

Jan Sarnowski\*  
Paweł Selera\*\*

## Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019

### IT tools used by the tax administration and their impact on the sealing of the tax system in Poland in 2015–2019

The article presents the authors' insights into the tax technology tools used by the Polish tax administration, such as artificial intelligence, algorithms, big data analysis, and other technological solutions to support enforcing tax compliance and prevent fraudulent actions. Without the implementation of these modern tax technologies such spectacular reduction of VAT gap in Poland, reconfirmed recently by the European Commission, would not be possible. Special attention is given to the Polish version of SAF-T and split payment method as crucial tools for detection of tax irregularities. In the second part of the article the authors present, *inter alia*, the unique Polish Clearing House System STIR which is a system used to process data provided by banks and credit unions with the use of specific algorithms.

DOI	<a href="https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.29">https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.29</a>
Słowa kluczowe	narzędzia informatyczne, luka VAT, JPK, metoda podzielonej płatności, kasy online
Keywords	IT tools, VAT gap, SAF-T, split payment, e-cash registers
O autorach	* LL.M., doradca podatkowy, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, pełnomocnik ministra finansów ds. współpracy międzynarodowej w zakresie VAT • ✉ <a href="mailto:jan.sarnowski@mf.gov.pl">jan.sarnowski@mf.gov.pl</a> • ORCID 0000-0001-5538-0109 ** doktor nauk prawnych, LL.M., doradca podatkowy, dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług, Ministerstwo Finansów • ✉ <a href="mailto:pawel.selera@mf.gov.pl">pawel.selera@mf.gov.pl</a> • ORCID 0000-0002-1848-1194

## Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kluczowych narzędzi technologicznych wdrożonych w Polsce w latach 2015–2019, które odegrały fundamentalną rolę w redukcji luki VAT, co zostało ponownie potwierdzone niedawnym raportem Komisji Europejskiej (KE). Na wstępie zarysowano problematykę luki VAT i jej skali w Polsce wraz z prezentacją klasyfikacji narzędzi IT, które wspierają proces redukcji tej luki. W części głównej artykułu opisano poszczególne narzędzia uszczelniające oraz ich efekty fiskalne.

## Luka VAT a narzędzia informatyczne i ich klasyfikacja

Tematyka luki VAT zyskała w ostatnich latach znaczny rozgłos. Luka VAT stanowi różnicę między rzeczywistymi dochodami z VAT a dochodami teoretycznymi wynikającymi z obowiązku-

jących przepisów prawa. Komisja Europejska definiuje lukę VAT szeroko – jako obejmującą nie tylko oszustwa podatkowe, lecz także takie zdarzenia, jak bankructwa firm, upadłości czy błędy w rozliczeniach<sup>1</sup>. Problematyce luki VAT poświęcono wiele opracowań ekonomicznych (ekonometrycznych)<sup>2</sup>, jak również pogłębionych studiów i analiz o charakterze interdyscyplinarnym<sup>3</sup>. Niewiele państw dokonuje przy tym analiz krajowych poziomów luki VAT. Kluczową rolę w kwantyfikacji luki VAT w poszczególnych państwach UE odgrywa Komisja Europejska, a ściślej: analizy CASE<sup>4</sup> sporządzane co roku dla KE. Raport KE z 10 września 2020 r.<sup>5</sup> jest raportem szczególnym – wywołał wiele emocji i dyskusji, zwłaszcza że tym razem Komisja opublikowała nie tylko dane o luce za 2018 r. i prognozę dla 2019 r., lecz także – pierwszy raz w historii – przedstawiła dane o luce dla trwającego jeszcze roku fiskalnego. Precyzja przedstawionych szacunków budzi istotne wątpliwości, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę sytuację wywołaną przez COVID-19: niepewność co do rzeczywistych gospodarczych skutków czasowego zamrożenia gospodarki oraz trudności związane z prognozowaniem tempa rozwoju epidemii w kolejnych miesiącach.

Najnowszy raport KE potwierdza spadek luki VAT w Polsce w latach 2015–2019 o ponad połowę. Według Komisji luka VAT spadła z poziomu 24,7% w 2015 r. do poziomu 9,7% w 2019 r.<sup>6</sup>, poniżej średniej unijnej wynoszącej według prognoz KE na 2019 r. dla 24 państw 10,9%. W 2019 r. luka VAT w Polsce była niższa niż luka w wielu państwach naszego regionu. W Czechach wyniosła 10,8%, w Słowacji 16,6%, na Litwie 21,6%, a w Rumunii ponad 33%. Luka VAT w Polsce w 2019 r. była niższa niż w niektórych porównywalnych wielkością stabilnych krajach „starej Unii”. W Wielkiej Brytanii była ona na poziomie 10%, a we Włoszech niemal 24%<sup>7</sup>. Tak spektakularne skurczenie się luki VAT w Polsce nie byłoby możliwe bez wdrożenia licznych rozwiązań technologicznych.

Narzędzia informatyczne wdrożone i rozwijane w latach 2015–2019 można klasyfikować według różnych kryteriów. Możliwe są m.in. podziały na narzędzia technologiczne: 1) uniwersalne – wypracowane przez inne państwa europejskie i implementowane z modyfikacjami w Polsce (zwłaszcza SAF-T) i narzędzia unikatowe stosowane tylko w Polsce, jak choćby STIR; 2) koncentrujące się na analityce transakcji *business-to-business*, B2B (np. SAF-T i STIR) oraz

1 European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*, 2020 Final Report, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf) [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

2 Zwłaszcza K. Konopczak, *Kwantyfikacja zmian luki VAT: podejście ekonometryczne*, „MF Working Paper Series” 2019, nr 38.

3 J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2017*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2018, <http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2018/10/raport-luka-vat-1.pdf> [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

4 „CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych jest prywatną, niekomercyjną i niezależną fundacją naukową, której misją jest dostarczanie obiektywnych analiz ekonomicznych i upowszechnianie konstruktywnych rozwiązań problemów gospodarczych. CASE zostało założone w 1991 r. w Warszawie i dziś jest czołowym *think tankiem* w Europie Środkowej i Wschodniej oraz instytucją rozpoznawalną na świecie”, <https://www.case-research.eu/pl/about-us> [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

5 European Commission, *Study and Reports...*

6 Według oficjalnych danych Ministerstwa Finansów luka VAT w Polsce w 2019 r. wyniosła 12,1%.

7 Dane za: European Commission, *Study and Reports...*

dotyczące relacji *business-to-customer*, B2C (zwłaszcza kasy online); 3) weryfikujące status podatnika i badające jego historię – analiza podmiotowa (wykaz podatników), a także skupiające się na samej transakcji i jej przebiegu.

W niniejszym opracowaniu dla przejrzystości prezentowanych rozważań proponuje się podział narzędzi z uwagi na ich funkcje i zakres zastosowania. Będą to więc narzędzia służące: 1) analityce transakcji; 2) analityce przepływów VAT; 3) monitorowaniu przepływów finansowych; 4) monitorowaniu towarów wrażliwych; 5) weryfikacji statusu podatników; 6) analizie obrotu B2C.

Jednocześnie wraz z rozwojem tych narzędzi systematycznie rośnie wysokość nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez Ministerstwo Finansów na IT<sup>8</sup>. Jeszcze w 2013 r. udział wydatków na IT w całości wydatków na administrację skarbową plasował Polskę na 23. miejscu w Europie<sup>9</sup>. Sytuacja ta ulega diametralnej zmianie od 2015 r. W 2015 r. zakupy na rzecz MF wyniosły (wartości brutto) 1 525 875 zł, a zakupy na rzecz resortu poza MF to 7 155 995 zł. W 2016 r. zakupy na rzecz MF to już 2 896 359 zł, a zakupy na rzecz resortu poza MF to 21 433 914 zł. W 2019 r. zakupy na rzecz MF wyniosły aż 21 245 157 zł, a zakupy na rzecz resortu poza MF to 51 239 509 zł. Oznacza to, że zakupy na rzecz MF wzrosły 21-krotnie w relacji 2019/2015, a zakupy na rzecz resortu spoza MF wzrosły 7-krotnie w relacji 2019/2015. Tylko w samym 2019 r. w ramach nakładów inwestycyjnych na rzecz MF na systemy (aplikacje bądź rozwiązania dedykowane) wydano ponad 12 mln zł, a na oprogramowanie specjalistyczne – ponad 9 mln zł. W 2020 r. (stan na 7 września) zakupy na rzecz MF wyniosły (brutto) 14 592 472 zł<sup>10</sup>.

Dzięki narzędziom informatycznym i analitycznym znacznie wzrosła precyzja typowania podmiotów do kontroli, co pozwoliło na kilkukrotne zmniejszenie liczby tych kontroli. O ile w 2016 r. liczba kontroli celno-skarbowych wyniosła 9,8 tys., o tyle w 2017 r. było ich już 4,1 tys., w 2018 r. – 3,0 tys., a w 2019 r. – tylko 2,6 tys. Oznacza to prawie 4-krotny spadek liczby kontroli celno-skarbowych w ciągu 4 lat. Co istotne, przed wdrożeniem analityki podatkowej w 2014 r. w toku 10,1 tys. kontroli celno-skarbowych wykryto uszczuplenia na kwotę 10,6 mld zł, podczas gdy w 2019 r. przy liczbie kontroli celno-skarbowych na poziomie 2,6 tys. wykryto uszczuplenia na kwotę 9,8 mld zł<sup>11</sup>.

8 Dane wewnętrzne MF. Przedstawione dane odnoszą się wyłącznie do wydatków budżetu państwa, zrealizowanych w ramach budżetu będącego w dyspozycji Departamentu Informatyzacji Ministerstwa Finansów. W zakresie resortu dane zostały opracowane na podstawie raportów sporządzanych przez jednostki i przekazywanych do Departamentu Informatyzacji, nie uwzględniają zakupów inwestycyjnych finansowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków europejskich, ponieważ za realizację takich projektów odpowiadają ich właściciele, którzy są właścicielami środków i posiadają informacje na temat zadań realizowanych w ramach projektów.

9 OECD, *Tax Administration 2013*, [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2013\\_9789264200814-en#page176](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page176) [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

10 Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

11 Dane Ministerstwa Finansów udostępnione publicznie.

## Narzędzia informatyczne wdrożone w Polsce

### Analityka transakcji – Jednolity Plik Kontrolny

#### Założenia i funkcjonowanie JPK

Jeszcze do niedawna wielu podatników przesyłało deklaracje VAT w formie papierowej, wobec czego zespoły analityczne polskiej administracji skarbowej pracowały na danych pozyskiwanych ze składanych co miesiąc w formie papierowej deklaracji, których format utrudniał prowadzenie na nich zaawansowanej analityki. Dopiero w 2017 r. rozpoczęto proces wprowadzania obowiązku przesyłania deklaracji VAT wyłącznie w formie elektronicznej. Kluczem do wykrywania prób wyłudzeń VAT jest identyfikacja fikcyjnego obrotu, której można dokonać tylko w wyniku analiz *big data*. Mogą im podlegać jedynie informacje przekazywane administracji elektronicznie, których układ i format umożliwiają ich przetwarzanie, a standaryzacja danych pozwala na zastosowanie wobec nich zaawansowanych narzędzi analitycznych. Dostęp do uporządkowanych danych pozwala administracji na szybsze wykrycie nieprawidłowości. Chroni ona w ten sposób uczciwych przedsiębiorców przed konkurencją ze strony podmiotów zamieszanych w proces wyłudzeń oraz przed podatkową nieuczciwością kontrahentów – w tym przed nieświadomym udziałem w fikcyjnym obrocie, np. jako tzw. bufor. Jednocześnie szybsze potwierdzanie prawidłowości rozliczeń pozwala na szybsze zwracanie nadpłat podatnikom i w ten sposób poprawia ich płynność finansową. Europejskim standardem elektronicznego raportowania rejestrów VAT jest tzw. *Standard Audit File for Tax* (SAF-T), który wdrożono w Polsce jako Jednolity Plik Kontrolny (JPK).

Historia SAF-T wywodzi się z prac Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczących handlu elektronicznego<sup>12</sup>. Jest to międzynarodowy sposób elektronicznej wymiany danych księgowych do celów kontrolnych. Standard dotyczy przesyłania danych, do czego zobowiązane są przedsiębiorstwa i inne organizacje w danym kraju. Odbiorcą danych są instytucje kontrolne i audytowe. Format danych bazuje na standardzie XML. Pionierem i katalizatorem SAF-T w UE była Portugalia, którą z kolei zainspirował system wprowadzony w Brazylii (*Sistema Público de Escrituração Digital, Public Digital Bookkeeping System, SPED*)<sup>13</sup>. Prace nad SAF-T rozpoczęto w Portugalii w 2008 r. i został on wdrożony w 2013 r. Na tym polu Portugalia dała się prześcignąć Austrii, która w 2009 r. była pierwszym państwem UE, w którym skutecznie wprowadzono SAF-T<sup>14</sup>. Obecnie standard SAF-T w zróżnicowanej formule funkcjonuje w 9 państwach Europy<sup>15</sup>.

12 OECD, *Forum on Tax Administration. Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0*, April 2010, s. 3, <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/technologies/45045602.pdf> [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

13 S. Huijbregtse, P. Ottoni, S.C. Muñoz Rodríguez, *OECD/International – How Technology Is Changing Taxation in Latin America*, „Bulletin for International Taxation” 2019, t. 73, nr 3.

14 A. Majdanska, K. Dziwinski, *European Union – The Potential of a Standard Audit File – Tax in the European Union: A Chance for Coordinated VAT Administration?*, „Bulletin for International Taxation” 2018, t. 72, nr 10.

15 <https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-news/poland-saf-t--jpkk--delay-to-january-2021.html> [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

W Polsce SAF-T został wprowadzony w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego w 2015 r. wyłączenie jako plik na żądanie<sup>16</sup>. Celem była analiza transakcji realizowanych przez podatników VAT i analiza krzyżowa weryfikująca, czy VAT naliczony wykazany do odliczenia przez nabywcę został korespondencyjnie wskazany jako VAT należny przez jego dostawcę. Stąd nowa struktura ewidencji VAT w formule JPK\_VAT zawiera oprócz klasycznych danych transakcyjnych także dane o NIP nabywcy. Mimo że podatnik ma prawo do sekwencyjnie późniejszego odliczenia VAT naliczonego „na bieżąco”, w odróżnieniu od deklarowanego przez sprzedawcę obowiązku podatkowego (ten jest sztywny), to analityka JPK pozwala identyfikować i łączyć transakcje (faktury) w perspektywie wielu miesięcy. Mankamentem wdrażanej pierwotnie koncepcji było przyjęcie założenia, że JPK\_VAT pozostaje strukturą na żądanie. Przełomowe dla efektywności realizowanej w Polsce analityki danych było podjęcie decyzji o funkcjonowaniu struktury JPK\_VAT jako obligatoryjnej.

Dopiero zmiany wprowadzone w 2016 r. nałożyły na podatników obowiązek przesyłania kluczowej struktury JPK – elektronicznej ewidencji VAT (czyli rejestru sprzedaży i zakupów VAT) automatycznie za okresy miesięczne<sup>17</sup>. Duże przedsiębiorstwa przesyłają JPK\_VAT już od 1 lipca 2016 r., małe i średnie – od 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębiorcy – od 1 stycznia 2018 r.

JPK\_VAT przesyła się wyłącznie w wersji elektronicznej do 25. dnia miesiąca za miesiąc poprzedni, nawet jeśli podatnik rozlicza się kwartalnie. JPK\_VAT posiada określony układ i format (schemat XML), który ułatwia jego przetwarzanie. Nową strukturę JPK\_VAT, która obejmuje część deklaracyjną i część ewidencyjną, składają wszyscy podatnicy zarejestrowani jako podatnicy VAT czynni za okresy od 1 października 2020 r.<sup>18</sup>

Od 1 lipca 2018 r. wszyscy podatnicy, którzy prowadzą księgi podatkowe i wytwarzają dowody księgowo w formie elektronicznej, przekazują pozostałe wymagane struktury JPK na żądanie organów podatkowych w trakcie postępowania podatkowego, czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej<sup>19</sup>.

16 Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1649).

17 Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846).

18 JPK\_VAT z deklaracją pierwotnie miał być składany przez tzw. dużych przedsiębiorców począwszy od okresów rozliczeniowych od 1 kwietnia 2020 r., a przez pozostałych przedsiębiorców za okresy rozliczeniowe od 1 lipca 2020 r. Na podstawie art. 58 pkt 4 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568) przesunięto termin wejścia w życie nowego rozwiązania dla dużych przedsiębiorców na 1 lipca 2020 r., a następnie – zgodnie z art. 72 pkt 2 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086) – przesunięto termin wejścia w życie nowego rozwiązania dla wszystkich przedsiębiorców na 1 października 2020 r.

19 Ministerstwo Finansów, *Jednolity Plik Kontrolny*, [https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk\\_vat/](https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk_vat/) [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

## Rozwój analityki JPK

Od stycznia 2017 r. Centrum Analiz i Planowania Administracji Podatkowej (CAiPAP)<sup>20</sup> udostępniło urzędom skarbowym pliki JPK\_VAT na wnioski przekazywane pocztą elektroniczną lub poprzez System Zarządzania Dokumentacją. Od 1 lutego 2017 r. do obsługi wniosków udostępniono aplikację WRO-JPK Analizer. Funkcjonujące do kwietnia 2017 r. rozwiązanie, oparte na każdorazowym wnioskowaniu przez pracowników KAS do CAiPAP o dostęp do gromadzonych informacji, nie gwarantowało w pełni sprawnego wykorzystania tych danych. W celu swobodnego korzystania z danych przekazanych przez podatników w plikach JPK\_VAT Ministerstwo Finansów od 24 kwietnia 2017 r. udostępniło aplikację WRO-SYSTEM, która obejmowała moduły WRO-JPK Analizer i WRO-Skarbiec. W latach 2017 i 2018 wprowadzano kolejne moduły aplikacji WRO-SYSTEM umożliwiające pełniejsze wykorzystanie danych z plików JPK\_VAT.

Od 31 sierpnia 2017 r. Ministerstwo Finansów udostępniło jednostkom KAS narzędzie JPK-LUNETKA, które umożliwiało wyszukiwanie, podgląd i pobranie na dysk zawartości plików JPK\_VAT. Narzędzie zostało utworzone przez spółkę Aplikacje Krytyczne.

Od kwietnia 2017 r. jednostkom administracji skarbowej przekazywane są do weryfikacji raporty analityczne generowane z wykorzystaniem informacji z JPK\_VAT. Raporty te umożliwiają automatyczną identyfikację rozbieżności w rozliczeniach VAT podatników oraz ich kontrahentów. Od 2018 r. generowane są kolejne raporty, które w sposób zautomatyzowany weryfikują brak zgodności danych np. pomiędzy JPK i deklaracją.

Począwszy od 1 lipca 2016 r. pracownikom jednostek nadzorowanych przez izby administracji skarbowej udostępniono narzędzia i aplikacje wspomagające wykorzystanie danych ze struktur JPK na potrzeby czynności sprawdzających, kontroli i postępowań podatkowych. Były to aplikacje zapewnione przez Ministerstwo Finansów: WRO-JPK Analizer (obecnie WRO-SYSTEM), JPK-LUNETKA oraz od listopada 2017 r. GeneratorSum. Od 1 sierpnia 2018 r. w izbach i podległych jednostkach udostępniono aplikację GenJPK, która umożliwia wczytanie struktur JPK. Aplikacja ta tworzy sumy kontrolne dla pobranych plików elektronicznych, dokonuje walidacji poprawności struktur plików JPK i przeprowadza analizę wewnętrznej spójności i kompletności danych w pobranych plikach. Obecnie WRO-SYSTEM liczy ponad 23 tys. użytkowników<sup>21</sup>. Aplikacja ta ułatwia i automatyzuje prace związane z danymi z JPK\_VAT i jest używana przez wszystkie podmioty w ramach Krajowej Administracji Skarbowej.

Aplikacja składa się obecnie z 12 modułów, których funkcjonalności wspierają realizację zadań pracowników KAS m.in. w obszarze czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i celno-skarbowych, egzekucji administracyjnej czy weryfikacji zasadności zwrotów VAT. WRO-SYSTEM i jego moduły (w tym kolejne, które powstawały później) zostały opracowane przez pracowników CAiPAP (późniejszych pracowników MF) we współpracy z programistami zatrud-

<sup>20</sup> Centrum przy Izbie Administracji Skarbowej Wrocław funkcjonowało do końca lipca 2017 r. Wszyscy pracownicy dawnego CAiPAP z dniem 1 sierpnia 2017 r. zostali przeniesieni do pracy w Ministerstwie Finansów do Departamentu Poboru Podatków. W związku z tym CAiPAP przestało funkcjonować.

<sup>21</sup> Użytkownikami WRO-SYSTEM są przede wszystkim pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej, tj. urzędów skarbowych, izb administracji skarbowej, urzędów celno-skarbowych, oraz poszczególnych departamentów Ministerstwa Finansów.

nionymi w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Od kwietnia 2018 r. zadania w zakresie kompleksowej obsługi JPK\_VAT realizuje Departament Analiz Ministerstwa Finansów Pion Terenowy we Wrocławiu<sup>22</sup>.

Rozbudowa aplikacji służących analizie JPK została pozytywnie oceniona przez Najwyższą Izbę Kontroli. Według jej stanowiska wdrożenie aplikacji WRO-SYSTEM, która wykorzystuje m.in. dane przekazywane przez podatników w plikach JPK\_VAT oraz uzyskiwane w ramach systemu STIR, istotnie zwiększyło możliwości analityczne służb skarbowych<sup>23</sup>.

### Skuteczność analityki JPK

Pliki JPK\_VAT przesyła co miesiąc ok. 1,6 mln podatników. Co miesiąc Ministerstwo Finansów analizuje ponad 100 mln faktur zakupowych. W 2018 r. w wyniku stwierdzonych rozbieżności pomiędzy deklaracjami VAT a JPK wysłano do podatników łącznie ponad 480 tys. powiadomień z informacją o możliwości skorygowania rozliczeń VAT. W ramach tej liczby wysłano ok. 262 tys. wiadomości e-mail, ok. 137 tys. wiadomości SMS i ponad 82 tys. oficjalnych powiadomień.

W 2019 r. w wyniku stwierdzonych rozbieżności pomiędzy deklaracjami VAT a JPK wysłano do podatników łącznie ok. 481 tys. powiadomień z informacją o możliwości skorygowania rozliczeń VAT. W ramach tych powiadomień wysłano ponad 180 tys. wiadomości e-mail i prawie 90 tys. wiadomości SMS<sup>24</sup>.

Po dokonaniu stosownych korekt w wyniku zawiadomienia podatnicy unikają konsekwencji karnoskarbowych czy też podwyższonych odsetek za zwłokę (150%).

Na podstawie JPK\_VAT złożonych w 2019 r. poddano analizie ok. 1,8 mld transakcji w rejestrach zakupów oraz ok. 6,4 mld transakcji w rejestrach sprzedaży. Z wykorzystaniem informacji z JPK\_VAT za 2019 r. zidentyfikowano i przekazano do weryfikacji kwotę VAT ok. 6 mld zł. Dla porównania na podstawie JPK\_VAT złożonych w 2018 r. poddano analizie ok. 1,6 mld transakcji w rejestrach zakupów oraz ok. 5,9 mld transakcji w rejestrach sprzedaży.

Na podstawie JPK\_VAT za 2019 r. zidentyfikowano prawie 23 tys. podmiotów, które kilkakrotnie odliczyły VAT na podstawie tej samej faktury na łączną kwotę VAT ponad 210 mln zł. Również na podstawie JPK\_VAT za 2019 r. zidentyfikowano ok. 81 tys. podatników, którzy w rejestrze zakupów ujęli faktury od podmiotów niezarejestrowanych do VAT. Zidentyfikowano i przekazano do weryfikacji ponad 120 tys. faktur wystawionych przez ok. 58 tys. podmiotów niezarejestrowanych do VAT na kwotę netto ok. 2,6 mld zł i kwotę VAT ok. 590 mln zł<sup>25</sup>.

Na podstawie JPK\_VAT za 2019 r. zidentyfikowano ok. 23 tys. podmiotów niedeklarujących sprzedaży, które wystawiły 587 tys. faktur na łączną kwotę netto ok. 4,3 mld zł i kwotę VAT ponad 940 mln zł. Dzięki wykorzystaniu JPK\_VAT od 2017 r. zabezpieczono na poczet należności podatkowych 1,6 mld zł, w tym tylko w 2019 r. ok. 554 mln zł.

22 Najwyższa Izba Kontroli, *Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21147,vp,23779.pdf> [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

23 Najwyższa Izba Kontroli, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21004,vp,23636.pdf> [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

24 Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

25 Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

W pierwszym półroczu 2019 r.: a) zidentyfikowano prawie 29 tys. podmiotów, które pomimo braku rejestracji do VAT wystawiły niemal 63 tys. faktur na łączną kwotę VAT 457 mln zł; b) zabezpieczono na poczet zaległości podatkowych łącznie 300 mln zł; c) przeprowadzono analizy pogłębione ukierunkowane na nieprawidłowości w VAT, w ramach których rekomendowano wstrzymanie wypłaty zwrotów VAT na łączną kwotę 375 mln zł<sup>26</sup>. Za cały 2019 r. w ramach analiz pogłębionych rekomendowano wstrzymanie zwrotów VAT na łączną kwotę ok. 382 mln zł, a w 2018 r. – na łączną kwotę ok. 293 mln zł<sup>27</sup>.

Warto podkreślić, że efekt uszczelniający ww. narzędzi nie ogranicza się jedynie do zidentyfikowanych błędów i nadużyć czy zatrzymanych zwrotów. Ich rzeczywiste przełożenie na stan wpływów z VAT jest kilkakrotnie większe, jeżeli weźmie się pod uwagę efekt prewencyjny wdrażanych rozwiązań. Dzięki temu bowiem, że zwiększają skuteczność administracji, zniechęcają podatników do podejmowania działań sprzecznych z prawem.

### Silnik Analiz i analizy *big data*

Krajowa Administracja Skarbowa wdrożyła środowisko analityczne pod nazwą „Silnik Analiz”. Administracja wykorzystuje innowacyjne metody analityczne (m.in. modelowanie statystyczno-ekonometryczne, uczenie maszynowe, przetwarzanie *big data*). Tworzone są algorytmy i mechanizmy, dzięki którym z coraz większą precyzją identyfikuje się m.in. oszustwa karuzelowe. Jednym z nowo opracowanych i wdrożonych narzędzi jest przekazany w grudniu 2019 r. do stosowania na poziomie Ministerstwa Finansów i izb administracji skarbowej tzw. Analizator Sieciowy Silnika Analiz. Jest to narzędzie, które umożliwia interaktywną, automatyczną analizę sieci powiązań pomiędzy podmiotami, np. graficzne przedstawianie związków (w szczególności transakcji) pomiędzy przedsiębiorcami.

W oparciu o środowisko Silnika Analiz KAS w wyniku działań weryfikacyjnych przeprowadzonych w okresie od stycznia do sierpnia 2020 r. potwierdzono nieprawidłowości w rozliczeniu VAT w kwocie ponad 70 mln zł<sup>28</sup>.

Ponadto w ramach środowiska Silnika Analiz opracowano model analityczny służący do wykrywania oszustw karuzelowych VAT. W wyniku jego zastosowania są one na bieżąco identyfikowane na poziomie centralnym, a informacja o nich jest przekazywana do izb administracji skarbowej oraz urzędów celno-skarbowych z wnioskiem o przeprowadzenie czynności weryfikujących poprawność rozliczeń VAT. W wyniku wykorzystania tego narzędzia dokonywane są również wykreślenia z rejestru czynnych podatników VAT podmiotów utworzonych w celu ich użycia przy dokonywaniu oszustw podatkowych.

26 Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, *Analizy rozliczeń VAT z wykorzystaniem JPK\_VAT, STIR i Silnika Analiz*, <https://www.gov.pl/web/kas/analizy-rozliczen-vat-z-wykorzystaniem-jpkvat-stir-i-silnika-analiz> [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

27 Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

28 Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.



## Podzielona płatność i kontrola przepływów VAT

System podzielonej płatności to szczególna technika rozliczania VAT. Zakłada ona przelewanie przez kupującego na zwykły rachunek sprzedawcy tylko kwoty netto do zapłaty. Równowartość podatku od towarów i usług trafia na subkonto VAT podatnika (rachunek VAT), z którego przedsiębiorca opłaca podatek należny kontrahentowi oraz rozlicza się z fiskusem. Poprzez zmniejszenie wartości środków stojących do dyspozycji tzw. znikającego podatnika mechanizm podzielonej płatności jest postrzegany przez OECD jako system mogący skutecznie zwalczać oszustwa w VAT<sup>29</sup>. Był on również w 2010 r. przedmiotem obszernych badań Komisji Europejskiej<sup>30</sup>, ale wciąż nie ma planów jego wprowadzenia na gruncie dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Każde państwo wprowadzające choćby częściowo obligatoryjną podzieloną płatność musi uzyskać zgodę organów UE na to odstępstwo.

Zanim system podzielonej płatności został wprowadzony w niektórych państwach UE, sprawdził się on w wielu państwach spoza Europy. Funkcjonował z dobrymi efektami w Azerbejdżanie, jest popularny w Ameryce Łacińskiej (Wenezuela, Chile czy Meksyk). Pewną formę *split payment* wdrożono także w Turcji i w Kenii<sup>31</sup>. W Polsce mechanizm podzielonej płatności (MPP) w formie dobrowolnej został wprowadzony 1 lipca 2018 r.<sup>32</sup> Polski model podzielonej płatności jest modelem oryginalnym i przyjaznym dla podatników, co udało się osiągnąć dzięki dobrej współpracy z sektorem bankowym. System ten w pierwszym okresie obowiązywania, tj. od 1 lipca 2018 r. do 31 października 2019 r., zakładał pełną dobrowolność w jego stosowaniu. Mógł być używany jedynie w relacjach B2B przy przelewach bankowych regulowanych w polskich złotych. Ministerstwo Finansów w toku konsultacji z sektorem bankowym stworzyło prostą formułę komunikatu przelewu: po wpisaniu podstawowych danych identyfikujących transakcję bank przyjmujący przelew alokował VAT na wyodrębnione konto (rachunek VAT). Dla szczelności systemu wprowadzono w nim ograniczenie w dysponowaniu kwotami zgromadzonymi na rachunku VAT, zarazem jednak przewidziano wiele zachęt dla przedsiębiorców stosujących dobrowolny MPP, w tym zwłaszcza możliwość szybszego zwrotu nadwyżki podatku naliczonego na rachunek VAT w ciągu 25 dni czy brak sankcji podatkowych przy regulowaniu faktur metodą podzielonej płatności. Stosowanie MPP uwiarygodniało także podatnika wobec administracji podatkowej i chroniło przed konsekwencjami podatkowej nieuczciwości kontrahenta.

System MPP w formie dobrowolnej był modelem przejściowym mającym za zadanie przygotowanie podatników na ten system w formie obligatoryjnej. Już w połowie 2018 r. Polska

29 OECD, *Consumption Tax Trends 2016. VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2016\\_ctt-2016-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2016_ctt-2016-en) [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

30 *Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-study\\_summ\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-study_summ_en.pdf) [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

31 Deloitte dla Komisji Europejskiej, *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final Report*, 2017, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/split\\_payment\\_report2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/split_payment_report2017_en.pdf) [dostęp: 9 grudnia 2020 r.].

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).

wystąpiła do KE o zgodę na derogację, by móc wprowadzić w 2019 r. ten system w wersji obowiązkowej. Dzięki zgodzie wyrażonej przez organy UE<sup>33</sup> Polska uzyskała możliwość wprowadzenia obowiązkowego MPP, tak by system ten przynosił wymierne efekty w zwalczaniu oszustw podatkowych, zwłaszcza w branżach wrażliwych, dotychczas objętych odwrotnymi obciążeniami lub solidarną odpowiedzialnością.

Z dniem 1 listopada 2019 r.<sup>34</sup> wszedł w życie w Polsce obowiązkowy MPP dla transakcji między podatnikami powyżej kwoty 15 000 zł w stosunku do 150 kategorii towarów i usług wymienionych w nowym załączniku nr 15 do ustawy o VAT<sup>35</sup>. „Przejął” on z pewnymi modyfikacjami towary i usługi, w stosunku do których stosowano dotychczas odwrotne obciążenie (uchylone załączniki nr 11 i 14) lub odpowiedzialność solidarną (uchylony załącznik nr 13). Dla transakcji poniżej kwoty 15 000 zł dotyczących towarów i usług wskazanych w załączniku nr 15 MPP może być stosowany na zasadach dobrowolności.

Nowa obowiązkowa formuła MPP nie zmienia samej idei płatności. Podatnik wciąż wypełnia jeden komunikat przelewu, przy czym wprowadzono także ułatwienia dla przedsiębiorców. Od 1 listopada 2019 r. możliwe jest dokonywanie płatności zbiorczych w ramach MPP na rzecz tego samego świadczeniodawcy (zbiorczy komunikat przelewu – art. 108a ust. 3a ustawy o VAT). Ponadto wprowadzono regulacje mające przeciwdziałać zatorom płatniczym. Z rachunku VAT można nie tylko regulować należności kontrahenta w formule MPP oraz wpłaty wymagalnych kwot VAT na rzecz organów podatkowych, ale również opłacać podatki i inne należności publicznoprawne, w tym ZUS. Przy tym po 1 listopada 2019 r. zaległość wobec ZUS nie blokuje zwrotu środków z rachunku VAT.

System MPP i jego szczelność zabezpieczono sankcjami stosowanymi tak wobec świadczeniodawcy, jak i wobec nabywcy (art. 106e ust. 12 oraz art. 108a ust. 7 ustawy o VAT). Jednocześnie wychodząc naprzeciw oczekiwaniom podatników, MF opublikowało objaśnienia podatkowe, w których na szczegółowych przykładach zilustrowano działanie MPP w wersji obowiązkowej<sup>36</sup>.

Wraz z poznawaniem nowej instytucji przez podatników MPP staje się coraz popularniejszym sposobem rozliczeń, praktycznie eliminującym ryzyko, jakim dla podatnika jest podatkowa nieuczciwość jego kontrahenta i możliwość zostania bezwiednie wciągniętym w karuzelę podatkową. O ile szacunkowy udział MPP w całkowitej kwocie VAT wyniósł w 2018 r. średnio 9,4%, o tyle w 2019 r. odnotowano wzrost do 16,9%. W ciągu 2 lat działania mechanizmu podzielonej płatności w Polsce firmy zrealizowały w MPP ponad 78 mln transakcji na łączną kwotę blisko 1,3 bln zł. Tabele 1 i 2 obrazują wzrost popularności MPP.

33 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 51 z 22 lutego 2019 r.).

34 Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1751).

35 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2020, poz. 106, ze zm., dalej: ustawa o VAT).

36 Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z 23 grudnia 2019 r. w sprawie Mechanizmu Podzielonej Płatności*, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-23-grudnia-2019-r-w-sprawie-mechanizmu-podzielonej-platnosci> [dostęp: 10 grudnia 2020 r.].

**Tabela 1. Stosowanie MPP w 2018 r.**

Miesiąc (2018 r.)	Liczba transakcji w ramach MPP	Kwota na rachunku VAT (mln zł)	Szacowany udział MPP w całkowitej kwocie VAT (%)
Lipiec	648 745	2 398,8	5,1
Sierpień	990 884	3 834,9	8,1
Wrzesień	1 125 398	4 535,2	8,1
Październik	1 508 947	5 734,7	11,4
Listopad	1 459 166	5 902,6	11,7
Grudzień	1 601 426	6 682,6	12,0
<b>Suma</b>	<b>7 334 566</b>	<b>29 088,8</b>	<b>Średnia 9,4%</b>

Źródło: Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

**Tabela 2. Stosowanie MPP w 2019 r.**

Miesiąc (2019 r.)	Liczba transakcji w ramach MPP	Kwota na rachunku VAT (mln zł)	Szacowany udział MPP w całkowitej kwocie VAT (%)
Styczeń	1 518 851	6 232,0	11,0%
Luty	1 417 755	5 191,0	9,6%
Marzec	1 582 780	5 799,0	9,4%
Kwiecień	1 728 458	6 471,0	13,7%
Maj	1 655 624	6 094,9	13,1%
Czerwiec	1 583 449	6 324,4	10,9%
Lipiec	1 830 859	7 390,6	13,9%
Sierpień	1 667 274	6 669,0	12,6%
Wrzesień	1 870 258	7 285,0	12,9%
Październik	2 377 704	8 985,0	16,3%
Listopad	3 974 113	16 942,0	32,4%
Grudzień	5 892 198	28 151,0	47,1%
<b>Suma</b>	<b>27 099 323</b>	<b>111 534,9</b>	<b>Średnia 16,9%</b>

Źródło: Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

## STIR – innowacyjne narzędzie analityki przepływów finansowych

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) jest to system służący do przetwarzania, według określonych algorytmów, danych przekazywanych przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w celu ustalenia wskaźnika ryzyka wykorzystywania sektora bankowego do wyłudzeń skarbowych, zwłaszcza w zakresie VAT. Jest to wypracowana w Polsce pionierska funkcjonalność, która dzięki zestawieniu analizowanych na bieżąco danych o przepływach finansowych z informacjami z plików JPK, a w przyszłości również e-faktur, będzie podstawą dokonywanej w czasie rzeczywistym analityki obrotu, pozwalającej na niemal natychmiastową identyfikację łańcuchów transakcji charakterystycznych dla oszustw karuzelowych.

Regulacje prawne dotyczące STIR obowiązują od 13 stycznia 2018 r.<sup>37</sup> Zgodnie z założeniami przekazywanie informacji do STIR wprowadzano etapowo; pierwsze zasilenia, enumeratywnie wskazanych danych, miały nastąpić nie później niż 12 lutego 2018 r. W dniu 1 lipca 2019 r. nastąpiły zmiany w STIR polegające na raportowaniu dodatkowych danych w zakresie rachunków podmiotu kwalifikowanego. Dokonano m.in. rozszerzenia zakresu raportowania o przekazywanie informacji dotyczących rachunków lokaty terminowej podmiotu kwalifikowanego oraz zestawień ww. lokat<sup>38</sup>. Na mocy art. 119zv Ordynacji podatkowej<sup>39</sup> Szef KAS może zablokować rachunek bankowy podmiotu kwalifikowanego na okres do 72 godzin, w przypadku jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, 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. Ponadto, w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z art. 119zw Ordynacji podatkowej, Szef KAS może przedłużyć termin blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 3 miesiące. Przepisy ustawy dotyczące blokady rachunku weszły w życie 30 kwietnia 2018 r.

Należy podkreślić, że system STIR jest wykorzystywany nie tylko do blokowania rachunków bankowych. Jego funkcjonalność jest stosowana przez Krajową Administrację Skarbową także w innych istotnych działaniach, m.in.: a) w analizie ryzyka poprzedzającej wszczęcie kontroli, np. informacje o wskaźniku ryzyka ustalonym przez Krajową Izbę Rozliczeniową; b) w porównywaniu danych o przepływach finansowych z innymi danymi znajdującymi się w posiadaniu KAS, np. JPK-VAT, dzięki czemu możliwe jest m.in. efektywne zapobieganie dokonaniu nienależnego zwrotu VAT; c) w identyfikacji i przerywaniu łańcuchów firm dokonujących między sobą fikcyjnego obrotu, co skutecznie przeciwdziała powstawaniu przestępstw karuzelowych<sup>40</sup>.

37 Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. poz. 2491).

38 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1499).

39 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2020, poz. 1325, ze zm.).

40 Krajowa Administracja Skarbowa, *Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*, Warszawa, maj 2020, <https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir> [dostęp: 10 grudnia 2020 r.].

Z porównania danych za 2018 r. i za 2019 r. wynika zauważalny wzrost w zakresie ilości danych przekazywanych przez banki bądź spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do STIR, a także rosnąca skala wykorzystania tych danych przez organy podatkowe (tabela 3)<sup>41</sup>.

**Tabela 3. Funkcjonowanie STIR**

	31.12.2018	31.12.2019	Przyrost(+)/ Spadek(-)
Liczba banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zasilających system	619	614	- 5
Liczba podmiotów kwalifikowanych zaraportowanych do STIR	3,44 mln	3,95 mln	+ 0,51 mln
Liczba osób powiązanych z podmiotami kwalifikowanymi	4,61 mln	5,47 mln	+ 0,86 mln
Liczba rachunków rozliczeniowych zgłoszonych do STIR	11,56 mln	15,74 mln	+ 4,18 mln
Liczba transakcji zaraportowanych	8 525,07 mln	11 537,64 mln	+ 3 012,57 mln
Liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych	29 tys.	58 tys.	+ 29 tys.

Źródło: Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

W 2019 r. nastąpił duży wzrost liczby blokad dokonanych przez Szefa KAS, co pokazano w tabeli 4.

**Tabela 4. Blokady STIR**

Rok	Liczba podmiotów kwalifikowanych objętych blokadami	Liczba zablokowanych rachunków bankowych	Łączna wartość zablokowanych środków finansowych w mln zł	Łączna wartość szacowanych uszczerpków w mln zł
2018	23	41	10,23	132,18
2019	113	537	67,20	584,30

Źródło: Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

## SENT – monitoring towarów wrażliwych

W walce z przestępczością podatkową kluczowym celem służb skarbowych jest koncentracja działań kontrolnych na strategicznych branżach, w których wyłudzenia są najczęstsze, m.in. na handlu elektroniką, stalą, metalami nieżelaznymi i paliwami. „Pakiet paliwowy”, który wszedł

<sup>41</sup> Dane w zakresie STIR za: *ibidem*.

w życie w sierpniu 2016 r.<sup>42</sup>, ograniczył prawo do obrotu paliwem na terenie Polski jedynie do podmiotów tutaj zarejestrowanych. Nabywcy zostali zobowiązani do dokonywania płatności VAT za sprowadzone paliwo w ciągu 5 dni od jego sprowadzenia do Polski. Tę regulację uzupełnił „pakiet przewozowy” z marca 2017 r.<sup>43</sup>, który przewiduje cyfrową rejestrację przewozu „wrażliwych” towarów, m.in. paliwa, alkoholu i suszu tytoniowego. Jego efektem jest System Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) – system monitorowania drogowego przewozu towarów, który pozwala administracji w czasie rzeczywistym obserwować transport paliw na terytorium Polski.

Aplikacja SENT jest elektronicznym rejestrem zgłoszeń stworzonym specjalnie na potrzeby realizacji ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Dzięki aplikacji podmiot może natychmiast wysłać wymagane ustawą dane, a także je uzupełniać i aktualizować. Dostęp do SENT następuje za pośrednictwem usługi e-Przewóz na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC). Ustawa z marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów nakłada na podmioty przewożące tzw. towary wrażliwe na i przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek dokonania zgłoszenia takiego przewozu do elektronicznego rejestru oraz jego uzupełniania i aktualizacji. Objęte nim są: paliwa, alkohole całkowicie i częściowo skażone, oleje roślinne, susz tytoniowy, towary do produkcji papierosów, leki zagrożone brakiem dostępności dla polskich pacjentów. Usługa „e-Przewóz” umożliwia klientom Krajowej Administracji Skarbowej, tj. podmiotom wysyłającym, podmiotom odbierającym, przewoźnikom i kierującym środkami transportu, realizację tych obowiązków.

Ustawą z czerwca 2018 r.<sup>44</sup> do systemu monitorowania przewozu wprowadzono zmiany polegające na obowiązku przekazywania danych geolokalizacyjnych środków transportu przewożących te towary. Zmiany te weszły w życie w październiku 2018 r. Przekazywane dane geolokalizacyjne to: współrzędne geograficzne dotyczące położenia środka transportu, jego prędkość, data i godzina pozyskania tych współrzędnych, azymut środka transportu, błąd przekazywania danych satelitarnych oraz numer lokalizatora albo numer zewnętrznego systemu lokalizacji. Aplikacja do monitorowania trasy przewozu towaru (lokalizator) o nazwie SENT GEO jest bezpłatnie dostępna dla urzędów z systemem Google Android – w sklepie Google Play, a z systemem Apple IOS – w sklepie App Store. Jedną z funkcji lokalizatora jest informowanie o nieprawidłowym działaniu lokalizatora i czasie niesprawności<sup>45</sup>.

Dzięki tym danym KAS może zwiększyć efektywność kontroli i ich dynamikę, kontrolować przewozy w miejscu dostawy czy w trakcie przewozu na podstawie analiz wykonywanych w czasie rzeczywistym. Umożliwiają one szybką reakcję służb kontrolnych w sytuacji, gdy kontrolowany transport nie został zgłoszony lub gdy towar, jego ilość lub jakość odbiegają od dokonanego zgłoszenia.

42 Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052).

43 Nazwą „pakiet przewozowy” określa się ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708, ze zm.).

44 Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 1539).

45 Krajowa Administracja Skarbowe, *PUESC – Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych*, <https://puesc.gov.pl/e-przewoz> [dostęp: 10 grudnia 2020 r.].

Zgodnie z regułami wprowadzonymi w 2019 r., bez względu na ilość, wszystkie transakcje olejem opałowym przeznaczonym do celów opałowych będą musiały być rejestrowane w SENT, a odbiorca będzie zobowiązany do potwierdzenia odbioru, ze wskazaniem ilości faktycznie odebranego oleju.

Nowe przepisy weszły w życie 1 września 2019 r., jednak do 31 marca 2020 r. możliwe było stosowanie dotychczasowych regulacji<sup>46</sup>. Ponadto od 1 grudnia 2019 r. systemem monitorowania przewozu towarów SENT został objęty gaz LPG (CN ex 2711 – propan, butan albo mieszaniny propanu-butanu), bez względu na jego ilość w przesyłce. Przewóz tego towaru będzie wymagał zgłoszenia do rejestru SENT za pośrednictwem PUESC.

System ograniczył szarą strefę w branży paliwowej, czego ilustracją jest skokowy wzrost zapotrzebowania na paliwo pochodzące z legalnych źródeł. W efekcie oficjalna sprzedaż wzrosła o 11% w 2017 r., a w przypadku oleju napędowego – o 15%. Interesującym przykładem jest olej rzepakowy, w przypadku którego zaobserwowano 70-procentowy spadek eksportu. W tym wypadku straciły rację bytu fikcyjne dostawy wewnątrzspółnotowe służące wyłudzeniom VAT. Skuteczność wykorzystywania systemu SENT rośnie rok do roku – w 2019 r. wpłynęło o ponad 8,5 tys. więcej zgłoszeń niż w 2018 r. Mimo wzrostu kontroli liczba nieprawidłowości w obrocie towarami objętymi SENT z roku na rok jest coraz mniejsza (tabela 5).

**Tabela 5. Efektywność SENT**

Stan na 31 grudnia 2019 r.	2019	2018	różnica	%
Liczba zgłoszeń	3 312 058	3 303 468	8 590	100%
Liczba kontroli	517 076	470 536	46 540	110%
Liczba nieprawidłowości	1 766	1 962	-196	90%

Źródło: Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

## Analiza podmiotowa – monitorowanie statusu podatników

Do niedawna rejestr podatników VAT czynnych nie był efektywnym narzędziem weryfikacji rzetelności kontrahentów. Nowo rejestrowane podmioty nie były co do zasady sprawdzane pod względem zdolności do prowadzenia deklarowanej działalności. Ta cecha była również rzadko weryfikowana po dokonaniu wpisu, co ułatwiało wyłudzającym VAT korzystanie z zarejestrowanych w przeszłości „firm półkowych” (*shelf companies*), które kupowano w celu dokonania przy ich pomocy przestępstwa (służyły jako „słup” – znikający podatek). Przez kontrolę rejestrowanych przedsiębiorców oraz weryfikację dokonanych w przeszłości wpisów KAS przywróciła w ostatnich latach funkcjonalność rejestru VAT jako narzędzia weryfikacji kontrahentów<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1556).

<sup>47</sup> J. Sarnowski, P. Selera, *op. cit.*

Tylko w wyniku weryfikacji dokonanych w przeszłości wpisów w 2017 r. wykreślono z rejestru podatników 110 372 podmioty, w 2018 r. – 118 344 podmioty, a w 2019 r. – 91 674 podmioty<sup>48</sup>.

Aktualnie wykaz podatników działa jako ogólnodostępna baza prowadzona w formie elektronicznej, która umożliwia wyszukanie podmiotów zarejestrowanych, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT. W wykazie można sprawdzać podmioty na wybrany dzień, przypadający nie wcześniej niż w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym podmiot jest sprawdzany<sup>49</sup>. Wykaz zawiera m.in. numery rachunków rozliczeniowych<sup>50</sup> lub imiennych rachunków w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, której podmiot jest członkiem, otwartych w związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą oraz wskazanych w zgłoszeniu identyfikacyjnym lub zgłoszeniu aktualizacyjnym i potwierdzonych z wykorzystaniem STIR<sup>51</sup>.

Ministerstwo Finansów udostępnia opis interfejsu programistycznego API (*application programming interface*, interfejs programowania aplikacji)<sup>52</sup> nowego wykazu podatników VAT. API zawiera dwie metody odpytywania o dane z wykazu:

1) metodę pełną „search” – aby z niej skorzystać, należy wybrać jeden z parametrów: NIP, fragment nazwy, REGON lub numer rachunku bankowego oraz dzień, na jaki mają być wyświetlone informacje o podmiocie. Wówczas odpytujący uzyskuje cały zakres danych z wykazu o podmiotach, o które wnioskuje, oraz otrzymuje unikalny identyfikator – klucz elektroniczny, który jest potwierdzeniem wykonania zapytania (data zapytania; o jaki identyfikator podmiotu pytano; na jaki dzień została udzielona odpowiedź);

2) metodę uproszczoną „check”, która przez API skrócone łączy odpytującego z wykazem po wprowadzeniu parametrów zapytania: NIP lub REGON, numeru rachunku i daty, na jaki dzień ma być udzielona odpowiedź. W odpowiedzi API zwraca następujące informacje: a) TAK lub NIE – informacje, które oznaczają, że dany rachunek jest (lub nie jest) przypisany do wyspecyfikowanego numeru podmiotu (w dniu DATA); b) elektroniczny klucz, który potwierdza wykonanie zapytania (data składania zapytania; o jaki identyfikator podmiotu pytano; na jaki dzień została udzielona odpowiedź)<sup>53</sup>.

Ministerstwo Finansów udostępnia ponadto opis pliku płaskiego służącego do masowej weryfikacji, czy numer rachunku rozliczeniowego lub imiennego rachunku w spółdzielczej kasie

<sup>48</sup> Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 96b ustawy o VAT „Wykaz jest udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych”: <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka> [dostęp: 10 grudnia 2020 r.].

<sup>50</sup> Są to rachunki, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 2020, poz. 1896).

<sup>51</sup> W rozumieniu art. 119zg pkt 6 Ordynacji podatkowej.

<sup>52</sup> API to zbiór reguł ściśle opisujący, w jaki sposób programy lub podprogramy komunikują się ze sobą, szerzej: D. Jacobson, G. Brail, D. Woods, *Interfejs API. Strategia programisty*, Helion, Gliwice 2015, s. 17 i n.

<sup>53</sup> W dniu 10 stycznia 2020 r. opublikowano nową testową wersję API wraz z dokumentacją. Zmiany dotyczą następujących danych: 1) we wszystkich rodzajach API dodano informację o dacie i godzinie zapytania z serwera; 2) w metodzie API Check umożliwiono weryfikację rachunków wirtualnych; 3) w metodzie API Check umożliwiono weryfikację podatników zwolnionych. Dane za: <https://www.gov.pl/web/kas/api-wykazu-podatnikow-vat> [dostęp: 10 grudnia 2020 r.].



oszczędnościowo-kredytowej, której podmiot jest członkiem (otwartego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą), należy do podmiotu o wskazanym NIP, który jest zarejestrowanym czynnym lub zwolnionym podatnikiem VAT.

### **Analiza transakcji B2C – walka z szarą strefą – kasy online**

Do przestępstw podatkowych – także tych typu „znikający podatnik” – wykorzystywane są nowe technologie, a więc nowe technologie muszą być również odpowiedzią na zwalczanie oszustw podatkowych. Towary „pokaruzelowe” oferowane są też w szarej strefie poza ewidencją podatkową. Dzieje się to także w relacjach B2C, gdzie sprzedaż nie jest ewidencjonowana na klasycznej „papierowej” kasie rejestrującej, a kontrola tej ewidencji jest incydentalna i nie jest oparta na modelach analitycznych. Rekomendowaną przez OECD odpowiedzią na te wyzwania jest stosowanie elektronicznych kas fiskalnych (kas online)<sup>54</sup>. System tego typu jest wprowadzany w wielu państwach Europy, m.in. w Czechach i na Węgrzech<sup>55</sup>.

Polska także wprowadza system kas online i buduje centralną bazę spływających z nich danych (Centralne Repozytorium Kas – CRK). Do niedawna informacje o zafiskalizowanych kasach i ich liczbie posiadały wyłącznie urzędy skarbowe. Brakowało centralnej bazy informacji o kasach fiskalnych stosowanych w Polsce, nie mówiąc już o analityce danych (analityce *big data*) przekazywanych przez te kasy. W toku prac nad likwidacją szarej strefy postulowano, w celu ułatwienia kontroli, możliwość sprawowania nadzoru nad rejestrowanymi transakcjami w czasie rzeczywistym – za pomocą kas fiskalnych online. Założenia mechanizmu były proste: dane ze wszystkich działających na terenie kraju kas fiskalnych miały być w czasie rzeczywistym (tj. w momencie dokonywania rejestracji na kasie; domyślnie: w momencie dokonania transakcji) przesyłane do jednostki centralnej (Centralnego Repozytorium Kas), która gromadziłaby i przetwarzała by pozyskiwane dane<sup>56</sup>.

Wdrożenie do szerokiego zastosowania przez przedsiębiorców kas fiskalnych online oraz rozwój analityki przesyłanych w czasie rzeczywistym danych wywierają istotny wpływ na skuteczność podejmowanych przez administrację działań kontrolnych. Administracja może efektywnie zwalczać szarą strefę przez dokonywanie analiz pozwalających na wykrywanie anomalii w rejestrowanym obrocie, w tym przez porównanie obrotu w punktach o podobnym położeniu (np. w restauracjach przy tej samej ulicy, które mogą się znacznie różnić liczbą fiskalizowanych transakcji). Jednocześnie znacznie utrudnione stało się wprowadzanie do obrotu środków pozyskanych z nieznanymi, często nielegalnymi źródłami, m.in. z przestępstw karuzelowych (np. przez rejestrację wysokiego obrotu u przedsiębiorców, których skala działalności skrajnie odbiega od fiskalizowanych kwot).

<sup>54</sup> OECD, *Implementing Online Cash Registers: Benefits, Considerations and Guidance*, 2019, <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/implementing-online-cash-registers-benefits-considerations-and-guidance.pdf> [dostęp: 20 grudnia 2020 r.].

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19*, [https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/SZARA\\_STREFA\\_www.pdf](https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/SZARA_STREFA_www.pdf) [dostęp: 10 grudnia 2020 r.].

Po okresie prac przygotowawczych i koncepcyjnych 1 maja 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o VAT wprowadzająca innowacyjny system kas online<sup>57</sup>. Zmiany te w Polsce wdrażano ewolucyjnie, a przedsiębiorcom dano odpowiednio dużo czasu na dostosowanie się do nowego systemu. Począwszy od stycznia 2020 r., etapami, kolejne grupy podatników miały być obejmowane wymogiem instalacji kas online sprzężonych z Centralnym Repozytorium Kas. Ponadto podatnicy mogą wystąpić o ulgę na zakup kasy w wysokości 700 zł, nawet jeśli skorzystali z tej ulgi na zakup kas dotychczas stosowanych.

Pierwsza grupa podatników została objęta obowiązkiem stosowania kas online od 1 stycznia 2020 r. Obowiązek objął: a) świadczenie usług naprawy pojazdów silnikowych oraz motorowerów, w tym naprawy opon, ich zakładania, bieżnikowania i regenerowania, oraz w zakresie wymiany opon lub kół dla pojazdów silnikowych oraz motorowerów; b) sprzedaż benzyny silnikowej, oleju napędowego, gazu przeznaczonego do napędu silników spalinowych. Z uwagi na wybuch pandemii Ministerstwo Finansów, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, odroczyło obowiązek wdrożenia kas online przez kolejne branże<sup>58</sup>.

Od 1 maja 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. w CRK odnotowano 326 324 524 paragony. Najwięcej danych z paragonów jednego dnia wpłynęło 20 grudnia 2019 r.: 4 748 691. Do 31 grudnia 2019 r. zgłoszono w Polsce 128 030 kas online. Na dzień 31 grudnia 2020 r. sfiskalizowano ponad 271 000 takich kas.

**Tabela 6. Kasy online – statystyki**

Okres (miesiąc) 2019 r.	Sumaryczna kwota paragonów (w zł)	Liczba kas (narastająco)	Średnia kwota na kasę (w zł)	Średnia dzienna kwota na kasę (w zł)
Maj	69 606 119,67	5 024	13 854,72	461,82
Czerwiec	487 485 110,24	11 857	41 113,70	1 370,46
Lipiec	1 140 164 526,27	21 070	54 113,17	1 803,77
Sierpień	1 731 061 574,97	28 147	61 500,75	2 050,02
Wrzesień	3 359 720 586,16	38 031	88 341,63	2 944,72
Październik	4 774 960 813,50	49 906	95 679,09	3 189,30
Listopad	6 187 516 959,97	67 530	91 626,20	3 054,21
Grudzień	9 732 094 128,17	128 030	76 014,17	2 533,81
Podsumowanie	27 482 609 818,95	128 030	78 612,71	2 566,95

Źródło: Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz.U. poz. 675).

<sup>58</sup> 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. poz. 1059).

## Podsumowanie i wizja przyszłości

W latach 2015–2019 w Polsce wdrożono szereg narzędzi uszczelniających. Część z tych rozwiązań została zainspirowana działaniami podjętymi w innych państwach, stanowiła jednak ich twórcze rozwinięcie (JPK, MPP). Niektóre polskie narzędzia technologiczne są unikatowe i niepowtarzalne, np. system STIR. Koherentne funkcjonowanie wszystkich narzędzi informatycznych przyczyniło się do znacznej redukcji luki VAT w Polsce. Poszczególne narzędzia uzupełniają się nawzajem. Ich wdrożenie pozwala na wykonywanie prac na ogromnym wolumenie danych, co jest niezbędne przy wykrywaniu karuzel podatkowych, które działają często w wielu państwach, pomiędzy dziesiątkami podmiotów. Analityka *big data* wzmocniona rok do roku o nowe komponenty przynosi spodziewane efekty. Udało się także wdrożyć nowoczesną kontrolę obrotu B2C. Dzięki kasom online i Centralnemu Repozytorium Kas transakcje te podlegają bieżącej analizie, a system raportowania na kasie i ewentualne przerwy w tym zakresie są widoczne w systemie w czasie rzeczywistym.

Kolejne lata to dalszy rozwój narzędzi analitycznych. Od 2020 r. trwają testy kas najnowszej generacji – kas wirtualnych, gdzie fiskalizacja będzie dokonywana za pomocą aplikacji bez komponentu sprzętowego. Także w tym roku podjęto prace nad wdrożeniem systemu e-faktury, czyli faktury przesyłanej elektronicznie do centralnego rejestru, co zapewni jej bieżącą weryfikację (dokonywaną w czasie rzeczywistym), a zarazem stworzy podatnikom wygodne i bezpieczne narzędzie udostępniania faktur. Po Włoszech, Hiszpanii i Portugalii Polska będzie kolejnym państwem w UE wdrażającym e-fakturę.

Podjęto także liczne inicjatywy międzynarodowe mające na celu pozyskiwanie i przetwarzanie danych o obrocie pomiędzy państwami. Jest to kluczowe, gdyż wiele przestępstw w obszarze VAT ma wymiar międzynarodowy. Niestety obecnie ze względu na brak efektywnej współpracy podatkowej między państwami oraz zbyt późną wymianę informacji podatkowych i gospodarczych wykrywanie fikcyjnego obrotu międzynarodowego może trwać nawet kilka miesięcy. W tym czasie przestępcy mogą nadal dokonywać wyłudzeń, a organizatorzy karuzel podatkowych mogą wdrożyć działania mające na celu uniknięcie odpowiedzialności i zmienić swój *modus operandi* albo przenieść się do innych jurysdykcji podatkowych, nieświadomych działania i zamiarów tworzonych właśnie na ich terytorium spółek.

Automatyczna i skuteczna wymiana danych z innymi państwami jest kluczem do dalszej redukcji luki VAT w Polsce. Zwłaszcza państwa naszego regionu gotowe są dzielić się z polską administracją podatkową swoimi danymi i wymieniać wiedzę w obszarze technologii podatkowych. Porozumienia w tym zakresie zostały podpisane w drugiej połowie 2020 r. pomiędzy Polską a Czechami, Słowacją, Węgrami, Ukrainą i Estonią. Negocjowane są również porozumienia z Łotwą, Estonią i państwami południa Europy. Polska w ramach inicjatywy solidarności podatkowej (*tax solidarity*) buduje w ten sposób koalicję państw europejskich, dla których skuteczna wymiana danych i technologii podatkowych jest priorytetem w zwalczaniu oszustw podatkowych. Coraz więcej państw podziela polski punkt widzenia, że stosowanie nawet najnowocześniejszych narzędzi uszczelniających w sposób unilateralny nie zapewni w pełni skutecznego zwalczania grup przestępczych działających nierzadko w wielu państwach (karuzele

VAT mają często wymiar wielonarodowy i „kręcą” się jednocześnie w wielu państwach Europy). Tylko efektywna, automatyczna i szybka wymiana danych przesyłanych w formie umożliwiającej przetwarzanie i analizy *big data* przez partnerskie administracje podatkowe jest w stanie zapewnić skuteczne zwalczanie przestępczości podatkowej mającej wymiar międzynarodowy.

Kolejne miesiące i lata będą czasem inspirowanego przez Polskę rozwoju siatki umów dwustronnych tworzących nową jakość wymiany informacji podatkowych, znacznie efektywniejszych w zakresie wymiany informacji podatkowych niż obecna legislacja unijna. W najbliższej przyszłości z państwami naszego regionu zostaną podpisane umowy o automatycznej wymianie danych podatkowych, które pozwolą na skuteczną i szybką analizę transakcji z wykorzystaniem najnowszych, wdrożonych w Polsce algorytmów. Efekty działań analitycznych będą przesyłane do państw partnerskich, co pozwoli im jeszcze wcześniej reagować na próby dokonania wyłudzeń. W rezultacie automatyczna wymiana danych i informacji o podatnikach i ich transakcjach umożliwi administracjom podatkowym poszczególnych państw wykrywanie i zatrzymywanie karuzel VAT już na etapie ich powstawania.

## Bibliografia

- Huibregtse S., Ottoni P., Muñoz Rodríguez S.C., *OECD/International – How Technology Is Changing Taxation in Latin America*, „Bulletin for International Taxation” 2019, t. 73, nr 3.
- Jacobson D., Brail G., Woods D., *Interfejs API. Strategia programisty*, Helion, Gliwice 2015.
- Konopczak K., *Kwantyfikacja zmian luki VAT: podejście ekonometryczne*, „MF Working Paper Series” 2019, nr 38.
- Majdanska A., Dziwinski K., *European Union – The Potential of a Standard Audit File – Tax in the European Union: A Chance for Coordinated VAT Administration?*, „Bulletin for International Taxation” 2018, t. 72, nr 10.
- Sarnowski J., Selera P., *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2017*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2018, <http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2018/10/raport-luka-vat-1.pdf>.

## Akty prawne

- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 51 z 22 lutego 2019 r.).
- 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. poz. 1059).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2020, poz. 1325, ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 2020, poz. 1896).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2020, poz. 106, ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1649).
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846).

- Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. poz. 2491).
- 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).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 1539).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1499).
- Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz.U. poz. 675).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1556).
- Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1751).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086).

## Dokumenty, raporty

- Deloitte dla Komisji Europejskiej, *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final Report*, 2017, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/split\\_payment\\_report2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/split_payment_report2017_en.pdf).
- European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*, 2020 Final Report, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf).
- Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19*, [https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/SZARA\\_STREFA\\_www.pdf](https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/SZARA_STREFA_www.pdf).
- Krajowa Administracja Skarbowa, *PUESC – Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych*, <https://puesc.gov.pl/e-przewoz>.
- Krajowa Administracja Skarbowa, *Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*, Warszawa, maj 2020, <https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir>.
- Ministerstwo Finansów, *Jednolity Plik Kontrolny*, [https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk\\_vat/](https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk_vat/).

- Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z 23 grudnia 2019 r. w sprawie Mechanizmu Podzielonej Płatności*, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-23-grudnia-2019-r-w-sprawie-mechanizmu-podzielonej-platnosci>.
- Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, *Analizy rozliczeń VAT z wykorzystaniem JPK\_VAT, STIR i Silnika Analiz*, <https://www.gov.pl/web/kas/analizy-rozliczen-vat-z-wykorzystaniem-jpkvat-stir-i-silnika-analiz>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21004,vp,23636.pdf>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21147,vp,23779.pdf>.
- OECD, *Consumption Tax Trends 2016. VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2016\\_ctt-2016-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2016_ctt-2016-en).
- OECD, *Forum on Tax Administration. Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0*, April 2010, <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/technologies/45045602.pdf>.
- OECD, *Implementing Online Cash Registers: Benefits, Considerations and Guidance*, 2019, <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/implementing-online-cash-registers-benefits-considerations-and-guidance.pdf>.
- OECD, *Tax Administration 2013*, [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2013\\_9789264200814-en#page176](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page176).
- Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-study\\_summ\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-study_summ_en.pdf).