

# Dwa lata obowiązywania w Polsce mechanizmu podzielonej płatności w VAT – doświadczenia i wnioski

## Two years with split payment model for VAT: Poland's experience and conclusions

**Jan Sarnowski**

LL.M., doradca podatkowy, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Pełnomocnik Ministra Finansów ds. współpracy międzynarodowej w zakresie VAT

**Paweł Selera**

Dr nauk prawnych, LL.M., doradca podatkowy, Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów

### Streszczenie

Dwa lata obowiązywania w polskim porządku prawnym metody podzielonej płatności (ang. *split payment*) w VAT to dobry moment na pierwsze wnioski i podsumowania. Celem niniejszego opracowania jest nie tyle szczegółowa analiza kształtu tego rozwiązania w Polsce, ile przedstawienie polskiego modelu na tle jego ewolucji i funkcji, jakie ma spełniać w przyszłości również w kontekście jego międzynarodowych wzorców.

W przyszłym roku rozpocznie się proces ponownej konsultacji polskiej konstrukcji mechanizmu podzielonej płatności z organami Unii Europejskiej (UE). To dobry czas na pierwsze refleksje, zanim podejmiemy kolejny dialog z Komisją Europejską (KE) na temat dalszego kształtu tego rozwiązania w Polsce.

Słowa kluczowe: VAT, podzielona płatność, karuzele VAT, oszustwa podatkowe.

### Abstract

Two years have now passed since the adoption of split payment for value-added tax as part of the Polish legislation, so the moment is just right for initial conclusions and summaries. Rather than analysing the functioning of the model in Poland in vast amounts of detail, this study seeks to present the Polish mechanism against its evolution and functions to be fulfilled in the future, including in the context of its underlying international models.

In 2021, a re-consultation is expected of the Polish construction of the mechanism in question with the competent EU bodies. The time is now appropriate for the first reflection, before entering the dialogue with the European Commission over the form of split payment to be binding in Poland in the years to come.

Keywords: VAT, split payment, VAT carousels, tax fraud.

## 1. WPROWADZENIE

Likwidacja granic celnych i ustanowienie rynku wewnętrznego to jedne z największych sukcesów UE. Oprócz niewątpliwych korzyści zharmonizowanego VAT w ramach UE – system ten ma także cienie. Jednym z nich są oszustwa podatkowe w postaci tzw. karuzel VAT, które stanowią istotną część luki VAT.

Luka VAT to różnica między rzeczywistymi dochodami z VAT a dochodami teoretycznymi, wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa. Poziom owej luki w danym państwie jest jednym z mierników skutecznej polityki podatkowej państwa oraz determinantów efektywnej realizacji przez państwo zadań publicznych. Stabilny wzrost dochodów publicznych, a zatem również wolumen ubytków we wpływach z VAT, jest decydujący dla prowadzenia skutecznej polityki państwa w obszarach takich, jak polityka prorodzinna czy socjalna. Załamanie wpływów z VAT skutkuje tym, że państwo ogranicza wykonywanie swoich funkcji lub wykonuje je utołmie. Na działalności mafii podatkowych tracą nie tylko budżety państw, ale też wprost uczciwi przedsiębiorcy. Tracą podwójnie, bo konkurują z podmiotami czerpiącymi zyski z karuzel oraz ponoszą koszt nieskutecznych środków zaradczych, które zwiększają już i tak istotne obciążenie administracyjne.

Najnowszy raport KE [1] potwierdza spadek luki VAT w Polsce o ponad połowę w latach 2015-2019. Według KE luka ta obniżyła się z poziomu 24,7% w 2015 r. do poziomu 9,7% w 2019 r.<sup>1</sup> Jest to wynik poniżej średniej unijnej, wynoszącej według prognoz KE na 2019 r. dla 24 państw 10,9%. Co istotne, w 2019 r. luka VAT w Polsce była niższa niż w wielu państwach naszego regionu. W Czechach wyniosła 10,8%, na Słowacji 16,6%, na Litwie 21,6%, a w Rumuni ponad 33,0%. Luka VAT w Polsce w 2019 r. była również niższa niż w niektórych krajach Starej Unii o porównywalnej wielkości. W Wielkiej Brytanii była ona na poziomie 10,0%, a we Włoszech niemal 24,0% [1].

Odczuwalne skurczenie się luki VAT w Polsce nie byłoby możliwe bez wdrożenia w latach 2016-2019 szeregu rozwiązań technologicznych i legislacyjnych. Narzędzia technologiczne (m.in. JPK, SENT i STIR) mają kluczowe znaczenie dla identyfikacji fikcyjnego obrotu towarowego i uniemożliwiania wyłudzeń. Dzięki zastosowaniu zaawansowanych algorytmów analitycznych, w tym umożliwiających krzyżowanie faktur po stronie sprzedaży i zakupu oraz badanie przelewów, stworzono infrastrukturę pozwalającą na redukcję żywotności karuzel podatkowych w Polsce z kilku lat do najwyżej kilku miesięcy. Z kolei narzędzia legislacyjne (m.in. pakiet paliwowy czy konfiskata rozszerzona) prowadzą do istotnego zmniejszenia opłacalności wyłudzeń. Jednym z legislacyjnych narzędzi służących do walki z przestępczością podatkową jest właśnie mechanizm podzielonej płatności. Znacznie utrudnia on wyprowadzenie środków z rachunku VAT, a dzięki temu ogranicza kwotę, która może być przedmiotem wyłudzenia.

Wymienione narzędzia prawne i technologiczne składają się na spójny system, który utrudnia funkcjonowanie karuzel podatkowych na każdym etapie ich działania. Dzięki mechanizmowi podzielonej płatności redukcji ulega opłacalność wyłudzeń. JPK i STIR zapewniają szybszą wykrywalność transakcji, które są pozbawione substancji ekonomicznej (dzieją się tylko na papierze). Z kolei zmiany w prawie hazardowym, kasy online i analityka STIR utrudniają wprowadzanie do obrotu środków pochodzących z wyłudzeń VAT (tzw. pranie pieniędzy), a zmiany w Kodeksie karnym [2] i konfiskata rozszerzona tworzą ramy legislacyjne pozwalające na skuteczniejszą egzekucję należności i dotkliwe karanie przestępców podatkowych.

## 2. CELE REALIZOWANE PRZEZ MECHANIZM PODZIELONEJ PŁATNOŚCI

System podzielonej płatności stanowi narzędzie zwalczania przestępstwa typu znikający podatnik, dokonywanego często w ramach karuzel VAT. W transakcjach karuzelowych część podmiotów w nich uczestniczących czerpie korzyści w jeden z dwóch sposobów:

- 1) przez brak zapłaty należnego podatku VAT albo
- 2) przez otrzymanie od organów podatkowych danego państwa zwrotu VAT, który w rzeczywistości nie został uregulowany na wcześniejszych etapach obrotu.

Opisane korzyści mogą występować w karuzeli podatkowej oddzielnie lub obok siebie.

Kluczową rolę w procedurze karuzelowej odgrywa tzw. znikający podatnik (ang. *missing trader*). Podmiot ten wykorzystuje samą specyfikę raportowania VAT i opóźnioną kontrolę przebiegu transakcji przez organy podatkowe, dokonywaną zwykle po upływie okresu rozliczeniowego. W efekcie w momencie zidentyfikowania przez administrację fikcyjnego obrotu – podmiotu wystawiającego faktury nie ma już na danym rynku.

*Split payment* jest mechanizmem służącym do przeciwdziałania oszustwom typu znikający podatnik. W wyniku jego działania przestępca podatkowy nie ma możliwości „zniknięcia” z rynku z zainkasowaną kwotą VAT, uiszczoną wraz z ceną za towar lub usługę. Podatek odprowadzany jest bowiem na rachunek VAT. Obrót zgromadzonymi na nim środkami jest co do zasady ograniczony do zaspokajania należności publicznoprawnych przedsiębiorcy i jego kontrahentów (zapłata podatku od nabytych towarów lub usług). Środki mogą być „uwolnione” (przesunięte na klasyczne konto bankowe) dopiero za zgodą administracji – po zbadaniu przez organ podatkowy posiadania zaległości podatkowych, obawy ich wystąpienia lub niewykonania zobowiązania podatkowego.

Jest to zatem skuteczny mechanizm prewencyjny, uniemożliwiający „ucieczkę” z VAT.

## 3. WYZWANIA ZWIĄZANE Z MECHANIZMEM PODZIELONEJ PŁATNOŚCI

Przy wprowadzeniu mechanizmu podzielonej płatności prawodawca musi sprostać dwóm kluczowym wyzwaniom:

- 1) ograniczyć dolegliwości płynnościowe wiążące się ze stosowaniem tego rozwiązania oraz
- 2) kreować funkcję ochroną dla podmiotów korzystających z niego.

Mechanizm podzielonej płatności powinien w możliwie najmniejszym stopniu ingerować w procesy gospodarcze i płynność obrotu, zwłaszcza w minimalnym stopniu oddziaływać na płynność finansową firm. W dobie pandemii postulat ten nabiera szczególnego znaczenia. Omawiany mechanizm ze swej natury poprzez konstrukcję rachunku VAT skutkuje tym, że pozostające na nim środki uwalniane są do swobodnej dyspozycji podatnika z pewnym przesunięciem czasowym. Dlatego też, gdy wdrażano w Polsce *split payment* w formule obligatoryjnej, poszerzono możliwość dysponowania kwotami zgromadzonymi na rachunku VAT. Stałym zadaniem organów podatkowych jest podejmowanie starań w kierunku jak najszybszego uwalniania środków z rachunków VAT. Działania te zostały jeszcze zintensyfikowane w okresie pandemii, kiedy zwiększona płynność finansowa determinuje często możliwość utrzymania się firmy na rynku [zob. m.in. 3].

Płatność w omawianym mechanizmie pełni także istotną funkcję ochronną przed nieuczciwością partnerów biznesowych. Przeprowadzenie transakcji z nieuczciwym kontrahentem może bowiem powodować negatywne konsekwencje dla nabywcy, które w skrajnym przypadku oznaczają zakwestionowanie prawa do odliczenia podatku naliczonego, określenie zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę, wymierzenie sankcji, a nawet sankcje karnoskarbowe. Potrzeba zatem rozwiązań, które stanowiłyby ochronę dla uczciwie działających podatników przed podatkowymi konsekwencjami wpłatania ich w proceder wyłudzenia podatku VAT. Rozwiązaniem, które daje taką ochronę, jest właśnie mechanizm podzielonej płatności. Kluczowym zadaniem prawodawcy jest zapewnienie podatnikowi korzystającemu z tego rozwiązania najwyższego standardu ochrony przed podatkową nieuczciwością kontrahenta.

Założenie to znajduje odbicie w przepisach prawa. Przedsiębiorca, który dokonuje zapłaty w mechanizmie podzielonej płatności, jest co do zasady traktowany przez organy jako podatnik, który dochowuje należytej staranności. Nabywca, który chce zminimalizować ryzyko zakwestionowania jego rozliczenia podatkowego, szczególnie w przypadku transakcji z nowym, niesprawdzonym kontrahentem, dostał do dyspozycji narzędzie pozwalające mu na bezpieczne dokonanie transakcji. Co istotne, nie jest to jedyne narzędzie, choć najskuteczniejsze, przynoszące wymierny, wynikający z przepisów prawa efekt ochronny. Warto podkreślić, że stanowi ono kluczowe uzupełnienie rozwijanego w Polsce od 2016 r. ekosystemu narzędzi ułatwiających przedsiębiorcy analizę i ewaluację rzetelności podatkowej jego partnerów biznesowych. Należą do niego – oprócz mechanizmu podzielonej płatności – również m.in. tzw. biała lista, możliwość zadania urzędowi pytania o podatkową uczciwość kontrahenta, przygotowany przez resort katalog przesłanek należytej staranności w VAT oraz proces aktualizacji rejestru podatników VAT czynnych, połączony z dodaniem nowych przesłanek usunięcia z rejestru, a także weryfikacji rzeczywistego prowadzenia działalności przed rejestracją i po niej.

#### 4. POCZĄTEK EUROPEJSKIEJ DEBATY

System podzielonej płatności VAT, przed jego wdrożeniem w niektórych krajach UE, funkcjonował w różnych wariantach w krajach poza UE. Już w 2008 r. zaczął obowiązywać w Azerbejdżanie. Jako model rozliczenia VAT jest on popularny w krajach Ameryki Łacińskiej (Ekwador, Peru, Wenezuela, Chile, Meksyk). Pewną formę *split paymentu* wdrożono także w Turcji i Kenii [4]. Prekursorem mechanizmu podzielonej płatności w Europie była Bułgaria, w której jeszcze przed akcesją do UE, w latach 2003-2004, obowiązywała pewna forma podzielonej płatności. Została ona jednak uchylona, ponieważ w wyniku zastosowania systemu wyjątków i ograniczeń kwotowych nie była odporna na oszustwa z wykorzystaniem tzw. znikającego podatnika [szerzej na ten temat: 5].

Sama dyrektywa 2006/112/WE [6] nie przewiduje tego typu modelu rozliczenia VAT, a jego wdrożenie w wersji obligatoryjnej wymaga zgody organów UE na podstawie art. 395 tego aktu prawnego. Państwa UE mogą jednak wprowadzać ten model na zasadach dobrowolności bez konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody UE.

Model podzielonej płatności VAT stał się przedmiotem rozważań na forum europejskim w kontekście debaty dotyczącej modernizacji systemu VAT, zainicjowanej przez KE w tzw. *Green Paper* [7] z 2010 r. W swoich studiach i kolejnych raportach z tego okresu [8], w części dotyczącej samego rozliczenia podatnika, Komisja poddała pod rozprawę cztery różne, niewykluczające się mechanizmy walki z nadużyciami – w tym mechanizm podzielonej płatności. Przy czym to właśnie to ostatnie rozwiązanie uznano za najskuteczniejszy sposób na zapewnienie uiszczania VAT [9]. Pozostałe instrumenty to standardowy plik kontrolny (ang. *Standard Audit File for Taxes*; SAF-T), centralna baza faktur oraz specjalna certyfikacja rozliczeń podatnika. Modele te koncentrują się na różnych obszarach – nie wykluczają się nawzajem, a raczej mogą doskonale się uzupełniać [10]. Do tej pory jedynie trzy kraje europejskie zdecydowały się na wprowadzenie w ograniczonym zakresie obligatoryjnego modelu podzielonej płatności [11]. Były to Polska, Włochy<sup>2</sup> i Rumunia, gdzie *split payment* funkcjonował do lutego 2020 r.<sup>3</sup>

## 5. POLSKI MODEL PODZIELONEJ PŁATNOŚCI – ZAŁOŻENIA SYSTEMOWE

W literaturze wyróżnia się różne modele podzielonej płatności. Przykładowo od strony podmiotowej podzielona płatność jako element konstrukcji podatku może wystąpić w dwóch modelach: jednostronnym i dwustronnym, w wersjach manualnej albo zautomatyzowanej [16].

W modelu jednostronnym dłużnik wpłaca na rachunek bankowy prowadzony przez organy władzy publicznej wyodrębnioną część długu, stanowiącą odpowiednik podatku należnego wierzyciela z tytułu dokonanych czynności. Dłużnik w tej wersji – stosując podzieloną płatność – reguluje część netto długu bezpośrednio na rzecz kontrahenta, a wpłata pozostałej części długu, dokonana na rachunek prowadzony przez organy władzy publicznej, skutkuje wygaśnięciem jego zobowiązania cywilnoprawnego. Wadą tego wariantu jest daleko idąca ingerencja w prawo własności i treść stosunku cywilnoprawnego. Dłużnik regulowałby dług cywilnoprawny na rzecz podmiotów i do majątku kogoś, kto nie jest jego wierzycielem, a ów wierzyciel nie otrzymałby bezpośrednio części swojego roszczenia, lecz tylko swoistą wiarytelność do podmiotu obsługującego ów rachunek. Następowaloby tu trwałe pogorszenie jego płynności, gdyż część środków nigdy nie zasilaby jego majątku [17].

Model dwustronny podzielonej płatności polega na tym, że uczestniczą w nim dwaj podatnicy tego podatku: czynny i bierny. Podmiot czynny stosuje podzieloną płatność, dokonując zapłaty tej części długu z tytułu nabycia towarów lub usług od innego podatnika, która odpowiada kwocie podatku należnego z tytułu tej czynności. Zapłata następuje bezpośrednio do majątku wierzyciela, który otrzymuje te środki i jest ich właścicielem oraz ograniczonym dysponentem [17].

Polska przyjęła dwustronny model podzielonej płatności, oparty na systemie zautomatyzowanym. W aspekcie podmiotowym rozwiązanie to działa wyłącznie w relacji między podatnikami VAT. W Polsce mechanizm ten został oparty na systemie bankowym, a nie – jak to funkcjonuje we Włoszech – na rachunku bankowym organu podatkowego, co powoduje, że środki są zamrażane na kontach organów podatkowych [18].

Mechanizm podzielonej płatności to na gruncie prawa polskiego nowe rozwiązanie prawne, dotyczące szczególnego sposobu dokonywania płatności za pośrednictwem rachunków bankowych lub rachunków w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z tytułu należności udokumentowanych fakturą z kwotą VAT. Podstawowym założeniem tego mechanizmu jest rozdzielenie zapłaty należności przelewem na dwa strumienie:

- 1) kwotę, która odpowiada kwocie podatku VAT wykazanej na fakturze i która trafia na specjalny rachunek dostawcy, zwany rachunkiem VAT, oraz
- 2) kwotę, która odpowiada wartości sprzedaży netto wykazanej na fakturze i która jest przelewana na rachunek rozliczeniowy w banku lub rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, powiązany z rachunkiem VAT.

Podział płatności dokonywany jest na poziomie systemów banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, odpowiednio wysyłającego należności oraz odbiorcy należności [19]. Sama zapłata z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności dokonywana jest w złotych polskich przy użyciu komunikatu przelewu udostępnionego przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, przeznaczonego do dokonywania płatności w mechanizmie podzielonej płatności. Osią techniczną systemu podzielonej płatności jest rachunek VAT (nowy rodzaj rachunku bankowego, o charakterze w praktyce technicznym) [20].

Stosowanie mechanizmu podzielonej płatności jest bezpieczną z perspektywy interesów Skarbu Państwa metodą realizowania płatności, ponieważ środki pieniężne przekazywane z wykorzystaniem tego mechanizmu pozostają w zamkniętym obiegu rachunków VAT [19]. Jednocześnie środki zgromadzone na rachunku VAT należą do podatnika, który może na bieżąco angażować je w prowadzoną działalność, realizując płatności kwot odpowiadających podatkowi VAT, zawartych na fakturach, czy też regulować swoje zobowiązania wobec organu podatkowego i ZUS (szerszą możliwość wykorzystywania kwot z rachunku VAT wprowadzono od dnia 1 listopada 2019 r.). W przypadku kumulacji środków na rachunku VAT polski model zakłada możliwość złożenia wniosku do naczelnika urzędu skarbowego o zgodę na ich przekazanie na rachunek główny (rozliczeniowy w banku czy rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej) celem swobodnego nimi dysponowania. Co prawda ustawowy termin rozpatrzenia wniosku wynosi 60 dni, lecz jak wynika z danych płynących z organów podatkowych, średni czas rozpatrzenia wniosku jest kilkakrotnie krótszy. Przykładowo w kwietniu 2020 r. trwało to zaledwie 9 dni. Oznacza to, że organy podatkowe działają sprawnie i skracają czas swoich działań do absolutnego minimum. W efekcie podatnicy szybciej otrzymują środki zgromadzone na rachunku VAT do swobodnej dyspozycji.

### 5.1. Model dobrowolny

W Polsce mechanizm podzielonej płatności w formie dobrowolnej został wprowadzony z dniem 1 lipca 2018 r. [21]. W pierwszym okresie obowiązywania, tj. od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 31 października 2019 r., jego stosowanie było w pełni dobrowolne. Mógł być wykorzystywany wybiórczo, a o jego użyciu każdorazowo decydował

nabywca towaru lub usługi. Ta forma rozliczeń przeznaczona była głównie dla podatników, którzy mieli wątpliwości co do okoliczności transakcji czy też wiarygodności kontrahenta. Mechanizm podzielonej płatności mógł być stosowany jedynie w relacjach B2B (relacja przedsiębiorca-przedsiębiorca, ang. *business-to-business*) z wykorzystaniem przelewów bankowych regulowanych w złotych polskich. Ministerstwo Finansów w toku konsultacji z sektorem bankowym stworzyło prostą formułę komunikatu przelewu, w którym po wpisaniu podstawowych danych identyfikujących transakcję bank przyjmujący przelew alokował VAT na wyodrębnione konto (rachunek VAT). Dla zapewnienia szczelności systemu wprowadzono w nim ograniczenie w dysponowaniu kwotami zgromadzonymi na rachunku VAT, zarazem jednak przewidziano zachęty dla przedsiębiorców stosujących dobrowolny mechanizm podzielonej płatności, w tym m.in. możliwość szybszego zwrotu nadwyżki podatku naliczonego na rachunek VAT (w ciągu 25 dni).

Dokonanie płatności w ramach mechanizmu podzielonej płatności jest ważnym elementem dochowania należytej staranności i spełnienia przesłanki bezpiecznej transakcji – bezpiecznego odliczenia VAT naliczonego. Drogowskazem dla podatników jest przygotowana przez Ministerstwo Finansów *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych* [22, dalej „*Metodyka*”]. Podjęcie przez podatnika działań wskazanych w tym opracowaniu istotnie zwiększa prawdopodobieństwo dochowania przez niego należytej staranności i otrzymania zwrotu VAT<sup>4</sup>. Dodatkowo, z uwagi na sygnalizowaną przez rynek konieczność zwiększenia świadomości przedsiębiorców co do okoliczności transakcji w VAT, Ministerstwo Finansów prowadzi we współpracy z partnerami społecznymi ogólnopolską kampanię edukacyjną *Bezpieczna transakcja* [23]. Jest ona skierowana do przedsiębiorców i dotyczy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Podzielona płatność w formie dobrowolnej była pomyślana jako pilotaż pozwalający administracji podatkowej, sektorowi finansowemu i podatnikom na zapoznanie się z działaniem tego systemu, w tym zwłaszcza z funkcjonowaniem rachunku VAT i jego obsługą, a także z działaniem komunikatu przelewu. Mechanizm podzielonej płatności w formie dobrowolnej był zatem modelem przejściowym, mającym za zadanie przygotowanie podatników na system działający w formule obligatoryjnej. Ten swoisty test należy ocenić pozytywnie – było to rozwiązanie oczekiwane i chętnie wykorzystywane przez biznes poszukujący narzędzia, które pozwoliłoby mu na zminimalizowanie ryzyka podatkowego związanego z realizowanym w Polsce obrotem. Potwierdzają to statystyki, które wskazują na stały wzrost zainteresowania dobrowolnym stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności wśród przedsiębiorców. O ile w momencie wprowadzenia tego rozwiązania w lipcu 2018 r. szacunkowy udział podzielonej płatności w całkowitej kwocie VAT wyniósł nieco ponad 5,0%, to w grudniu tego roku wzrósł już do ponad 12,0%.

## 5.2. Model obligatoryjny

Dobrowolny mechanizm podzielonej płatności był modelem przejściowym na drodze do systemu obligatoryjnego jako modelu docelowego. Na podstawie zgody organów UE [24] Polska uzyskała możliwość wprowadzenia obligatoryjnego modelu, tak by system ten jeszcze bardziej zwiększył efektywność w zwalczaniu oszustw podatkowych. Dotyczyć miał obrotu w branżach wrażliwych, dotychczas objętych odwrotnym obciążeniem lub odpowiedzialnością solidarną. Narzędzia te charakteryzowały się ograniczoną efektywnością, a ich zastosowanie wiązało się z szczególnie dotkliwymi konsekwencjami dla przedsiębiorców.

Mechanizm odwrotnego obciążenia (ang. *reverse charge*) polega na przeniesieniu obowiązku rozliczenia podatku z dostawcy na nabywcę. Kumulacja płatności u detalisty otwiera jednak pole do innego rodzaju nadużyć, np. sprzedaży towaru w szarej strefie czy też nieprawidłowości polegających na wystawianiu faktur bez VAT na towary i usługi niepodlegające odwrotnemu obciążeniu lub na rzecz konsumentów, czyli w sytuacjach, gdy faktura dokumentująca czynności opodatkowane powinna zawierać VAT należny. Ponadto praktyka stosowania tego mechanizmu pokazała, tak w Polsce, jak i wielu innych państwach UE, że w przypadku objęcia danej kategorii towarów mechanizmem odwrotnego obciążenia oszuści podatkowi co do zasady kontynuują proceder z wykorzystaniem innych towarów, nieobjętych tym rozwiązaniem. Jako przykład tego zjawiska wskazać można sytuację w branży elektronicznej. Po wprowadzeniu odwrotnego obciążenia VAT na sprzęt elektroniczny zaobserwowano widoczne zmniejszenie skali nieprawidłowości. Skutkiem ubocznym regulacji było przesunięcie się aktywności zorganizowanych grup przestępczych na inne produkty elektroniczne, nieobjęte regulacją, takie jak dyski twarde (HDD i SSD) i procesory [25].

Kolejny standardowy mechanizm, który zmodyfikował mechanizm podzielonej płatności, to odpowiedzialność solidarna. Przed zmianami w tym zakresie w ramach tego systemu istniało istotne ryzyko odpowiedzialności nabywcy za nieuiszczony przez przestępcę podatkowego VAT należny (np. w ramach karuzeli VAT). Ponadto w obowiązującym wówczas stanie prawnym odpowiedzialność solidarna kontrahenta była wyłączona, gdy sprzedający towar wpłacił kaucję gwarancyjną. Rozwiązanie to było w praktyce wykorzystywane przez oszustów

podatkowych, którzy uiszczali kaucję i uzyskiwali w ten sposób status podmiotu zaufanego, co skutkowało wyłączeniem odpowiedzialności solidarnej nabywcy. Zyski z wyłudzenia często istotnie przekraczały wartość wpłaconej kaucji [25].

Z dniem 1 listopada 2019 r. [26] wszedł w Polsce w życie obligatoryjny mechanizm podzielonej płatności dla transakcji między podatnikami powyżej kwoty 15 tys. zł w stosunku do 150 kategorii towarów i usług wymienionych w nowym załączniku nr 15 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług [27, dalej „ustawa z dnia 11 marca 2004 r.”], który „przejął” z pewnymi modyfikacjami towary i usługi, dotychczas objęte odwrotnym obciążeniem (uchylone załączniki nr 11 i 14) lub odpowiedzialnością solidarną (uchylony załącznik nr 13). Dla transakcji poniżej kwoty 15 tys. zł, dotyczących towarów i usług wyliczonych w załączniku nr 15, mechanizm podzielonej płatności może być stosowany na zasadzie dobrowolności. Polska na gruncie decyzji derogacyjnej jest upoważniona do stosowania obligatoryjnego mechanizmu podzielonej płatności do dnia 28 lutego 2022 r. [24].

Nowa obligatoryjna formuła omawianego rozwiązania nie zmienia zarazem samej idei płatności. Podatnik wciąż wypełnia jeden komunikat przelewu. Przy czym wprowadzono także ułatwienia dla przedsiębiorców zachęcające do szerszego wykorzystywania formuły podzielonej płatności. Od dnia 1 listopada 2019 r. możliwe jest dokonywanie płatności zbiorczych w ramach mechanizmu podzielonej płatności na rzecz tego samego świadczeniodawcy (zbiorczy komunikat przelewu). Zmiany w zakresie obligatoryjnego *split paymentu* istotnie ograniczyły płynnościowe konsekwencje związane z tym mechanizmem. Poszerzony został katalog należności publicznoprawnych, które mogą być swobodnie uiszczane z rachunku VAT. Obecnie jest to już nie tylko VAT, ale także podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek akcyzowy i należności celne. Absolutnie niestandardowym rozwiązaniem, korzystnie wpływającym na płynność firm, jest możliwość regulowania z rachunku VAT składek ZUS. Równocześnie po dniu 1 listopada 2019 r. zaległość wobec ZUS nie blokuje już zwrotu środków z rachunku VAT.

System podzielonej płatności i jego szczelność zabezpieczono sankcjami stosowanymi tak wobec świadczeniodawcy, jak i wobec nabywcy. Dostawca, jeśli wystawia fakturę dokumentującą dostawę towarów lub świadczenie usług z załącznika nr 15, jest zobligowany do umieszczenia adnotacji „mechanizm podzielonej płatności”, w przypadku gdy wartość transakcji przekracza 15 tys. zł. Ponadto jest on obowiązany do przyjęcia płatności w takiej formie. Brak powyższej adnotacji może skutkować ustaleniem dodatkowego zobowiązania podatkowego w wysokości odpowiadającej 30% kwoty podatku przypadającej na dostawę towarów lub świadczenie usług wymienionych w załączniku nr 15, wykazanej na tej fakturze. Dla nabywców dokonujących płatności poza mechanizmem podzielonej płatności za towary lub usługi z załącznika nr 15 w ramach transakcji opiewających na kwotę równą lub wyższą niż 15 tys. zł brutto przewidziano sankcje w wysokości odpowiadającej 30% kwoty podatku przypadającej na nabyte towary lub usługi, wymienione w załączniku nr 15, wykazane na fakturze, której dotyczy płatność. Wprowadzone sankcje mają mieć przede wszystkim charakter prewencyjny, motywujący podatników do odpowiedniej weryfikacji zawieranych transakcji. Jednocześnie wychodząc naprzeciw oczekiwaniom podatników, Ministerstwo Finansów opublikowało objaśnienia podatkowe, w których na szczegółowych przykładach zilustrowało działanie mechanizmu podzielonej płatności w wersji obowiązkowej [28].

### 5.3. Mechanizm podzielonej płatności w liczbach

Mechanizm podzielonej płatności jest narzędziem, które pozwala na znaczne ograniczenie ryzyka, jakim dla podatnika jest podatkowa nieuczciwość jego kontrahenta i możliwość, że bezwiednie zostanie wciągnięty w karuzelę podatkową. Jako taki, omawiany mechanizm staje się coraz popularniejszym sposobem dokonywania rozliczeń między przedsiębiorcami. O ile szacunkowy udział mechanizmu podzielonej płatności w całkowitej kwocie VAT wyniósł w 2018 r. średnio 9,4%, o tyle w 2019 r. zanotowano wzrost do 24,26%. Wzrostu tego nie można tłumaczyć jedynie wprowadzeniem od dnia 1 listopada 2019 r. obligatoryjnej formuły tego rozwiązania. W 2020 r. wynik okazał się jeszcze lepszy. Szacunkowy udział w całkowitej kwocie VAT wyniósł bowiem za okres styczeń-sierpień 2020 r. średnio 48,0%.

Szczególnie istotnym egzaminem dla mechanizmu podzielonej płatności był okres pierwszej fali pandemii. Brak rzeczywistego zapotrzebowania na ten mechanizm oraz rosnące potrzeby płynnościowe firm mogłyby sprawić, że wolumen obrotu rozliczanego w ten sposób spadłby drastycznie. Tymczasem pomimo trudności gospodarczych firm – rwących się łańcuchów dostaw i *lockdownu* – okazało się, że jest odwrotnie. Czas epidemii jest okresem wzmożonego, intensywnego korzystania firm ze *split paymentu*. Miesiące zamrożenia gospodarki były zarazem okresem, w którym ten mechanizm bił rekordy popularności – w kwietniu jego udział w całkowitej kwocie VAT wzrósł aż do 52,0%.

Obserwacja reakcji przedsiębiorców pozwala na wysunięcie tezy, że gdy pojawiają się nowe ryzyka, np. te związane z pandemią, rwącymi się łańcuchami dostaw i wypadaniem firm z rynku, przedsiębiorcy poszukują narzędzi, które pozwoliłyby im na minimalizację ryzyka na tych polach, na których jest to możliwe. Zmniejszają w

ten sposób liczbę zmiennych, od których zależy sukces ich biznesu. Oszczędność czasu poświęcanego na szczegółowe badanie podatkowej uczciwości kontrahentów może być spożytkowana na lepsze dostosowanie prowadzonej działalności do dynamicznie zmieniającej się sytuacji rynkowej. Mechanizm podzielonej płatności jest zatem w okresie pandemii kluczowym, cennym i poszukiwanym przez firmy narzędziem zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa obrotu.

W ciągu 2 lat działania tego mechanizmu firmy zrealizowały przy jego użyciu ponad 78 mln transakcji. Blisko 1,3 bln zł to łączna wartość transakcji przeprowadzonych przez firmy z wykorzystaniem tego rozwiązania w ciągu 2 lat jego funkcjonowania w Polsce. Zestawienie zaprezentowane w tabeli 1 obrazuje wzrost popularności mechanizmu podzielonej płatności.

**Tabela 1. Wzrost popularności mechanizmu podzielonej płatności od lipca 2018 r. do sierpnia 2020 r.**

Miesiąc (2018)	Liczba transakcji w ramach mechanizmu podzielonej płatności	Kwota na rachunku VAT (w mln zł)	Szacowany udział mechanizmu podzielonej płatności w całkowitej kwocie VAT (w %)
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>9,4</b>

Miesiąc (2019)	Liczba transakcji w ramach mechanizmu podzielonej płatności	Kwota na rachunku VAT (w mln zł)	Szacowany udział mechanizmu podzielonej płatności w całkowitej kwocie VAT (w %)
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>111 535,0</b>	<b>24,3</b>

Miesiąc (2020)	Liczba transakcji w ramach mechanizmu podzielonej płatności	Kwota na rachunku VAT (w mln zł)	Szacowany udział mechanizmu podzielonej płatności w całkowitej kwocie VAT (w %)
Styczeń	6 010 620	25 840	43,5
Luty	5 980 652	24 230	41,7
Marzec	7 036 000	27 226	39,2
Kwiecień	6 853 066	27 183	52,0
Maj	6 316 361	24 418	46,5
Czerwiec	6 831 457	26 383	42,7
Lipiec	7 396 776	29 267	62,6
Sierpień	6 833 779	26 851	55,7
<b>Suma</b>	<b>53 258 711</b>	<b>211 398</b>	<b>48,0</b>

## **6. ZMIANY W MECHANIZMIE PODZIELONEJ PŁATNOŚCI W 2020 R. – UŁATWIENIE W ZAKRESIE WYKAZU PODATNIKÓW**

Kolejnych zmian zwiększających atrakcyjność stosowania mechanizmu podzielonej płatności dokonano w 2020 r. Były one związane z wdrożeniem wykazu podatników (tzw. białej listy), w związku z czym w określonych sytuacjach istnieje obowiązek regulowania należności na ściśle określony rachunek bankowy, wskazany na liście. Wykaz to jedna, elektroniczna i bezpłatna baza podatników VAT. Zawiera ona dane o podatnikach, którzy:

- 1) zostali zarejestrowani jako podatnicy VAT czynni lub zwolnieni;
- 2) nie zostali zarejestrowani lub zostali wykreśleni z rejestru;
- 3) zostali przywrócenii jako podatnicy VAT.

Baza prowadzona jest przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Zapłata na rachunek spoza wykazu wiąże się z koniecznością korekty kosztów podatkowych i odpowiedzialnością solidarną w VAT. Podatnik może uniknąć



tych konsekwencji, jeśli w odpowiednim czasie złoży zawiadomienie do organu podatkowego o płatności na rachunek spoza listy.

Dzięki nowelizacji [29] w przypadku dokonania płatności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności podatnik nie ponosi negatywnych konsekwencji na gruncie podatków dochodowych, nawet jeżeli zapłata zostałaby dokonana na rachunek spoza wykazu podatników VAT. Podatnik, mający możliwość uregulowania należności z zastosowaniem powyższego mechanizmu, nie jest obecnie w ogóle obowiązany do sprawdzania, czy rachunek sprzedawcy figuruje w wykazie. W konsekwencji zapłata przy użyciu *split paymentu* jest sposobem alternatywnym wobec wprowadzonej już w przepisach możliwości uwalniania się od takich skutków dzięki zawiadomieniu właściwego naczelnika urzędu skarbowego o dokonaniu zapłaty należności na rachunek inny niż zamieszczony w wykazie podatników VAT. Tym samym podatnik stosujący mechanizm podzielonej płatności jest uwolniony od tej czynności, a jednocześnie organy podatkowe nie są zobligowane do prowadzenia czynności sprawdzających na podstawie uzyskanych zawiadomień o takich rachunkach. Negatywne konsekwencje w podatkach dochodowych nie mają zastosowania w przypadku płatności z wykorzystaniem mechanizmu podzielonej płatności dokonanej od dnia 1 stycznia 2020 r.

## **7. ZMIANY W MECHANIZMIE PODZIELONEJ PŁATNOŚCI W 2021 R. – DOPRECYZOWANIE I DALSZE KORZYŚCI**

Kolejne zmiany w funkcjonowaniu mechanizmu podzielonej płatności przewiduje projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo bankowe, zawierający regulacje, które mają wejść w życie w 2021 r. [30, dalej „projekt”] Projekt ten, określany jako SLIM VAT (ang. *Simple, Local and Modern VAT*), wprowadza wiele uproszczeń i redukuje nadmiarowe obowiązki w podatku VAT. W zakresie mechanizmu podzielonej płatności precyzuje zwłaszcza sposób ustalania limitu kwotowego, rozszerza możliwość stosowania potrąceń (brak obowiązku stosowania tego mechanizmu) i umożliwia dokonywanie płatności z rachunku VAT kwoty odpowiadającej kwocie podatku z tytułu importu towarów czy też należności celnych na rzecz agencji celnych.

### **7.1. Limit kwotowy 15 tys. zł bezpośrednio w ustawie**

Zmiany w art. 105a ust. 3 pkt 5, art. 106e pkt 18a oraz w art. 108a ust. 1a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. mają charakter doprecyzowujący – dotyczą kwoty, od której mechanizm podzielonej płatności staje się obowiązkowy. Obecnie w tym zakresie obowiązuje odwołanie do Prawa przedsiębiorców [31] – „kwota należności ogółem stanowi kwotę, o której mowa w art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców”. W opinii części ekspertów taki przepis oznacza, że obowiązek stosowania mechanizmu podzielonej płatności dotyczy wyłącznie faktur, w których wartość brutto wynosi dokładnie 15 tys. zł.

W celu wyeliminowania tych wątpliwości w projekcie wskazano wprost, że chodzi o faktury, w których wartość brutto przekracza kwotę 15 tys. zł lub jej równowartość, w przypadku gdy kwoty na fakturze wyrażone są w walucie obcej. Dodatkowo proponuje się określenie zasad, które będą stosowane w celu ustalenia, czy wartość brutto faktury przekracza limit 15 tys. zł, w przypadku gdy podane na nich kwoty wyrażone są w walucie obcej, czyli określenie zasad przeliczania tych kwot. Projekt zakłada, aby w takiej sytuacji stosować analogiczne zasady jak w przypadku przeliczania kwot na potrzeby określenia podstawy opodatkowania, czyli zasady zawarte w art. 31a ustawy z dnia 11 marca 2004 r.

### **7.2. Mechanizm podzielonej płatności a potrącenia**

Dodatkowo proponuje się wprowadzenie zmiany w art. 108a ust. 1d ustawy z dnia 11 marca 2004 r., polegającej na niestosowaniu mechanizmu podzielonej płatności również do potrąceń pozakodeksowych. Obecnie takie ograniczenie obejmuje wyłącznie wzajemne potrącenia, w przypadku gdy obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem lub przed innym organem państwowym. Bezpośrednie odesłanie do art. 498 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny [32, dalej „k.c.”] zawęża zatem krąg potrąceń, wobec których obowiązkowe stosowanie mechanizmu podzielonej płatności było wyłączone. W projekcie proponuje się odejście od odwołania w art. 108a ust. 1d ustawy z dnia 11 marca 2004 r. do powyższego kodeksu i wyłączenie obowiązku stosowania mechanizmu podzielonej płatności również w przypadku dokonania innych potrąceń (dopuszczalnych na gruncie zasady swobody umów i istniejących na rynku, np. *netting*).

Dalsze utrzymywanie omawianego ograniczenia w dotychczasowym kształcie nie ma uzasadnienia, ponieważ przy rozliczaniu z wykorzystaniem różnych (innych) form potrąceń ryzyko wyłudzeń VAT jest minimalne, nie ma bowiem w takim przypadku przepływu środków pieniężnych. Jednocześnie jest to wyjście naprzeciw oczekiwaniom sformułowanym przez przedsiębiorców wskazujących na specyfikę potrąceń pozakodeksowych.

Dodatkową przesłanką uzasadniającą projektowaną zmianę jest fakt, że potrącenia z art. 498 k.c. dotyczą wyłącznie wierzytelności wymagalnych. Powoduje to, że potrącenie wierzytelności wymagalnej z wierzytelnością o

dłuższym terminie płatności z uwagi na obowiązek używania mechanizmu podzielonej płatności nie było stosowane, gdyż takie potrącenie nie wyłączało obowiązku użycia tego mechanizmu. Takie rozwiązanie jest niekorzystne z uwagi na zatory płatnicze.

### 7.3. Ułatwienia dla importerów

Zaproponowano również wprowadzenie możliwości dokonywania płatności z rachunku VAT kwoty odpowiadającej kwocie podatku z tytułu importu towarów czy też należności celnych na rzecz agencji celnych (art. 62b ust. 2 pkt 3a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe [33]). Propozycja ta wychodzi naprzeciw zgłaszanym postulatam i została przedstawiona w związku z obowiązującą w Polsce praktyką regulowania należności celnych i podatkowych z tytułu importu towarów przez przedstawicieli celnych, którzy dokonują zgłoszeń celnych na rzecz importerów. Praktyka ta ma swoje uzasadnienie. Wynika z faktu, że agencje celne zwykle obejmują towary zgłaszane (na rzecz importerów) do procedury dopuszczenia do obrotu posiadanymi przez siebie zabezpieczeniami celnymi. W ten sposób gwarantują zapłatę należności importowych ciężących na towarach na podstawie własnych pozwoleń na składanie zabezpieczeń generalnych i uzyskanych zobowiązań gwarantów.

### 7.4. Kolejne korzyści dla płatności przy użyciu mechanizmu podzielonej płatności

Kolejna propozycja dotyczy rozwinięcia systemu korzyści dla podatników w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności. W przypadku zapłaty danej faktury przy użyciu tego mechanizmu (do wysokości kwoty zapłaconej w tym mechanizmie) nie będzie stosowana sankcja z art. 112b ust. 2a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. (dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 15% kwoty zaniżenia zobowiązania podatkowego albo kwoty zawyżenia zwrotu różnicy podatku, zwrotu podatku naliczonego lub różnicy podatku do obniżenia podatku należnego za następną okres rozliczeniowy).

## 8. WNIOSKI I WIZJA PRZYSZŁOŚCI

Mechanizm podzielonej płatności jest odpowiedzią na ułomności konstrukcyjne unijnego systemu VAT. Jest skutecznym narzędziem zwalczania oszustw podatkowych – bez wprowadzenia tego rozwiązania pod znakiem zapytania stałoby osiągnięcie istotnego zmniejszenia wielkości luki VAT, które było udziałem Polski w ciągu ostatnich 4 lat. *Split payment*, jako jedno z wielu połączonych ze sobą narzędzi uszczelniających, ma silny efekt prewencyjny. Dzięki jego zastosowaniu efektywność wyłudzenia VAT w Polsce istotnie maleje i tym samym staje się ono często nieopłacalne dla oszustów. Mniej karuzel i wyłudzeń VAT to nie tylko pozytywny wpływ na budżet, ale i przywrócenie równych warunków konkurencji oraz otwarcie uczciwym przedsiębiorstwom możliwości rozwoju. Uczciwie działający podatnik jest bowiem mniej konkurencyjny niż taki, który nie płaci podatków albo czerpie korzyści ze współpracy z przestępcami podatkowymi, służąc im świadomie np. za tzw. bufor. Funkcjonowanie karuzel VAT ma zatem zły wpływ na rynek. To m.in. upłynnianie towarów pokaruzelowych (historycznie prętów stalowych, niedawno elektroniki) skutkuje np. pojawianiem się na rynku towarów o cenach niższych niż ceny ich produkcji. Ma to destrukcyjny wpływ na uczciwych przedsiębiorców, którzy sami postulują o zastąpienie nieskutecznych narzędzi uszczelniających skutecznymi<sup>5</sup>.

Mechanizm podzielonej płatności to także wyzwania związane z:

- 1) zapewnieniem jak najmniejszej ingerencji tej regulacji w płynność finansową podatników oraz
- 2) określeniem zakresu jego mocy ochronnej przed nieuczciwością kontrahentów.

W Polsce w dużej mierze udało się zapewnić szeroką możliwość dysponowania kwotami z rachunku VAT, a zarazem zachować szczelność systemu. Jednocześnie organy podatkowe, zwłaszcza w dobie pandemii, dbają o to, by środki z rachunków VAT uwalniane były nie tylko szybko, ale także w kontrolowany sposób. Przedsiębiorcy chętnie korzystają z tego mechanizmu jako zabezpieczenia przed nieuczciwością kontrahentów. Płatność w mechanizmie podzielonej płatności jest wyrazem należytej staranności i jest doceniana przez firmy również w okresie spowolnienia. Mimo trudności płynnościowych firm, wynikających ze stanu epidemii, popularność tego rozwiązania w Polsce stale rośnie. Oznacza to, że jest to narzędzie potrzebne przedsiębiorcom, pozwalające im na minimalizację czynników ryzyka w tym szczególnie trudnym dla nich okresie.

W najbliższym czasie podjęte zostaną kolejne działania na forum unijnym związane z funkcjonowaniem mechanizmu podzielonej płatności w Polsce. Na podstawie art. 2 decyzji derogacyjnej [24], w terminie 18 miesięcy od wejścia w życie w Polsce tego szczególnego środka, Polska zobowiązana jest przedstawić KE sprawozdanie na temat jego ogólnego wpływu na poziom oszustw związanych z VAT oraz na podatników, których środek dotyczy. W związku z wejściem w życie przepisów dotyczących obligatoryjnego mechanizmu podzielonej płatności w dniu 1 listopada 2019 r. termin na przekazanie sprawozdania do KE upłynie z końcem kwietnia 2021 r. Jednocześnie z uwagi na długość i złożoność procedury derogacyjnej wniosek o derogację dotyczącą przedłużenia stosowania obligatoryjnego mechanizmu podzielonej płatności zostanie skierowany do KE odpowiednio wcześniej, tak by

zagwarantować płynne przedłużenie obowiązywania tego systemu w Polsce. Działania, które niebawem będą podjęte na forum UE, stanowiąc będą okazję do wejścia w dialog z przedsiębiorcami i wspólnego rozważenia zakresu dalszego obowiązywania tego rozwiązania w Polsce, w szczególności katalogu objętych nim towarów i usług.

Rozwój mechanizmu podzielonej płatności może polegać na dopuszczeniu innych form płatności niż klasyczny przelew bankowy. Pojawiają się postulaty, by umożliwić płatności kartami płatniczymi. To istotny i pożądanym kierunek rozwoju tego mechanizmu, aczkolwiek wdrożenie tego typu rozwiązań wiązać się będzie ze skomplikowanymi i kosztownymi zmianami systemów informatycznych – nie tylko w bankach i u agentów rozliczeniowych, ale również u dostawców systemów kasowych, producentów urządzeń fiskalnych oraz u samych podatników. Wymienione trudności mogą zaważyć na terminie udostępnienia tej funkcjonalności, gdyż musi być on skorelowany ze stopniowym wdrażaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych w sektorze finansowym. Jednocześnie warto podkreślić, że taka zmiana może mieć jedynie ograniczone znaczenie dla przedsiębiorców. Według szacunków ekspertów sektora bankowego płatności z wykorzystaniem mechanizmu podzielonej płatności dokonywane kartami obejmą nie więcej niż 0,000121% liczby transakcji przeprowadzanych na rynku polskim. Dodatkowo należy zaznaczyć, że potencjalnie transakcje kartowe już teraz mogą być realizowane przy użyciu omawianego mechanizmu. Jako przykład podać można transakcje zakupu paliw, gdyż większość przedsiębiorców korzysta z kart paliwowych rozliczanych cyklicznie przelewem bankowym lub poleceniem zapłaty obsługującym mechanizm podzielonej płatności.

W ramach tego mechanizmu należy także rozważyć jeszcze szersze korzystanie przez przedsiębiorcę z kwot alokowanych na rachunku VAT. Obecnie z tego rachunku mogą być regulowane należności wobec ZUS, ale nie wobec KRUS. Zmiany umożliwiające transfer kwot z rachunku VAT na rachunek KRUS wymagają zmian systemowych i informatycznych w KRUS, ale jest to wysiłek, który będzie kontynuowany w ramach współpracy Ministerstwa Finansów, Związku Banków Polskich i KRUS.

Sprecyzowania może również wymagać funkcja ochronna mechanizmu podzielonej płatności z perspektywy dochowania należytej staranności. Biorąc pod uwagę czas, jaki upłynął od publikacji pierwszej wersji *Metodyki*, konieczne może się stać jej uaktualnienie, uzupełniające ją o opis nowych zjawisk obserwowanych przez Krajową Administrację Skarbową. Może to być też dobra okazja, by ponownie podnieść kwestię mechanizmu podzielonej płatności w kontekście bezpieczeństwa podatkowego transakcji.

---

#### Bibliografia:

- [1] KE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report*, September – 2020, [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: 28.10.2020.
- [2] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1444.
- [3] Interpelacja nr 4788 w sprawie mechanizmu podzielonej płatności – *split payment*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=4788>, dostęp: 28.10.2020.
- [4] Deloitte dla KE, *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final Report*, December 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: 28.10.2020.
- [5] K. Pashev, *Countering cross-border VAT fraud: The Bulgarian experience*, „Journal of Financial Crime”, Vol. 14, No. 4, s. 490-501; cyt. za: Deloitte dla KE, *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final Report*, December 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: 28.10.2020.
- [6] Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm.
- [7] KE, *GREEN PAPER – on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*, Brussels, 1.12.2010, COM(2010) 695 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:EN:PDF>, dostęp: 28.10.2020.
- [8] 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, dnia 6.12.2011, KOM(2011) 851 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0851&from=EN>, dostęp: 28.10.2020.
- [9] J. Fornalik, M. Przybylski, *Mechanizm podzielonej płatności w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2019.
- [10] T. Michalik, *VAT. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 108a, Legalis.
- [11] B. Gryziak, *European Union – Split Payment across the European Union – Review and Analysis*, „International VAT Monitor” 2020, Vol. 31, No. 1.
- [12] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2017/784 z dnia 25 kwietnia 2017 r. upoważniająca Republikę Włoską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i uchylająca decyzję wykonawczą (UE) 2015/1401, Dz. Urz. UE L 118 z 6.5.2017, s. 17.
- [13] *L'Italia è autorizzata a continuare ad applicare lo split payment fino al 30 giugno 2023. Comunicato Stampa N° 158 del 03/07/2020*, <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2020/LItalia-e-autorizzata-a-continuare-ad-applicare-lo-split-payment-fino-al-30-giugno-2023/>, dostęp: 28.10.2020.
- [14] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1105 z dnia 24 lipca 2020 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2017/784 upoważniającą Republikę Włoską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 242 z 28.7.2020, s. 4.
- [15] [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2020-04-03\\_e2\\_3.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-04-03_e2_3.html).
- [16] W. Modzelewski, *Mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług. Problematyka prawna*, Warszawa 2020.

- [17] J. Chowaniec, *Mechanizm podzielonej płatności (tzw. «split payment»)* jako alternatywny sposób poboru podatku od towarów i usług, BISP 2018, nr 8.
- [18] S. LaGrutta, *Italy – Split-Payment Mechanism for Public Bodies*, „International VAT Monitor” 2015, Vol. 26, No. 2.
- [19] D. Prokop (red.), *Mechanizm podzielonej płatności. «Split payment»*, Warszawa 2018, LEX/el.
- [20] W. Modzelewski (red.), *Komentarz do ustawy o podatku od towarów i usług*, Warszawa 2020, komentarz do art. 108a, Legalis.
- [21] Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 62.
- [22] Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, <https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf>, dostęp: 28.10.2020.
- [23] *Bezpieczna transakcja*, <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/bezpieczna-transakcja/>, dostęp: 28.10.2020.
- [24] 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 22.2.2019, s. 19.
- [25] J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2018, <http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2018/10/raport-luka-vat-1.pdf>, dostęp: 28.10.2020.
- [26] Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1751.
- [27] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.
- [28] Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z 23 grudnia 2019 r. w sprawie mechanizmu podzielonej płatności*, <https://www.gov.pl/attachment/36857f08-376f-4a11-ac2a-136ee1ca8957>, dostęp: 28.10.2020.
- [29] Ustawa z dnia 5 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1065.
- [30] Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo bankowe, numer z wykazu: UD118, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12337206>, dostęp: 28.10.2020.
- [31] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1292.
- [32] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1740.
- [33] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2357.
- [34] Pismo ZIPSEE „Cyfrowa Polska” z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia *split payment*, <https://cyfrowapolska.org/wp-content/uploads/2017/09/Gruza-opinia-split-payment.pdf>, dostęp: 28.10.2020.

---

Przypisy:

- <sup>1</sup> Według oficjalnych danych Ministerstwa Finansów luka VAT w Polsce w 2019 r. wyniosła 12,1%.
- <sup>2</sup> Niedawno Włochy wystąpiły o przedłużenie decyzji derogacyjnej 2017/784 [12], która wygasła z dniem 30 czerwca 2020 r. Ze względu na brak decyzji Rady w dniu 3 lipca 2020 r. Ministerstwo Finansów Włoch wydało komunikat nr 158, w którym poinformowało o wniosku Komisji oraz o tym, że Rada osiągnęła porozumienie polityczne co do decyzji, która zostanie formalnie przyjęta i opublikowana, jak tylko zostaną zredagowane teksty w poszczególnych językach urzędowych UE. Wobec tego MPP będzie stosowany do dnia 30 czerwca 2023 r. [13]. Ostatecznie decyzja wykonawcza Rady UE 2020/1105 z dnia 24 lipca 2020 r. zmienia decyzję 2017/784 i wprost wskazuje na jej retroaktywne stosowanie od dnia 1 lipca 2020 r. [14].
- <sup>3</sup> Rumunia wprowadziła obligatoryjny MPP od dnia 1 marca 2018 r. Stosowanie MPP zostało zakończone w Rumunii ze skutkiem od dnia 1 lutego 2020 r. ze względu na uruchomione przez KE w listopadzie 2018 r. postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (tzw. postępowanie naruszeniowe). W ocenie KE wdrożony przez Rumunię mechanizm *split payment* generował nieproporcjonalnie duże obciążenia administracyjne dla uczciwych przedsiębiorców, a także był niezgodny z zasadą swobody świadczenia usług w UE. W dniu 2 kwietnia 2020 r. KE zakończyła to postępowanie naruszeniowe, ponieważ Rumunia zmieniła swoje ustawodawstwo i wycofała się ze stosowania MPP [15].
- <sup>4</sup> W *Metodyce* wskazano: „Jeżeli płatność na rzecz dostawcy towaru zostanie zrealizowana przy wykorzystaniu mechanizmu podzielonej płatności, wówczas należy uznać, że podatnik dochował należytej staranności, jeżeli pozytywnie zweryfikował przesłanki formalne i nie zachodzą inne okoliczności, które w sposób jednoznaczny mogłyby wskazywać na brak dochowania należytej staranności” [22, s. 11].
- <sup>5</sup> Jak wskazywała branża elektroniczna, wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności „stanowi pierwszy, długo oczekiwany systemowy pomysł na uregulowanie problemu wyłudzeń VAT-u z budżetu Państwa”, a „systemowe eliminowanie karuzel vatowskich wywołuje duży entuzjazm”; wprowadzenie tego rozwiązania „idzie w zgodzie z oczekiwaniami przedsiębiorców, w kierunku uszczelnienia systemu i ograniczenia swobody funkcjonowania oszustów na rynku” [34].

Artykuł do redakcji wpłynął: 18.10.2020 r.

Zweryfikowaną wersję po recenzji otrzymano: 26.10.2020 r.

Adres autora: [jan.sarnowski@mf.gov.pl](mailto:jan.sarnowski@mf.gov.pl)