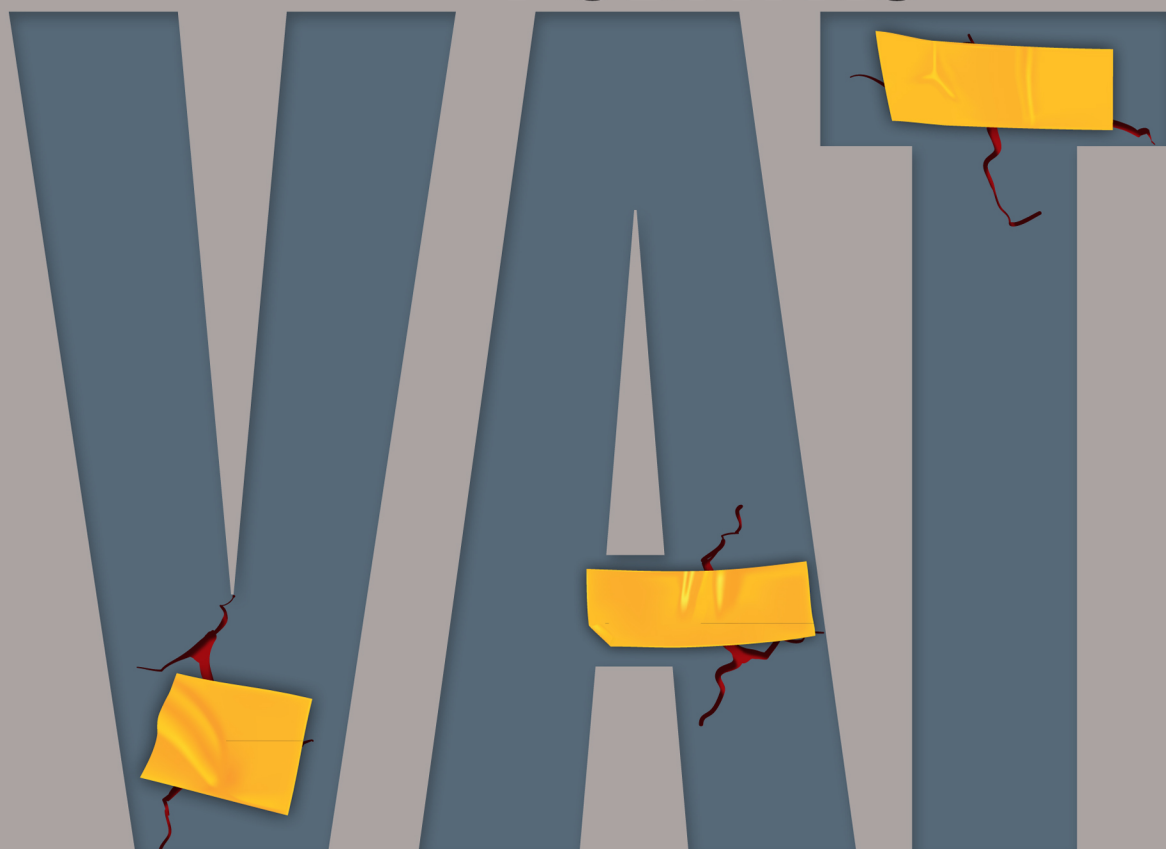


Marek Bełdzikowski

PROCES USZCZELNIANIA PODATKU



W POLSCE

poltext

Spis treści

	Wstęp	7
Rozdział 1	Metody badawcze luki podatkowej	14
Rozdział 2	Próba deregulacji podatku od towarów i usług po 2007 roku	31
Rozdział 3	Luka podatkowa w VAT w Unii Europejskiej	57
Rozdział 4	Zwiększanie efektywności fiskalnej podatku od towarów i usług w Polsce. Mechanizm odwrotnego obciążenia	78
Rozdział 5	Mechanizm solidarnej odpowiedzialności	119
Rozdział 6	Jednolity Plik Kontrolny	151
Rozdział 7	Rok 2015 – nowa polityka podatkowa	191
Rozdział 8	Kolejna próba ograniczenia przestępczości. Tzw. pakiety – paliwowy, transportowy i tytoniowy	208
Rozdział 9	Pakiet uszczelniający	228
Rozdział 10	Mechanizm podzielonej płatności	275
Rozdział 11	System Informatyczny Krajowej Izby Rozliczeniowej (STIR)	300
Rozdział 12	Cyfryzacja poboru podatku VAT. Dalsza ewolucja JPK, integracja z deklaracjami i elektronizacja paragonów	334
Rozdział 13	Doświadczenia i wnioski	343
	Bibliografia	388
	Spis tabel	402
	Spis wykresów	405

Wstęp

Zmiany w systemie opodatkowania są jednym z ważniejszych zagadnień polityki publicznej we współczesnych państwach. Staje się ono najbardziej wyraziste w następstwie zdarzeń nadzwyczajnych, związanych z zachwianiami gospodarczymi, w tym w szczególności w następstwie zjawisk kryzysowych. W takich sytuacjach władze publiczne wykazują szczególne zainteresowanie możliwościami wygenerowania dodatkowych dochodów publicznych koniecznych do finansowania kosztów ekspansywnej polityki fiskalnej, stanowiącej standardową odpowiedź na nierównowagę gospodarczą. Inaczej w okresach wzrostu lub stabilizacji gospodarczej – dążenie do przeprowadzenia reform jest wyraźnie słabsze, nawet jeżeli brak działania prowadzić może do utrwalenia się pewnych dysfunkcji systemowych, a sam proces reformowania mógłby rodzić niższe koszty adaptacyjne. W takich okresach postulaty zmian podatkowych mogą być przede wszystkim generowane ze strony podatników, jednak niekoniecznie ma to przełożenie na politykę państwa¹. Koncepcja uszczelniania poszczególnych podatków czy w ogóle systemu podatkowego pojawiła się w momencie kryzysu i stała się aż do dziś gorącym tematem wystąpień naukowych i politycznych w Polsce, wchodząc do języka, w którym omawiane są materie podatkowe. Liczne nowelizacje prawa podatkowego dotyczącego przede wszystkim podatków pośrednich miało skutkować poprawą ściągальności podatków, ograniczeniem możliwości nadużyć, a w efekcie wzrostem wpływów podatkowych. Charakter tych działań budzi uzasadnione systemowe wątpliwości, czy były to i są działania

¹ P. Karwat, J. Wierzbicki, *Uszczelnianie podatków w kontekście koncepcji/postulatów reformy systemu podatkowego* [w:] D.J. Gajewski (red. nauk.), *Uszczelnianie systemu podatkowego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 48.

o charakterze naprawczym czy reformatorskim. Niewątpliwie polski system podatkowy wymaga istotnych przekształceń, które z uwagi na kompleksowość i zakres niezbędnych i pożądaných zmian mogą być postrzegane jako konieczność jego reformowania. Jednak postulaty formułowane w nauce o podatkach, jak również w praktyce gospodarczej nie przekładają się na wypracowywanie konkretnych rozwiązań normatywnych. W miejsce zmian kompleksowych podejmowane są zwykle działania punktowe – adaptacyjne. W tym miejscu warto się na chwilę zatrzymać nad samym pojęciem uszczelniania podatku VAT. Jest to pojęcie języka potocznego, pozaprawna kategoria opisu systemu podatkowego. Niechęć do analizy tego terminu może wynikać z ponadnormatywnego charakteru tego określenia². System prawa podatkowego nie zna pojęcia „uszczelnego” systemu podatkowego. Pojęciem o charakterze prawnym jest natomiast efektywność, którą posługuje się ustawodawca chociażby w art. 68 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Zgodnie z nim:

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Cele i zadania publiczne powinny być realizowane – w tym w zakresie gromadzenia środków pieniężnych – w sposób zgodny z prawem, oszczędny, terminowy i efektywny. Wydaje się, że „uszczelność” jest to pewna subkategoria pojęciowa w ramach szerszego pojęcia efektywności. Można ją rozpatrywać przynajmniej w dwóch aspektach. Po pierwsze, jako efektywność organizacyjną (*organizational effectiveness*), czyli ujęcie jakościowe. Ma ono na celu realizację założonych celów – tymi celami w organizacji systemu danin publicznych są cele fiskalne i społeczno-gospodarcze. Po drugie, jako wydajność (*organizational performance*), czyli ujęcie ilościowe zorientowane na mierzalne wyniki działań względem nakładów – koncentrujące się zatem na zrealizo-

2 R. Kowalski, *Nieszczelny system podatkowy – zagrożenia i kierunki zmian polityki fiskalnej w Polsce*, praca licencjacka, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Finansowego, Wrocław 2018, s. 5.

3 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).

wanych wpływach środków pieniężnych do budżetu państwa przy określonym zorganizowaniu systemu gromadzenia dochodów. Kategoria „szczelności” nosi desygnaty pojęcia wydajności w wyżej wskazanym znaczeniu, ponieważ odnosi się do mierzalnych wyników procesu gromadzenia dochodów podatkowych. Właśnie temu terminowi można przeciwstawić pojęcie luki podatkowej, będącej niczym innym jak miarą „nieszczelności” w systemie podatkowym.

Pojęcie uszczelniania jako element języka prawniczego pojawiło się późno. Pojęciem uszczelnienia posłużył się na przykład Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 lutego 2016 r.⁴, w którym stwierdził, że zapewnienie szczelności systemu podatkowego leży w gestii samego ustawodawcy, a nie organów administracji publicznej. To ustawodawca, dążąc do możliwie pełnej wydajności systemu podatkowego, korzysta z władzy legislacyjnej w zamiarze poprawy egzekwowania realizacji zobowiązania podatkowego. Należy zauważyć, że w ostatnim czasie taka tendencja objawia się w stosowaniu przez ustawodawcę techniki równoległej legislacji zmian ustaw podatkowych (tzw. pakiet rozwiązań uszczelniających)⁵. W sensie konstrukcyjnym model „szczelności” jest rozwiązaniem możliwym tylko systemowo. Stan „szczelności” systemu podatkowego jest stanem abstrakcyjnym i oczywiście idealnym. Definiując „szczelny” system podatkowy, można mówić tylko o określonym stopniu braku odpływu środków z systemu przy koniecznym założeniu wystąpienia możliwych strat. Koncepcja „szczelnego” systemu podatkowego wyraża zatem pewien stan postulowany. Budując go, należy odpowiedzieć na pytanie, gdzie w systemie występują luki podatkowe, a więc takie jego ogniwa, przez które następuje „ucieczka” środków pieniężnych należnych budżetowi państwa. Rozpatrując kategorię „szczelności” systemu podatkowego na poziomie logiczno-językowym, będzie to przymiotnik określający zbiór oczekiwanych parametrów, właściwości czy przymiotów opisywanego obiektu, czyli systemu podatkowego jako złożonej kategorii ekonomiczno-prawnej. System podatkowy jako narzędzie ekonomiczne to ogół podatków, których nakładanie wywołuje zmianę w sytuacji dochodo-

4 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2016 r., II FSK 3585/13, CBOSA.

5 *Uzasadnienie do rządowego projektu z dnia 28 października 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 965.

wej i majątkowej podmiotów – wpływa bowiem na ich zbiór budżetowy, podejmowanie działań gospodarczych oraz na decyzje o poziomie konsumpcji i oszczędzania⁶. System podatkowy w znaczeniu prawnym (system prawa podatkowego) to z kolei zbiór zasad ustalania i pobierania podatków, które służą przede wszystkim przejmowaniu przez państwo rezultatów działalności gospodarczej innych podmiotów⁷ oraz zaspokojeniu popytu na pieniądź sektora publicznego zgodnie z warunkami ustawowymi i w prawnie unormowanej procedurze transferu środków pieniężnych.

Efektywność fiskalna podatków, w których zobowiązania podatkowe powstają z mocy prawa, w podstawowym zakresie zależy od jakości stanowionego prawa podatkowego. Taka jest konsekwencja bezpośrednio stosowania przepisów prawa przez podatników i płatników, którzy samodzielnie dokumentują, ewidencjonują, deklarują i rozliczają te podatki⁸. Przepisy prawa podatkowego, a dokładnie przepisy prawa materialnego, mogą wpływać na spadek efektywności fiskalnej w dwojaki sposób: bezpośrednio przez wadliwe przepisy, których treść pozwala na ucieczkę od opodatkowania lub uzyskanie nienależnych zwrotów, oraz poprzez zaniechania legislacyjne, czyli brak wprowadzenia koniecznych, niekiedy wręcz oczywistych zmian w treści wadliwych przepisów prawa, które usunęłyby przyczyny lub utrudniły ucieczkę od opodatkowania oraz uzyskanie nienależnych zwrotów⁹. Pochodną tych dwóch zjawisk jest wadliwa interpretacja (urzędowa lub sądowa) obowiązujących przepisów, która toruje drogę ucieczce od podatków lub uzyskiwaniu nienależnych zwrotów. Istotą wadliwości tych działań jest wypaczenie treści interpretowanych przepisów w ten sposób, że pośrednio lub bezpośrednio legalizuje się powyższe zjawiska, nieproporcjonalność stosowanych kar w stosunku do korzyści osiągniętych z tytułu nielegalnej ucieczki od podatków oraz uzyskiwania nienależnych zwrotów: idzie tu nie tylko o sankcje podatkowe, lecz również karne i karnoskarbowe. Paradoksal-

6 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 155.

7 R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 4.

8 W. Modzelewski, *Wpływ uczestników procesu tworzenia materialnego prawa podatkowego na efektywność fiskalną podatków*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 1, s. 7.

9 *Ibidem*, s. 11.

nie za skutek regulacji można również uznać opieszałość, nieporadność lub wręcz beczynność organów podatkowych oraz organów kontroli podatkowej lub skarbowej (celno-skarbowej). Przyczyny tych zaniechań są z reguły bardzo złożone – od braku profesjonalizmu urzędniczego do świadomego tolerowania patologii. W każdym przypadku przyczyną tego stanu rzeczy są aspekty regulacyjne odnoszące się do konstrukcji organów bądź pragmatyk służbowych¹⁰.

Pojęcie „uszczelniania” wkroczyło do świata legislacji podatkowej jako techniczne określenie używane w ocenie skutków regulacji, a następnie w uzasadnieniach. Określało ono cel danej regulacji, którym był – jak się wydaje – ustalony przez ustawodawcę zbiór metod kontrreakcji na wystąpienie niepożądanych z punktu widzenia interesu fiskalnego państwa zdarzeń w obrocie społeczno-gospodarczym. W późniejszym okresie pojęcie „uszczelniania”, oczywiście w sensie technicznym, miało się odnosić do kształtowania efektywnej w sensie ekonomicznym konstrukcji systemu podatkowego poprzez modyfikację jego instytucji prawnych, które to działania mieszczą się w ramach przyjętej konwencji – czy to w kierunku korzyści dla fiskusa, czy to w kierunku korzyści dla podatnika¹¹.

Proces uszczelnienia podatku VAT dobrze wpisuje się w cztery zasadnicze mechanizmy społeczno-polityczne kształtujące politykę podatkową w Polsce. Pierwszy to dążenie do zwiększania wpływów podatkowych, realizowany przede wszystkim przez punktowe podwyższenie lub wprowadzenie nowych ciężarów podatkowych, zwykle wpisujące się w mechanizmy zabezpieczające element przeczulności podatków (ukrycia faktycznego rozkładu ciężaru podatkowego). Drugi jest związany z dążeniem do utrzymywania lub moderowania obciążeń podatkowych w zakresie podatków bezpośrednich. Oba przywołane mechanizmy bywają determinowane przez krótkookresowe interesy polityczne ekip rządzących w ostatnim dwudziestoleciu. Równoległe, jako kolejny, trzeci wyznacznik pojawiają się czynniki długookresowe o charakterze zewnętrznym, związane z koniecznością adaptowania krajowego systemu podatkowego do wymogów rozwiązań funkcjonujących w innych państwach, z którymi Rzeczpospolita Polska prowadzi obrót

¹⁰ Ibidem, s. 9.

¹¹ R. Kowalski, op. cit., s. 22.

międzynarodowy. W praktyce sprowadza się to do recypowania rozwiązań obecnych w większości państw wysokorozwiniętych. Najważniejszym, czwartym czynnikiem jest jednak mechanizm harmonizacji opodatkowania, głównie pośredniego, w ramach kompetencji Unii Europejskiej¹². Debata dotycząca reform w większości wypadków wydaje się zatem być prostym następstwem społecznie odnotowywanych problemów gospodarczych stanowiących zagrożenie dla stabilności gospodarczej i w efekcie politycznej państwa.

Działania legislacyjne mieszczące się w kategorii „uszczelnianie” opierały się na wszystkich powyższych przesłankach zmian legislacyjnych w naszym systemie podatkowym. W sensie technicznym były to działania dające się podzielić według kryterium szczegółowości i ogólności. Jako środki szczególne klasyfikuje się rozwiązania punktowe wedle ściśle określonych i dostrzeżonych lub spodziewanych przez ustawodawcę zjawisk występujących w praktyce rozliczeń podatkowych. Są to w szczególności odwrotne obciążenie VAT w zakresie konkretnych usług i obrotu określonymi towarami bądź mechanizm podzielonej płatności (*split payment*). Ogólne działania uszczelniające to posunięcia, które dotyczą systemu podatkowego w całości lub poszczególnych rodzajów podatków, ale nie są ukierunkowane na konkretne podatki. Do systemowych działań uszczelniających można zaliczyć m.in. Jednolity Plik Kontrolny i mechanizm STIR¹³. Różnica między obydwoimi typami działań ma znaczenie praktyczne, gdyż przyjęte rozwiązania muszą być w praktyce wprowadzane w życie przez większą bądź mniejszą grupę podatników. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej zmiany wprowadzone w obszarze prawa ogólnego i zmiany szczegółowego prawa podatkowego, tj. nowelizacja ustawy podatkowej bądź też zmiany części szczególnej kodeksu karnego lub kodeksu karnego skarbowego¹⁴. Uszczelnianie systemu podatkowego było też kolejnym przykładem, że takich działań można się spodziewać w przypadku, gdy nieefektywności systemu podatkowego

12 P. Karwat, J. Wierzbiński, op. cit., s. 47.

13 M. Jamroży, A. Łożykowski, *Bilans zysków i kosztów działań uszczelniających polski system podatkowy w latach 2015–2019* [w:] *Polityka podatkowa w zakresie uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019 – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2020, s. 97.

14 R. Kowalski, op. cit., s. 22.

osiągną punkt krytyczny, uniemożliwiający korzystanie z dotychczasowych instytucji podatkowych. Obserwacja ta wydaje się nieco gorzka w swoim wydźwięku¹⁵. Centralnym faktem, będącym zarówno powodem, uzasadnieniem, jak i miernikiem procesu uszczelniania, było zjawisko luki podatkowej. Z praktycznego punktu widzenia luka podatkowa stara się wyjaśniać zjawiska stojące za utratą wpływów podatkowych, a z drugiej strony stanowi punkt wyjścia do zwiększenia dochodów podatkowych¹⁶.

15 P. Karwat, J. Wierzbicki, op. cit., s. 58.

16 D. Rimmer, *Closing the Tax Gap*, www.epma.cz, 23.04.2010.

Uszczelnianie podatku od towarów i usług stało się synonimem zmian w polskim podatku VAT w ostatnich latach. Książka stanowi pierwszą próbę dogłębnej analizy działań, podejmowanych głównie przez ustawodawcę, zmierzających do tzw. uszczelniania podatku VAT. W tym celu autor dokonał egzegezy nie tylko zmian w prawie, które miały zwiększyć wpływy z tego podatku, ale także przeglądu przesłanek ekonomicznych podejmowanych działań. Ponadto zbadał wpływ instytucji międzynarodowych, szczególnie europejskich, na proces uszczelniania systemu podatkowego w Polsce. Zwrócił również uwagę na często pomijany kontekst polityczny, decydujący o wyborze określonych rozwiązań prawnych. Ważnym elementem analizy jest próba oceny skutków oraz kosztów podejmowanych działań. Efekty zmian w podatku od towarów i usług – czyli wzrost wpływów podatkowych oraz konieczność dostosowania się podatników i administracji podatkowej do nowej rzeczywistości regulacyjnej – są najtrudniejszym, a jednocześnie najciekawszym elementem rozważań podjętych w tej publikacji.

Książka jest napisana starannym językiem prawniczym, zrozumiałym dla zwykłego podatnika. Zawarty w niej przekaz jest wyważony, a treści udokumentowane bogatym materiałem źródłowym i licznymi odwołaniami do literatury krajowej i zagranicznej. Wnioski końcowe mogą być wykorzystane przy ocenie dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących uszczelniania podatku od towarów i usług oraz przy projektowaniu nowych zmian.

Monografia stanowi użyteczne i ciekawe studium zarówno dla naukowców, jak praktyków: doradców podatkowych, sędziów administracyjnych, prokuratorów, urzędników administracji skarbowej, ale opisane w niej zagadnienia mogą zainteresować również samych podatników.