii Europejskiej*, [w:] Koguc- Szolno J., Wójtowicz K.(red), *Luka podatkowa – jej przyczyny, problemy pomiaru, sposoby ograniczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.
394. Tratkiewicz T., *W kierunku jednej stawki VAT – korzyści i wyzwania na przykładzie Polski*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomias, 2016, 50(1), s. 601-610.
395. Tsoulfidis L., *On the Ricardian Theory of taxation and neutrality of money*, SPOUDAI - Journal of Economics and Business, 1993, 43(2), s. 111-127.
396. Ulph D., *Measuring Tax Complexity*, University of St Andrews, St Andrews 2013, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193497/ots_david_ulph_measuring_tax_complexity.pdf (dostęp: 12.12.2020 r.).
397. Urban K.E., *Aquinas and the Welfare State*, Austrian Economics Centre, 2014, www.austriancenter.com (dostęp: 27.07.2021 r.).
398. Villios S., *Measuring the tax gap of business taxpayers in Australia*, Revenue Law Journal, 2012, 21(1), s. 1-20.
399. Walczak J., *Taxation, Representation, and the American Revolution*, 2018, <https://taxfoundation.org/taxation-representation-american-revolution/> (dostęp: 27.11.2021 r.).
400. Wagner A.G.H., *Three Extracts on Public Finance*, [w:] Musgrave R.A., Peacock A.T. (red.), *Classics in the Theory of Public Finance*, St Martins's Press, New York 1967.
401. Wang J., *Application of Blockchain Technology in Tax Collection and Management*, [in:] Xu Z., Parizi R.M., Hammoudeh M., Loyola-González O. (ed.), *Cyber Security Intelligence and Analytics. Proceedings of the 2020 International Conference on Cyber Security Intelligence and Analytics (CSIA 2020)*, vol. 2, Springer Gewerbestrasse 2020, s. 50-58.
402. Wensierski P., *Polityka podatkowa Unii Europejskiej*, 2007, s. 979-990. <http://semafor.euke.sk/zbornik2007/pdf/wensierski2.pdf> (dostęp: 13.03.2021 r.).
403. Wenzel M., *A letter from the Tax Office: Compliance effects of informational and interpersonal justice*, Social Justice Research, 2006, 19(3), s. 345–364.
404. Weralski M., *Funkcje podatków a instrumenty podatkowe*, [w:] Weralski M. (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t.3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1985.
405. Węgielska A., *Warunki zastosowania 0% stawki VAT przy WDT*, Gazeta Podatkowa nr 17 (1474) z dnia 26.02.2018 r. <https://www.gofin.pl/> (dostęp: 31.03.2021 r.).
406. Węgrzyn J., *Komparatystyka ekonomiczna systemów podatkowych najbardziej innowacyjnych państw świata*, rozprawa doktorska, Wrocław 2018.
407. Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami

niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa, KOM(2009) 511 wersja ostateczna, Bruksela 2009.

408. Word Bank Group, *Doing Bussiness 2020, Economy Profile, Poland*. <https://www.doingbusiness.org/> (dostęp: 21.02.2021 r.).
409. Woroniecki P.M., *Ulgi podatkowe jako czynnik wspierający podmioty gospodarcze w okresie dekonstrukcji rynkowej*, Przedsiębiorczość-Edukacja, 2013, 9, s. 63-67.
410. Wyszkowski A., *Podatki pośrednie i dochodowe w systemie podatkowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010.
411. Wyszkowski K., Rogalska M., Piwowarek Z., i in., *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, The Global Compact Network Poland, Warszawa 2016.
412. Więckowska A., *Harmonizacja VAT w Unii Europejskiej*, Praca podyplomowa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Krakowska Szkoła Biznesu, Kraków 2016.
413. Wilk L., *Szczególne cechy odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podatkowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006.
414. Witte A., Woodbury D., *The effect of tax laws and tax administration on tax compliance: the case of the U.S. Individual Income Tax*, National Tax Journal, 1985, 38, s. 1-13.
415. Wnorowski H., *Excise tax revenue on spirits in Poland. An attempt for Laffer Curve theory verification*, Optimum. Studia Ekonomiczne, 2012, s. 67-76.
416. Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
417. Woźniak T., *Podatek od towarów i usług. „Nikt nie jest bez VAT”*, materiały dydaktyczne, <https://phavi.umcs.pl> (10.03.2021 r.).
418. Zagóra-Jonszta U., *Jean Baptiste Say o podatkach i systemie podatkowym*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 287, s. 133- 142.
419. Zagóra-Jonszta U., *Rozważania o podatkach Davida Ricarda i Johna Stuarta Milla*, Studia i Prace WNEiZ US, 2016, 44/2, s. 409-420.
420. Zbroińska B., *Pozafiskalne funkcje podatku dochodowego w praktyce gospodarczej*, Gospodarka Narodowa, 2008, nr 1-2/2008, s. 91-110.
421. Ziółkowska W., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010.
422. Ziółkowska W., *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.
423. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Mechanizmy karuzelowe. Schemat działania oszustw, skutki dla Skarbu Państwa, indolencja państwa polskiego*, Warszawa 2014.
424. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Niejednoznacznie uregulowane stawki VAT a zasada bezpieczeństwa prawnego*, Warszawa 2019.
425. Żak A., *Split payment – charakterystyka oraz wpływ na uszczelnianie luki podatkowej w podatku od towarów i usług*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM, 2019, nr 9, s. 261-275.
426. Żukowski L.J., *Pojęcie skuteczności administracji – próba syntezy*, *Administracja: teoria dydaktyka, praktyka*, 2011, 2 (23), s. 128-147.
427. Żurawska D., *Prawo podatkowe część ogólna*. Repetytorium, Difin, Warszawa 2011.
428. Zychowicz A., *Jednolity Plik Kontrolny jako nowa instytucja polskiego prawa podatkowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 2017, 41(114), s. 301-308.

Akty prawne, projekty ustaw i orzecznictwo

1. Council Implementing Decision (EU) 2020/1105 MENTING DECISION (EU) 2020/1105 of 24 July 2020 amending Implementing Decision (EU) 2017/784 authorising the Italian Republic to apply a special measure derogating from Articles 206 and 226 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax.
2. Dyrektywa Rady 77/799/EWG z 19 grudnia 1977 r. w sprawie wzajemnej pomocy prawnej pomiędzy właściwymi władzami państwa członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich oraz opodatkowania składek ubezpieczeniowych.
3. Dyrektywa Rady 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek VAT).
4. Dyrektywa Rady 92/111/EWG z dnia 14 grudnia 1992 r. zmieniająca Dyrektywę 77/388/EWG i wprowadzająca środki upraszczające w odniesieniu do podatku od wartości dodanej.
5. Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.
6. Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania w zamówieniach publicznych.
8. Interpelacja nr 13540 w sprawie unifikacji wzoru i cyfryzacji faktur VAT
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
10. Ordonanță de Urgență Nr. 78/2019 din 18 decembrie 2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare (publicată în: Monitorul Oficial nr. 1031 din 23 decembrie 2019) (ang: Emergency Ordinance no. 78/2019 regarding the changes of some normative acts and the establishment of some measures in the field of agriculture, as well as for the approval of fiscal-budgetary measures, published on the Official Gazette no. 1031 of 23 December 2019).
11. Pierwsza Dyrektywa Rady 67/227/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych.
12. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 maja 2019 r., nr UA45.
13. Projekt z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie e-faktur, <https://legislacja.rcl.gov.pl> (dostęp: 05.07.2021 r.).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących, Dz.U. 2018 poz. 2519.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii, Dz.U. 2020 poz. 1059.
16. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 września 2017 roku, druk nr 1864
17. Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes - Structure and procedures for application of the common system of value added tax.

18. Szósta Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku.
19. Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie "Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020", M.P. 2015 poz. 1069
20. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.
21. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.
22. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93.
23. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Dz.U. 1995 nr 142 poz. 702.
24. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. 1997 Nr 140 poz. 939.
25. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926.
26. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 1999 nr 83 poz. 930.
27. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).
28. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535.
29. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz ustawy o transporcie drogowym, Dz.U. 2011 nr 134 poz. 780.
30. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013 poz. 1027.
31. Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 poz. 1649.
32. Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 62.
33. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018 poz. 646
34. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2018 poz. 2191.
35. Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo o miarach, Dz.U. 2019 poz. 675.
36. Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1751.
37. Treaty on European Union (92/C 191/01), Official Journal of the European Communities.
38. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), C 326/47.
39. Wyrok TSUE z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-302/07 JD Wetherspoon PLC przeciwko Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs, Sprawa C-302/07.
40. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2009 r., I SA/Bd 682/08, CBOSA.
41. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. akt: I SA/Wr3065/03.

Strony internetowe

Rządowe:

1. <https://bdm.stat.gov.pl>
2. https://stat.gov.pl/Klasyfikacje/doc/pkd_07/pkd_07.htm
3. <https://www.biznes.gov.pl/pl/aktualnosci/biala-lista-podatnikow-vat-nowe-narzedzie-do-sprawdzania-kontrahentow#2>
4. <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat/kto-musi-placic-vat>
5. <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat-w-transakcjach-zagranicznych/vat-w-handlu-miedzynarodowym-swiadczenie-i-nabycie-uslug>
6. <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat/jak-prawidlowo-rozliczyc-vat>
7. <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-vat/wystawianie-faktur-co-powinienes-wiedziec/e-faktura-wszystko-co-musisz-wiedziec>
8. https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-korzystac-z-kasy-fiskalnej/proc_1650-zwrot-kosztow-na-zakup-kasy-fiskalnej-on-line
9. <https://finanse-arch.mf.gov.pl>
10. <https://finanse-arch.mf.gov.pl/web/wp/pp/nowa-matryca-vat>
11. <https://www.gov.pl/web/kas/sukces-analzyki-stir>
12. <https://www.gov.pl/web/rozwoj/w-przyszly-czwartek-zaczna-obowiazrywac-e-faktury-min-w-zamowieniach-publicznych>
13. <https://www.gov.pl/web/finanse/wplywy-budzetowe>
14. <https://www.gov.pl/web/finanse/e-faktura-na-kolejnym-etapie-procesu-legislacyjnego>
15. <https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-przyjal-projekt-ustawy-o-mechanizmie-podzielonej-platnosc-i-nowej-matrycy-stawek-vat>
16. <https://www.gov.pl/web/rozwoj/w-przyszly-czwartek-zaczna-obowiazrywac-e-faktury-min-w-zamowieniach-publicznych>
17. <https://www.kis.gov.pl/informacje-podatkowe-i-celne/wiazace-informacje-stawkowe-wyszukiwarka>
18. <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/57876:swiadczenie-uslug-na-rzecz-klientow-z-innych-krajow-unii-europejskiej-zagadnienia-vat>
19. <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/64327:od-1-pazdziernika-2020-r-zacznie-obowiazrywac-nowy-jpk-vat-z-deklaracja>
20. <https://www.podatki.gov.pl/akcyza/stawki-podatkowe/>
21. <https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/zmiany-w-prawie/podpisano-rozporzadzenie-ws-nowego-jpk-vat/>
22. <https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/>
23. <https://www.podatki.gov.pl/vat/stawki-podatkowe/#kotwica8>
24. <https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf>
25. <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka>
26. <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja-wyludzenia/>
27. <https://www.podatki.gov.pl/vat/abc-vat/matryca-stawek-vat/>
28. <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja-wyludzenia/>
29. <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/wykaz-podatnikow-vat/plik-plaski/>
30. <https://www.podatki.gov.pl/akcyza/stawki-podatkowe/>
31. <https://www.podatki.gov.pl/vat/stawki-podatkowe/>

Pozostałe:

1. <https://case-research.eu/index/?id=a3de6497a244badb71313dd586fdacf8>
2. <https://www.doradze.pl/system-podatkowy-w-polsce2>
3. <https://ec.europa.eu/eurostat>
4. <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eInvoicing+in+Poland>
5. <https://english.radio.cz/minister-cut-vat-rate-bid-mollify-restaurateurs-over-electronic-cash-registers-8267150>
6. <https://e-prawnik.pl/temat/im-bardziej-chore-panstwo-tym-wiecej-w-nim-ustaw-i-rozporzadzen.html>
7. <https://e-prawnik.pl/temat/na-czym-polegaja-wyludzenia-vat.html> (dostęp: 11.08.2021 r.).
8. <https://iba.countline.lt/saf-t-lietuvoje/>
9. <https://imas.vmi.lt/isaf/>
10. <http://komentarze-modzelewski.pl/2018/11/09/inwestycje-legislacyjne-w-prawie-podatkowym-byly-jedna-z-glownych-przyczyn-powstania-luki-podatkowej/>
11. <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/rozliczenia-vat/746900,Solidarna-odpowiedzialnosc-za-zaleglosci-podatkowe-w-VAT-zmiany-od-2017-roku.html>
12. <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2017/0711/174625-112701-elementy-konstrukcyjne-podatku.pdf>
13. https://pl.wikipedia.org/wiki/Stawka_podatku
14. <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1341275,mf-o-postepowaniu-ke-dot-split-payment-w-rumunii.html>
15. <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1448849,biala-lista-vat-jakie-narzedzia-do-weryfikacji-banki-odplatnosc.html>
16. <https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-kwartalne-rozliczanie-vat-jakie-przyniesie-korzysci>
17. <http://prawolaffera.pl/co-to-jest-prawo-laffera/>
18. <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/VAT.pdf>
19. <https://smith.pl/pl/artykuly/milton-friedman-antysocjalizm-i-chicagowska-szkola-ekonomii>
20. <https://taxfoundation.org/best-worst-consumption-tax-systems-europe-2020/>
21. <https://taxfoundation.org/publications/international-tax-competitiveness-index/>
22. <https://www.case-research.eu/pl/relacja-z-seminarium-vat-rozwazania-na-kanwie-mirrlees-review-101239>
23. <https://www.comarch.pl/erp/aktualnosci/systemy-z-obsluga-bialej-listy-podatnikow/>
24. <https://www.comarch.pl/handel-i-uslugi/wymiana-danych/e-invoicing/>
25. <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/paying-taxes>
26. <https://www.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes-2020>
27. <https://www.fatturapa.gov.it/it/index.html>
28. <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2021/12/16/1-gennaio-2022-limite-utilizzo-contante-1-000-euro>
29. <https://www.rp.pl/Opinie/306309942-E-invoicing-kazda-faktura-autoryzowana-przez-Ministerstwo-Finansow-juz-w-2022-r.html>
30. <http://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-podatkach/item/1073-rzad-polski-liberalizuje-stanowisko-wobec-split-payment.html>
31. <http://www.russellbedford.pl/o-nas/rb-biuletyn/item/1306-korzysci-ze-stosowania-mechanizmu-podzielonej-platnosc.html>
32. <https://www.sage.com/pl-pl/blog/jak-jest-cel-wprowadzenia-bialej-listy-podatnikow-vat/>
33. <https://www.sage.com/pl-pl/blog/s%C5%82ownik/kasowa-metoda-rozliczania-vat-faktura-metoda-kasowa/>
34. <https://www.taxathand.com/article/12777/Romania/2020/VAT-split-payment-mechanism-abolished->
35. <http://www.przepisy.gofin.pl>
36. <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2020/overall-ranking-and-data-tables.html>

37. <https://www.pwc.com/lt/en/svcs/tax-legal-services/saf-t-requirements.html>
38. <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/nawosci-podatkowe/2019/biala-lista-podatnikow-vat.html>
39. <https://www.pwc.ro/en/tax-legal/alerts/the-vatsplit-payment-mechanism--repealed-as-of-1-february-2020.html>
40. <https://www.theguardian.com/money/2010/nov/10/uk-tax-system-mirrlees-review>
41. <https://www.ch.ch/en/vat-rates-switzerland/>
42. <https://www.unimaze.com/potential-e-invoicing-barriers-and-how-to-overcome-them/>

Spis tabel

Tabela 1.1. Najważniejsze poglądy przedstawicieli merkantylistów i kameralistów na temat podatków	28
Tabela 1.2. Zasady podatkowe	44
Tabela 1.3. Rola polityki podatkowej według keynesizmu	49
Tabela 1.4. Podatki <i>first-best</i> a podatki <i>second-best</i>	56
Tabela 1.5. Wybrane koncepcje uzasadnienia krzywej Laffera	67
Tabela 1.6. Wybrane wskaźniki porównania systemów podatkowych	72
Tabela 1.7. Ranking International Tax Competitives Index w 2020 r.	74
Tabela 1.8. Ranking państw UE oraz wybranych państw spoza UE (2020)	77
Tabela 2.1. Cechy stałe podatku	89
Tabela 2.2. Szczegółowe funkcje pozafiskalne podatku	92
Tabela 2.3. Charakterystyka skal podatkowych	95
Tabela 2.4. Podział podatków według różnych kryteriów	97
Tabela 2.5. Różnice między podatkiem VAT a akcyzowym	99
Tabela 2.6. Przyczyny uchylania się od opodatkowania według R. Sowińskiego	130
Tabela 2.7. Funkcje faktury VAT	137
Tabela 2.8. Fikcyjne faktury w obrocie gospodarczym ujawnione w latach 2010-2015.	140
Tabela 2.9. Wyniki badań ankietowych dotyczących podatku od towarów i usług	155
Tabela 2.10. Stawki VAT krajach UE	158
Tabela 2.11. Zmiany z nowej matrycy VAT	161
Tabela 2.12. Zestawienie pomiarów luki podatkowej w wybranych państwach członkowskich	164
Tabela 2.13. Wybrane wskaźniki efektywności	166
Tabela 2.14. Metody szacowania luki podatkowej VAT	167
Tabela 3.1. Narzędzia cyfryzacji podatku od towarów i usług – ujęcie syntetyczne	179
Tabela 3.2. Nazwa standardu SAF-T w wybranych krajach UE	185
Tabela 3.3. Charakterystyka SAF-T w poszczególnych państwach UE	186
Tabela 3.4. Rezultaty stosowania STIR przed administrację podatkową	206
Tabela 3.5. Informacje o badanych przedsiębiorstwach	215
Tabela 3.6. Opinia na temat barier w dobrowolnym stosowaniu e-faktur ustrukturyzowanych	217
Tabela 3.7. Opinia na temat zachęt mogących skłonić do dobrowolnego stosowania e-faktur ustrukturyzowanych	219
Tabela 4.1. Forma prawna badanych przedsiębiorstw z Sekcji F i G	231
Tabela 4.2. Związek pomiędzy formą prawną przedsiębiorstwa a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji F	232
Tabela 4.3. Związek pomiędzy formą prawną przedsiębiorstwa a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji G	232

Tabela 4.4. Model prowadzenia księgowości w badanych przedsiębiorstwach.....	233
Tabela 4.5. Związek pomiędzy modelem prowadzenia księgowości a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji F.....	234
Tabela 4.6. Związek pomiędzy modelem prowadzenia księgowości a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji G.....	234
Tabela 4.7. Związek pomiędzy wcześniejszym stosowaniem mechanizmu <i>split payment</i> a wielkością przedsiębiorstwa w sekcji F.....	237
Tabela 4.8. Związek pomiędzy wcześniejszym stosowaniem mechanizmu <i>split payment</i> a formą prawną działalności przedsiębiorstwa	238
Tabela 4.9. Związek pomiędzy wcześniejszym stosowaniem mechanizmu <i>split payment</i> a stosowanym modelem księgowości.....	239
Tabela 4.10. Związek pomiędzy regulowaniem należności wobec przedsiębiorstwa a regulowaniem płatności przez przedsiębiorstwo z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy	241
Tabela 4.11. Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na płynność finansową przedsiębiorstwa.....	243
Tabela 4.12. Zwiększony nakład pracy w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności.....	244
Tabela 4.13. Zwiększony nakład pracy w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności – opinie według wielkości przedsiębiorstwa.....	245
Tabela 4.14. Zwiększony nakład pracy w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności – opinie według modelu prowadzenia księgowości	246
Tabela 4.15. Problemy przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji np. faktoringu, kompensat, korekt faktur	246
Tabela 4.16. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności	247
Tabela 4.17. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie według wielkości przedsiębiorstwa.....	248
Tabela 4.18. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie według modelu prowadzenia księgowości.....	249
Tabela 4.19. Zaburzenia płynności finansowej a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji F	250
Tabela 4.20. Zaburzenia płynności finansowej a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji G	250
Tabela 4.21. Zwiększenie nakładu pracy a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji F	251
Tabela 4.22. Zwiększenie nakładu pracy a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji G	251
Tabela 4.23. Trudności przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji F	252
Tabela 4.24. Trudności przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji a korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności – opinie dla przedsiębiorstw sekcji G.....	252
Tabela 4.25. Korzyści dla przedsiębiorstwa ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności wskazane przez przedsiębiorców.....	253

Tabela 4.26. Wpływ wprowadzenia JPK na koszty wypełniania obowiązków podatkowych (z pominięciem kosztów wdrożenia JPK) w podziale na kategorie przedsiębiorstw	255
Tabela 4.27. Główne przyczyny problemów wpływających na prawidłowe sporządzenie i przekazaniem organom podatkowym poszczególnych struktur JPK	257
Tabela 4.28. Stopień wykorzystania przez przedsiębiorców narzędzi/usług do weryfikacji rzetelności kontrahentów przed wprowadzeniem JPK (wg kategorii przedsiębiorstw)	259
Tabela 4.29. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT	261
Tabela 4.30. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa	262
Tabela 4.31. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT według modelu księgowości	263
Tabela 4.32. Skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT	263
Tabela 4.33. Skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa	264
Tabela 4.34. Skrócenie czasu rozliczenia podatku VAT z zastosowaniem JPK_VAT według modelu księgowości	266
Tabela 4.35. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT	266
Tabela 4.36. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa	267
Tabela 4.37. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT według modelu księgowości	268
Tabela 4.38. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT wskazywane przez przedsiębiorców	270
Tabela 4.39. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT	270
Tabela 4.40. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT według wielkości przedsiębiorstwa	271
Tabela 4.41. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT według modelu księgowości	272
Tabela 4.42. Weryfikacja kontrahenta w białej liście przy transakcjach poniżej 15 tysięcy	274
Tabela 4.43. Weryfikacja kontrahenta w białej liście przy transakcjach poniżej 15 tys. zł według wielkości przedsiębiorstwa	275
Tabela 4.44. Weryfikacja kontrahenta w białej liście przy transakcjach poniżej 15 tys. zł według modelu księgowości	276
Tabela 4.45. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji	277
Tabela 4.46. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji ze względu na wielkość przedsiębiorstwa	278
Tabela 4.47. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji ze względu na model księgowości	279
Tabela 4.48. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji w zależności od częstotliwości weryfikacji kontrahenta na tej liście	280
Tabela 4.49. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków	281

Tabela 4.50. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków według wielkości przedsiębiorstwa	282
Tabela 4.51. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji według modelu księgowości.....	283
Tabela 4.52. Wpływ odczucia pewności, że sprawdzenie kontrahenta w białej liście powoduje, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji na opinie o skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji	284
Tabela 4.53. Relacja odpowiedzi <i>tak</i> do odpowiedzi <i>nie</i> dla poszczególnych kategorii opinii o cyfryzacji podatku od towarów i usług.....	289
Tabela 5.1. Wpływy podatkowe w latach 2010-2020 (w mld zł).....	297
Tabela 5.2. Powiązania korelacyjne wpływów podatkowych w latach 2010-2020	299
Tabela 5.3. Powiązania korelacyjne wpływów podatkowych ze wzrostem gospodarczym.....	300
Tabela 5.4. Dynamika wielkości kosztów funkcjonowania administracji podatkowej oraz wpływów podatkowych.....	303
Tabela 5.5. Luka VAT jako % VTTL w państwach Unii Europejskiej.....	314
Tabela 5.6. Statystyki VAT <i>gap</i> dla okresu 2010-2020	315
Tabela 5.7. Modele VAT <i>gap</i> dla okresu 2010-2019	317
Tabela 5.8. Zaległości budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług w latach 2010-2020	319
Tabela 5.9. Zobowiązania podatkowe w postępowaniu egzekucyjnym w mld zł.	321
Tabela 5.10. Testy stacjonarności i kointegracji	327
Tabela 5.11. Modele regresji wartości dodanej budownictwa i handlu w zależności od wartości dodanej ogółem	328
Tabela 5.12. Teoretyczne i empiryczne poziomy wartości dodanej budownictwa i handlu w latach 2017-2020.....	329
Tabela 5.13. Średnioroczny przyrost zatrudnienia i odpowiadający mu średnioroczny przyrost wartości dodanej sekcji.....	332
Tabela 5.14. Średnioroczny przyrost nakładów inwestycyjnych i odpowiadający im średnioroczny przyrost wartości dodanej sekcji.....	333
Tabela 5.15. Modelowe ujęcie skali VAT <i>gap</i> w zależności od konstrukcji podatku VAT.....	340

Spis rysunków

Rysunek 0.1. Ideogram badań własnych.....	19
Rysunek 1.1. Doktryny ekonomiczne	24
Rysunek 1.2. Klasyczne zasady podatkowe A. Smitha.....	31
Rysunek 1.3. Przedstawiciele ekonomii klasycznej.....	34
Rysunek 1.4. Równowaga w gospodarce – wpływ wzrostu podatków autonomicznych na punkt równowagi.....	51
Rysunek 1.5. Założenia tworzenia systemu podatkowego według teorii optymalnego opodatkowania	55
Rysunek 1.6. Podatki Ramseya.....	59
Rysunek 1.7. Krzywa Laffera	64
Rysunek 1.8. Ranking podatku konsumpcyjnego (2020 r.).	75
Rysunek 1.9. Liczba stron uchwalonych przez Sejm ustaw podatkowych w podziale na podatki, których dotyczyły dane fragmenty ustaw.....	79
Rysunek 1.10. Obojętność przyjętych nowelizacji w okresie od 15.06.2018 do 31.12.2019 r. w stosunku do tekstów jednolitych	80
Rysunek 2.2. Stawki podatkowe	94
Rysunek 2.3. Podatki obrotowe	102
Rysunek 2.4. Podatek VAT i jego konstrukcja	105
Rysunek 2.5. Konstrukcja prawna podatku od towarów i usług w Polsce.....	115
Rysunek 2.6. Zwolnienie podmiotowe z VAT.....	118
Rysunek 2.8. Wewnątrzwspólnotowe świadczenie usług	122
Rysunek 2.9. Cele wystawiania pustych faktur.....	138
Rysunek 2.10. Schemat karuzeli podatkowej.....	141
Rysunek 2.11. Stosowanie nazewnictwo odnośnie szarej strefy.....	144
Rysunek 2.12. Szara strefa a luka podatkowa.....	149
Rysunek 2.13. Rozmiar luki politycznej (w %) wynikającej ze stosowania innych stawek niż stawka podstawowa w 2015 i 2017 roku	159
Rysunek 2.14. Luka podatkowa w ujęciu brutto i netto.....	163
Rysunek 2.15. <i>Compliance gap</i> a <i>policy gap</i>	165
Rysunek 2.16. Metodologie szacowania luki w podatku VAT	168
Rysunek 2.17. Luka podatkowa VAT- zjawisko złożone	170
Rysunek 2.18. Schemat działania mechanizmu <i>reverse charge</i> w branży budowlanej	172
Rysunek 3.1. Geneza Jednolitego Pliku Kontrolnego	181
Rysunek 3.2. Jednolity Plik Kontrolny	182
Rysunek 3.3. Struktura Jednolitego Pliku Kontrolnego	182
Rysunek 3.4. Mechanizm podzielonej płatności – schemat funkcjonowania	194
Rysunek 3.5. Obowiązkowy a dobrowolny mechanizm podzielonej płatności	196

Rysunek 3.6. Biała lista – ujęcie wizualne	207
Rysunek 3.7. Biała lista – efekty wyszukiwania	208
Rysunek 3.8. Biała lista – wykaz numerów rachunków rozliczeniowych.....	209
Rysunek 3.9. Digitalizacja faktur – porównanie wyników Polski z Włochami i UE-27.....	212
Rysunek 3.10. Procent przedsiębiorstw chcących dobrowolnie skorzystać z e-faktur ustrukturyzowanych	216
Rysunek 4.1. Badane przedsiębiorstwa z sekcji F wg wielkości (w %).....	230
Rysunek 4.2. Badane przedsiębiorstwa z sekcji G wg wielkości (w %)	230
Rysunek 4.3. Struktura przedsiębiorstw z uwagi na formę prawną.....	231
Rysunek 4.4. Struktura przedsiębiorstw z uwagi na model prowadzenia księgowości.....	233
Rysunek 4.4. Stosowanie mechanizmu <i>split payment</i> przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych	236
Rysunek 4.5. Stosowanie mechanizmu <i>split payment</i> przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych według klas wielkości przedsiębiorstwa.....	237
Rysunek 4.6. Stosowanie mechanizmu <i>split payment</i> przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych według formy prawnej działalności.....	238
Rysunek 4.7. Stosowanie mechanizmu <i>split payment</i> przed wprowadzeniem obligatoryjnej podzielonej płatności dla usług budowlanych według stosowanego modelu księgowości	239
Rysunek 4.8. Regulowanie płatności i otrzymywanie należności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy.....	240
Rysunek 4.9. Regulowanie należności wobec przedsiębiorstwa wobec regulowaniem płatności przez przedsiębiorstwo z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności przy fakturach do 15 tysięcy.....	241
Rysunek 4.10. Regulowanie zobowiązań w systemie podzielonej płatności (dotyczy transakcji, w których jest nieobowiązkowy <i>split payment</i>) w przedsiębiorstwach sekcji G.....	242
Rysunek 4.11. Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zaburzenie płynności finansowej przedsiębiorstwa	243
Rysunek 4.12. Wpływ mechanizmu podzielonej płatności na zwiększenie nakładu pracy	245
Rysunek 4.13. Problemy przy dokonywaniu zbiorczych płatności bądź operacji np. faktoringu, kompensat, korekt faktur	247
Rysunek 4.14. Korzyści ze stosowania mechanizmu podzielonej płatności	248
Rysunek 4.15. Szacowanie koszty wdrożenia Jednolitego Pliku Kontrolnego w przedsiębiorstwach	255
Rysunek 4.16. Częstotliwość występowania problemów z prawidłowym sporządzeniem poszczególnych struktur JPK lub z ich przekazaniem organom podatkowym.....	256
Rysunek 4.17. Aspekt zmniejszenia uciążliwości kontroli podatkowych (ogółem) – odpowiedzi przedsiębiorców, którzy wskazali, że wdrożenie JPK wpłynęło pozytywnie na uciążliwość kontroli podatkowych (14,1%).....	257
Rysunek 4.18. Stopień wykorzystania przez przedsiębiorców narzędzi/usług do weryfikacji rzetelności kontrahentów przed wprowadzeniem JPK (ogółem)	258
Rysunek 4.19. Ułatwienie przekazywania rozliczenia VAT do urzędu skarbowego z zastosowaniem JPK_VAT	261

Rysunek 4.20. Skrócenie czasu związanego z rozliczeniem podatku z zastosowaniem JPK_VAT .	264
Rysunek 4.21. Inne korzyści z zastosowania JPK_VAT	267
Rysunek 4.22. Problemy występujące przy stosowaniu JPK_VAT.....	271
Rysunek 4.23. Weryfikacja kontrahenta w białej liście przy transakcjach poniżej 15 tysięcy	274
Rysunek 4.24. Odczucie pewność, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji	277
Rysunek 4.25. Odczucie pewności, że po sprawdzeniu danych kontrahenta na białej liście podatników VAT nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji w zależności od częstotliwości weryfikacji kontrahenta na tej liście.....	281
Rysunek 4.26. Skuteczność cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji w obszarze podatków	282
Rysunek 4.27. Wpływ odczucia pewności, że sprawdzenie kontrahenta w białej liście powoduje, że nie uczestniczy się w nieuczciwej transakcji na opinie o skuteczności cyfryzacji podatku VAT w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji	285
Rysunek 4.28. Zbiorcze opinie na temat narzędzi cyfryzacji podatku od towarów i usług.	288
Rysunek 4.29. Ocena mechanizmu podzielonej płatności	291
Rysunek 4.30. Ocena Jednolitego Pliku Kontrolnego.....	292
Rysunek 4.31. Ocena przydatności białej listy i skuteczności cyfryzacji w ograniczaniu nieuczciwej konkurencji.....	294
Rysunek 5.1. Wpływy podatkowe w latach 2010-2020 (w ujęciu nominalnym)	298
Rysunek 5.2. Przyrost wpływów podatkowych w latach 2011-2020.....	299
Rysunek 5.3. Wpływy z podatku od towarów i usług na tle wpływów ogółem w latach 2010-2020 (w ujęciu nominalnym i procentowym)	300
Rysunek 5.4. Wpływy z podatku VAT w stosunku do PKB oraz do wpływów ogółem.....	301
Rysunek 5.5. Wpływy z tytułu podatku VAT w Sekcji F w latach 2010-2020 (w mld zł).....	305
Rysunek 5.6. Wpływy z tytułu podatku VAT w Sekcji G w latach 2010-2020 (w mld zł).....	305
Rysunek 5.7. Związek pomiędzy kwotą podatku od towarów i usług podlegającej wpłacie a kwotą do zwrotu (w mld zł)	306
Rysunek 5.8. Relacja kwoty do zwrotu do kwoty podatku od towarów i usług podlegającej wpłacie	306
Rysunek 5.9. Dynamika wpływów podatkowych w Sekcji G i F w poszczególnych latach	307
Rysunek 5.10. Modelowe zachowanie ograniczenia oszustw podatkowych	312
Rysunek 5.11. Modelowe zachowanie wzrostu skali oszustw podatkowych	313
Rysunek 5.12. Skala VAT gap w Polsce na tle średniej z krajów Unii Europejskiej	316
Rysunek 5.13. Zaległości budżetowe z tytułu podatku od towarów i usług w latach 2010-2020.....	320
Rysunek 5.14. Udział zaległości z podatku VAT we wpływach z tego podatku	320
Rysunek 5.15. Procentowy udział zaległości podatkowych w postępowaniu egzekucyjnym (ogółem i w podatku VAT) w sumie zaległości ogółem i w podatku VAT.....	322
Rysunek 5.16. Skuteczność postępowania egzekucyjnego.	322
Rysunek 5.17. Indeksy wartości dodanej ogółem, budownictwa i handlu, ceny stałe, rok poprzedni =100%	326

Rysunek 5.18. Związek pomiędzy wartością dodaną budownictwa i handlu a wartością dodaną ogółem	329
Rysunek 5.19. Wskaźniki wartości dodanej budownictwa i handlu oraz wskaźniki zatrudnienia w tych sekcjach	331
Rysunek 5.20. Wskaźniki wartości dodanej budownictwa i handlu oraz wskaźniki nakładów inwestycyjnych w tych sekcjach.....	333
Rysunek 5.21. Dynamika wartości dodanej budownictwa oraz wpływów z podatku VAT.....	334
Rysunek 5.22. Wpływ liczby stawek podatku VAT na skalę <i>VAT gap</i> w krajach Unii Europejskiej	336
Rysunek 5.23. Wpływ maksymalnej stawki podatku VAT na skalę <i>VAT gap</i> w krajach Unii Europejskiej.....	338
Rysunek 5.24. Wpływ różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi na skalę <i>VAT gap</i> w krajach Unii Europejskiej	339
Rysunek 5.25. Jednoczesny wpływ liczby stawek podatku VAT oraz różnicy pomiędzy maksymalną stawką podatku VAT a stawkami obniżonymi na skalę <i>VAT gap</i> w krajach Unii Europejskiej.....	342
Rysunek 5.26. Oszacowanie jednolitej i efektywnej stawki podatku VAT dla Polski.....	343
Rysunek 5.27. Inteligentne kontrakty w płatnościach VAT	347