

Racjonalny model podzielonej płatności w podatku od towarów i usług

Reasonable split payment model for value-added tax

prof. dr hab. Witold Modzelewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Prezes Instytutu Studiów Podatkowych

Streszczenie

W artykule autor prowadzi rozważania nad istotą racjonalnego modelu podzielonej płatności. W celu właściwej analizy omawianego zagadnienia w tekście przywołane zostały kryteria racjonalności razem z jej cechami prawnymi. Autor zwraca szczególną uwagę na polską wersję modelu podzielonej płatności – porównuje aspekt jej dobrowolności z rozwiązaniem o charakterze obowiązkowym. Artykuł powstał na podstawie monografii *Mechanizm podzielonej płatności. Problematyka prawna*, która ukaże się nakładem wydawnictwa C.H. Beck.

Słowa kluczowe: VAT, podzielona płatność, wyłudzenie zwrotu podatku, obowiązkowa podzielona płatność.

Abstract

The article considers the essentials behind a reasonable model of split payment. To properly analyse the issue in question, the criteria and legal features of reasonability/rationality are evoked. Special focus is on the model's Polish version, based whereupon its voluntary aspect is compared against the compulsory option. The article is based on a forthcoming monograph on the legal issues regarding the split payment mechanism (publisher: C.H. Beck).

Key words: value-added tax (VAT), split payment, tax fraud, compulsory split payment.

1. Czy istniejący w Polsce (i nie tylko) dorobek myśli oraz zgromadzone doświadczenia pozwalają sformułować coś, co można nazwać racjonalnym modelem podzielonej płatności w podatku od towarów i usług? Zanim udzielę odpowiedzi na to pytanie, pragnę określić kryteria owej racjonalności, a zaliczam do nich (kryteria materialne):

- 1) skuteczne eliminowanie oszustw podatkowych związanych z podatkiem naliczonym i wyłudzeniem zwrotów podatku; po nic innego rozwiązania te nie są potrzebne;
- 2) istotne zwiększenie gwarancji zarówno samodzielnej, jak i egzekucyjnej zapłaty zobowiązania podatkowego wynikającego z podatku należnego powstałego w związku z dokonaniem dostawy i świadczeniem usług, które są objęte podzieloną płatnością;
- 3) niska „niekryminogenność” danego rozwiązania, czyli brak generowania przez te przepisy nowych pokus do ucieczki od opodatkowania i do wyłudzenia zwrotów¹;
- 4) minimalizacja zbędnych uciążliwości oraz brak istotnie negatywnych skutków ekonomicznych stosowania tych rozwiązań dla podatników, przez co nie są oni skłonni bojkotować wykonywania związanych z tym obowiązków lub rezygnować z przysługujących im z tego tytułu uprawnień;
- 5) maksymalna transparentność obowiązujących zasad rozwiązania, rozumiana w ten sposób, że właściwe organy administracji rządowej mogą bez angażowania nadzwyczajnych sił i środków, w tym zwłaszcza o charakterze

śledczym, sprawdzić lub nawet formalnie skontrolować przestrzeganie obowiązujących zasad (nakazów);

- 6) proporcjonalny system sankcji, dostatecznie silnie odstraszających od naruszania obowiązujących nakazów lub zakazów.

Do kryteriów stricte prawnych oceny racjonalności danego rozwiązania należy przede wszystkim zaliczyć:

- a) bezsporną zgodność obowiązujących w tym zakresie rozwiązań z prawem wspólnotowym, gdyż jakiegokolwiek istotne podejrzenie tej niezgodności będzie źródłem wieloletnich sporów, które będą blokować lub osłabiać zastosowanie danego rozwiązania, a nawet wywoływać jego faktyczny bojkot²;
- b) konstytucyjność obowiązków wynikających z tych rozwiązań, a zwłaszcza brak wprowadzenia tego rodzaju nakazów prawnych, które stanowiłyby nadużycie władzy polegające na wykorzystaniu stanowienia prawa podatkowego do nakładania na obywateli obowiązków zbędnych w świetle konstytucyjnego nakazu ponoszenia danin publicznych (art. 83 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [2]).

Do oczywistych kryteriów racjonalności rozwiązań prawnopodatkowych należy zaliczyć również ogólną wiarygodność wprowadzenia danej instytucji prawnej do systemu prawa podatkowego, czyli bezsporność działania władzy w dobrej wierze, a zwłaszcza zgodność deklarowanych celów tego rozwiązania z celami rzeczywistymi, czyli brak zamiarów

ukrytych (niejawne *ratio legis*), które przy okazji tworzenia prawa podatkowego rękami ustawodawcy ktoś zamierza zrealizować (czyli prawo tworzone w dobrej wierze). Nie może się zrodzić żadne podejrzenie, że za pomocą tych przepisów ktoś załatwia jakieś interesy niemające jakichkolwiek związków z interesem publicznym³.

Najbardziej pożądaną cechą racjonalnych rozwiązań prawnopodatkowych jest zapewnienie zgodności lub choćby zbieżności interesu publicznego z interesem ekonomicznym uczciwych podatników lub ich części w toku wykonania wynikających stąd obowiązków lub korzystania z przysługujących im z tego tytułu praw. Inaczej mówiąc, jeżeli uprawnienia, a zwłaszcza obowiązki wynikające z przepisów prawa podatkowego, które zwiększają efektywność fiskalną danego podatku, dają przynajmniej części podatników określone, szeroko pojęte korzyści ekonomiczne lub prawne o określonym poziomie istotności, to mamy do czynienia z rozwiązaniem o wyjątkowej przydatności, którą rzadko można uzyskać w prawie podatkowym.

2. Biorąc pod uwagę powyższe kryteria oceny polskiej wersji mechanizmu podzielonej płatności, w części zarówno dobrowolnej, jak i obowiązkowej, należy na wstępie stwierdzić, co następuje. Obowiązkowa wersja może być skutecznym sposobem ograniczenia oszustw związanych z wyłudzeniami odliczenia podatku naliczonego lub zwrotów podatku, gdyż prawdopodobieństwo świadomego lub nieświadomego wykorzystania tych rozwiązań w celu uzyskania nienależnych odliczeń lub zwrotów (ad 1) jest – jak dotąd – niewielkie. Nawet gdy dostawca towarów (usługodawca) będący podmiotem biernym, objęty obowiązkową podzielną płatnością, jest w istocie podmiotem fikcyjnym, a podmiot czynny, czyli nabywca (usługobiorca) zastosuje wobec niego jednak podzielną płatność, rozwiązanie to daje duże możliwości wyegzekwowania z rachunku VAT zobowiązania wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. od podmiotu wystawiającego fakturę⁴, bo nielegalne wyprowadzenie tych pieniędzy z tego rachunku jest relatywnie trudne, choć istnieją tego rodzaju praktyki⁵.

Powyższego kryterium nie spełnia jednak dobrowolny wariant mechanizmu podzielonej płatności, gdyż podmioty bierne (dostawcy lub usługodawcy) nie są zainteresowane jego stosowaniem, a próby narzucenia im tego warunku odstraszały potencjalnych kontrahentów, gdyż zablokowane środki na rachunkach VAT mogą w sposób istotny ograniczyć płynność finansową każdego podatnika, szczególnie w okresie recesji. W sumie wiele zależy od siły ekonomicznej strony transakcji. Na rynku, gdzie dominuje dostawca (usługodawca), jest on w stanie uzależnić zawarcie umowy od braku zastosowania podzielonej płatności. Gdy silniejszą pozycję ma nabywca (usługobiorca), który zwłaszcza posiada duże zgromadzone środki na swoim rachunku VAT, ułatwia mu to narzucenie kontrahentowi warunku zastosowania podzielonej płatności. Inaczej mówiąc, podzielną płatność w wariantcie nieobowiązkowym również może zwiększać efektywność fiskalną podatku od towarów i usług, a także innych należności publicznoprawnych ciążących na podmiocie biernym (wierzycielu), jeżeli podmiot czynny (dłużnik) narzuci mu warunek zastosowania tego mechanizmu. Narzucenie tego warunku nie jest jednak podyktowane interesem prawnym dłużnika,

lecz wyłącznie koniecznością ekonomiczną (wydatkowanie środków zgromadzonych na rachunku VAT). Dłużnik nie ma jednak interesu prawnego w narzucaniu wierzycielom tego warunku, gdyż z zastosowaniem podzielonej płatności nie wiążą się jakiegokolwiek istotne przywileje prawne, więcej – korzystanie z tego rozwiązania może rodzić podejrzenie świadomego uczestnictwa w oszustwie podatkowym.

3. Mechanizm podzielonej płatności spełnia drugi warunek (ad 2) w dużo większym stopniu niż pierwszy. Środki zgromadzone na rachunku VAT mogą być wydatkowane na zapłatę zobowiązań podatkowych w podatku od towarów i usług oraz innych należności publicznoprawnych, w tym również o charakterze niepodatkowym (od dnia 1 listopada 2019 r.), a wydatkowanie tych środków na inne cele, tym bardziej ich zdefraudowanie, jest jak dotąd obiektywnie dość trudne. Dotychczas nie pojawił się skuteczny i łatwo dostępny sposób wypłaty środków z rachunku VAT, służący do ucieczki od tego podatku. Inaczej mówiąc, środki zgromadzone na rachunku VAT, mimo że są prywatnym majątkiem podatnika, są na tyle zablokowane w sensie prawnym, że ich przeznaczenie na cele niezgodne z prawem podatkowym jest bardzo trudne.

Również warunek trzeci (ad 3) jest spełniony. Oba warianty podzielonej płatności – dobrowolny i obowiązkowy – nie zawierają oraz nie stwarzają pokus dla wykorzystania tych przepisów do działań mających na celu ucieczkę od opodatkowania i wyłudzenie zwrotów. Należy przypomnieć, że jest wiele negatywnych wzorców kryminogennych rozwiązań, które wprowadzono jakoby po to, aby „uszczelnic” podatek od towarów i usług, a ich rzeczywistym skutkiem były faktyczna likwidacja opodatkowania tym podatkiem lub ułatwienie masowych wyłudzeń zwrotów⁶. Pod tym względem polska wersja podzielonej płatności jest rozwiązaniem o cechach przeciwnych i – mimo relatywnie krótkiego okresu obowiązywania – nie wygenerowała nowych praktyk na szkodę interesu publicznego.

Kryterium transparentności, czyli warunek piąty (ad 5), jest tylko częściowo spełnione, choć organy skarbowe mogą prowadzić skuteczny monitoring operacji na rachunkach VAT i ocenić zakres faktycznego zastosowania podzielonej płatności, zwłaszcza w wariantcie obowiązkowym. Jednocześnie nie nałożono na podatników, którzy są obowiązani lub mogą stosować ten mechanizm, żadnych istotnych obowiązków informacyjnych czy sprawozdawczych, co jednak w tym przypadku nie zawsze jest konieczne, gdyż wystarczy bieżąca obserwacja operacji dokonywanych na rachunku VAT podatnika oraz jego kontrahentów, pod warunkiem że ktoś to będzie robić.

Warunek proporcjonalności sankcji (ad 6) jest spełniony dla obowiązkowego wariantu podzielonej płatności. Podmiot czynny (dłużnik) z tytułu naruszenia obowiązku zastosowania tego rozwiązania podlega odpowiedzialności prawnopodatkowej (art. 108a ust. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r.), karnoskarbowej (art. 57c ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy [3]) oraz ponosi negatywne skutki w podatku dochodowym (art. 15d ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych [4] i art. 22p ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [5]). Można nawet zaryzykować tezę, że naruszenie obowiązku zastosowania

podzielonej płatności jest represjonowane w sposób szczególny i obowiązujące regulacje wywołują prawdopodobnie istotny skutek prewencyjny. Praktyka stosowania tych przepisów jest dopiero przyszłością i nie ma pewności, czy rządzący będą konsekwentnie egzekwować ich przestrzeganie, zwłaszcza w części dotyczącej obowiązkowej podzielonej płatności, która przecież – przez związek z likwidacją krajowego odwrotnego obciążenia – ma i będzie mieć przeciwników nie tylko wśród dotychczasowych beneficjentów tego przywileju, ale również w aparacie władzy, który od lat w zastanawiający sposób „lubi” krajowe odwrotne obciążenie⁷.

4. W podsumowaniu dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że obowiązkowy wariant mechanizmu podzielonej płatności spełnia większość istotnych cech ogólnego racjonalnego modelu instytucji prawopodatkowej. Oczywiście nie można tego samego powiedzieć o wariantcie dobrowolnym, który raczej zalicza się do nieistotnych metod uszczelniania podatku od towarów i usług; jest wprawdzie poprawny, lecz mało atrakcyjny dla podatników będących podmiotami czynnymi. Instytucja ta ma bowiem istotne wady z perspektywy interesu podatników będących podmiotami biernymi, dla których może się okazać również pułapką bezprawnie zwielokrotniającą ciężar opodatkowania⁸.

5. Najistotniejszym problemem podstawowym racjonalnego modelu podzielonej płatności jest zakres podmiotowy zastosowania tej instytucji, zwłaszcza w wariantcie obowiązkowym. Czy ma ona dotyczyć każdego potencjalnego podatnika VAT czynnego, czy też tylko tych, którzy żądają zwrotu podatku? Jest to pytanie zasadnicze, a odpowiedź może zdecydować o skuteczności fiskalnej wprowadzenia tego rozwiązania. Jeśli zhierarchizuje się zagrożenia dla interesu publicznego wynikające z poszczególnych elementów konstrukcji podatku od towarów i usług, można raczej bezspornie stwierdzić, że największe z nich to wyłudzenie nienależnych zwrotów, gdyż:

- 1) zwroty w tym podatku są niezbędnym elementem konstrukcji i zawsze występować będą na masową skalę, co z oczywistych względów utrudnia ich rzetelną kontrolę zarówno *ex ante*, jak i *ex post*⁹;
- 2) wyłudzenia zwrotów wyrządzają dużo większe szkody niż ucieczka od opodatkowania, gdyż podmiot wyłudający bezwzględnie zmniejsza wielkość dochodów budżetowych, czyli otrzymuje pieniądze wpłacone przez podatników, a podatnik, który nie płaci zobowiązania podatkowego, zmniejsza te dochody tylko względnie (brak przyrostu)¹⁰;
- 3) wyłudzenie zwrotów daje sprawcy nieograniczone wręcz korzyści, bo tu nie ma jakichkolwiek obiektywnych granic; zwroty mogą nie tylko równać się wpływom z tego podatku, lecz nawet mogą być większe;
- 4) o zwrocie podatku decydują bezpośrednio organy podatkowe, co oznacza, że mogą legalnie i skutecznie przeciwstawić się temu zjawisku na bieżąco, co jest faktycznie niemożliwe w przypadku ucieczki od opodatkowania.

Ucieczka od opodatkowania jest natomiast zjawiskiem mniej groźnym, gdyż podatnik może uzyskać korzyść nie większą od zobowiązania podatkowego, które w podatku od towarów i usług jest z zasady niższe od ciężącego na nim podatku należnego. Oczywiście i tu występują istotne zagro-

żenia dla interesu publicznego, ale są one charakterystyczne dla wszystkich podatków, odkąd one istnieją. Dlatego też podzielona płatność przede wszystkim powinna być stosowana wtedy, gdy składana jest deklaracja z żądaniem zwrotu podatku. Kwota tego zwrotu składa się głównie z trzech części o odmiennym charakterze. Są to:

- a) podatek naliczony będący podatkiem należnym z tytułu importu towarów, gdyż na podatniku ciąży z tego tytułu odrębne zobowiązanie podatkowe, które podlega odrębnej wpłacie do organu podatkowego – nie występuje tu istotne ryzyko wyłudzenia zwrotu;
- b) podatek naliczony wynikający z podatku należnego ciężącego na dostawcach lub usługodawcach z tytułu bieżących zakupów towarów i usług;
- c) podatek naliczony z poprzednich okresów rozliczeniowych, który stanowi nadwyżkę podatku należnego nad podatkiem naliczonym.

Podzielona płatność może mieć zastosowanie w przypadkach opisanych w lit. b i c. W tym pierwszym – organ podatkowy może uzależnić dokonanie zwrotu od jej zastosowania, gdyż jest w stanie (jeśli chce) bez większych trudności sprawdzić, czy to nastąpiło. Z kolei część podatku naliczonego, o którym mowa w lit. c, jest i zawsze zostanie niewiadomą, jest bowiem w istocie swoistym saldem, którego rzeczywista treść jest trudna do ustalenia. Nawet nie zawsze można sprawdzić, czy w przeszłości podatnik zastosował w tym zakresie podzieloną płatność, czy też jej nie zastosował. Dlatego też w racjonalnym modelu podzielonej płatności, który może stanowić realną tarczę dla wyłudzeń nienależnych zwrotów, organy podatkowe powinny na innych zasadach dokonać zwrotu tej części podatku naliczonego, o którym mowa w lit. a i b, oczywiście pod warunkiem zastosowania podzielonej płatności, a zwrot części określonej w lit. c powinien być dokonywany na innych, bardziej ostrożnych zasadach. Podatnik występujący o zwrot powinien podzielić podatek naliczony na powyższe trzy części i podać ich kwoty w deklaracji podatkowej. Zwrot podatku do kwoty stanowiącej sumę części z lit. a i b powinien być dokonywany w możliwie krótkim terminie, pod warunkiem zastosowania podzielonej płatności w części określonej w lit. b. Część zwrotu odpowiadająca podatкови naliczonemu, o którym mowa w lit. c, oraz ewentualnie część, o której mowa w lit. b, nieobjęta podzieloną płatnością, powinny być zwrócone w dłuższym terminie, który pozwoliłby organom na dokonanie odpowiednich czynności sprawdzających czy nawet kontrolnych. Przykładowo:

- 1) zwrot w „części bezpiecznej” może być dokonany w terminie nawet 10 dni od dnia złożenia deklaracji (część, o której mowa w lit. a i b, objęta podzieloną płatnością);
- 2) zwrot „części bardziej ryzykownej” może być dokonany w terminie do 90 dni od dnia złożenia deklaracji, co byłoby bardzo silną zachętą do stosowania na bieżąco podzielonej płatności.

Dotychczasowe rozważania prowadzone były przy założeniu, że zwrot podatku równa się kwocie podatku naliczonego i nie występuje podatek należny w danym okresie rozliczeniowym. Jeżeli zwrot dotyczyłby różnicy podatku, czyli nadwyżki podatku należnego nad podatkiem naliczonym, powyższe zasady byłyby zmodyfikowane w ten sposób, że:

- 1) wyodrębniono by czwartą część podatku naliczonego, która jest podatkiem należnym podatnika z tytułu nabycia towarów i usług, gdzie nie występuje zobowiązanie z tego tytułu (wewnątrzspółnotowe nabycie towarów, import usług, transgraniczne odwrotne obciążenie z tytułu dostawy towarów) – podatek naliczony z tego tytułu nie ma wpływu na różnicę podatku i wielkość zwrotu;
- 2) nadwyżka podatku naliczonego składającego się z części, o których mowa w lit. a, b i c, nad podatkiem należnym, która może być przedmiotem zwrotu, byłaby dzielona proporcjonalnie na części „bezpieczną” i „ryzykowną”, wynikające z ogólnej sumy tych części, i w tej samej proporcji kierowana do zwrotu szybkiego (10 dni) i oddalonego (90 dni).

Podzielona płatność w tym modelu nie musiałaby mieć obowiązkowego charakteru, co oznacza, że mieści się to w dyspozycji art. 273 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej [9, dalej „dyrektywa 2006/112/WE”].

W przypadku, gdyby podatnik zwiększał podatek naliczony o zryczałtowany zwrot podatku wynikający z faktur RR, który ma charakter kasowy, kwota zwrotu odpowiadająca tej wielkości byłaby traktowana jako część „bezpieczna”.

6. W racjonalnym modelu podzielonej płatności istotny jest również przedmiotowy zakres zastosowania tego obowiązku. Koncepcja powiązania obowiązkowego wariantu z zakupem towarów i usług „wrażliwych”, czyli podatnych na oszustwa podatkowe, jest uzasadniona, pod warunkiem że:

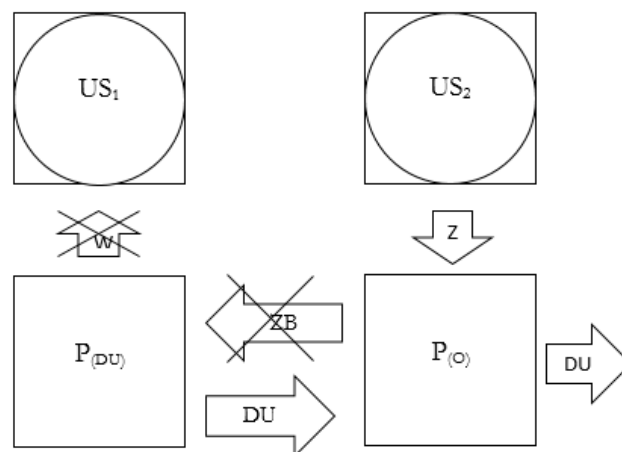
- 1) znamy i aktualizujemy listę tych dóbr;
- 2) transakcje fikcyjne, które jakoby dotyczą tych towarów, są uznawane na potrzeby tego rozwiązania za czynności rzeczywiste.

Lista dóbr „wrażliwych” może ulegać zmianie, a obecnie jest „zamrożona” przez treść decyzji wykonawczej 2019/310 [10]. Jest to zresztą lista w dużej części dość przypadkowa, gdyż głównym (rzeczywistym) celem jej wprowadzenia była likwidacja krajowego odwrotnego obciążenia, które jak złe fatum ciążyło nad podatkiem od towarów i usług. Polska powinna dążyć do uzyskania ustawowych możliwości dodawania do tej listy tych towarów lub usług, które będą wykorzystywane do oszustw, a zwłaszcza wyłudzeń w tym podatku. Wymagać to będzie zmiany treści wspomnianej już decyzji Rady UE.

7. W dalszej części niniejszego artykułu zostaną przedstawione schematy obrazujące różne warianty podzielonej płatności, co ma na celu dokonanie oceny ich przydatności, potencjalnej efektywności fiskalnej oraz możliwości ochrony interesów podatników, którzy nie są zainteresowani ucieczką od opodatkowania.

Pierwszy schemat obrazuje istotę transakcji między podatnikami podatku od towarów i usług i miejsce działań będących najistotniejszymi zagrożeniami dla efektywności fiskalnej tego podatku.

Ograniczenie, a w zasadzie całkowita eliminacja efektywności fiskalnej podatku od towarów i usług następuje przez to, że $P_{(DU)}$ nie płaci ciężącego na nim zobowiązania z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz $P_{(O)}$, a ten drugi jednocześnie uzyskuje zwrot podatku w wysokości podatku naliczonego (różnicy podatku). W związku z tym, że



Rys. 1

gdzie:

US_1 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma wpłacić zobowiązanie podatkowe z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju (W),

US_2 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma otrzymać zwrot podatku (przesłanką żądania zwrotu może być zastosowanie stawki 0%, odwrotne obciążenie lub nadwyżka podatku naliczonego nad podatkiem należnym),

W – zobowiązanie podatkowe podlegające wpłacie do US_1 , które nie jest uregulowane,

Z – zwrot podatku,

$P_{(DU)}$ – opodatkowany podatnik będący dostawcą towarów lub świadczący usługi na rzecz $P_{(O)}$, mającego prawo do zwrotu podatku,

$P_{(O)}$ – podatnik (nabywca towaru lub usługobiorca) opodatkowany na terytorium kraju, który występuje o zwrot podatku z tytułu zastosowania stawki 0%, odwrotnego obciążenia lub nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym,

ZB – zapłata przez $P_{(O)}$ całości kwoty brutto z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz $P_{(DU)}$,

DU – dostawa towarów lub świadczenie usług.

brak zapłaty zobowiązania podatkowego z reguły tworzy trwałą zaległość, której prawdopodobieństwo wyegzekwowania z biegiem czasu zbliża się do zera, budżet państwa ponosi trwałą stratę w postaci:

- 1) wielkości zwrotu podatku; jeżeli $P_{(O)}$ otrzymuje zwrot podatku będący nadwyżką podatku naliczonego nad podatkiem należnym, strata ta jest tym mniejsza, im wyższy jest podatek należny $P_{(O)}$ (odjemna);
- 2) zobowiązania podatkowego $P_{(DU)}$, które z reguły jest niższe od jego podatku naliczonego, oczywiście pod warunkiem, że dostawcy (usługodawcy) uregulowali (odjemnik) swoje zobowiązania podatkowe.

Wielkość straty budżetu państwa obrazuje wzór:
 $S = Z + W$

gdzie:

S – strata budżetu państwa,

Z – zwrot podatku,

W – niezapłacone zobowiązanie podatkowe $P_{(DU)}$,

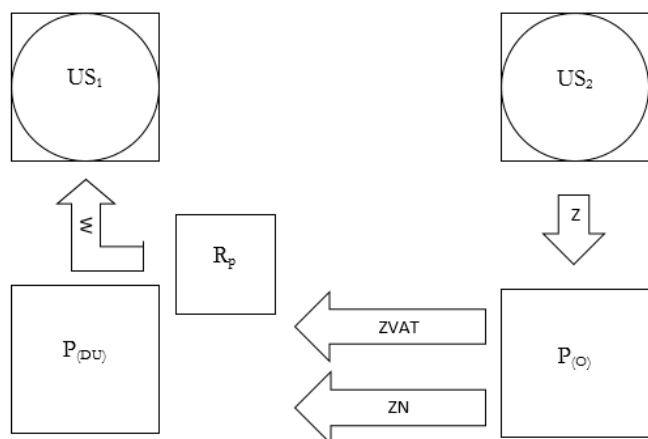
Nienależne korzyści ekonomiczne $P_{(O)}$ polegają na tym, że nie płaci on zobowiązania cywilnoprawnego (ZB) z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług (DU), przez co uży-

skuje zwrot podatku naliczonego, którego kwoty nie uregulował $P_{(DU)}$. Należy zwrócić uwagę na to, że korzyść ta może wystąpić również wtedy, gdy $P_{(O)}$ reguluje tylko część zobowiązania (ZB).

Aby wyeliminować straty budżetu państwa, można zastosować podzieloną płatność z wykorzystaniem rachunku VAT należącego do $P_{(O)}$ (w polskim wariantcie). Schemat tego przypadku przedstawiony jest na rys. 2.

Należy rozpatrzyć również inny model podzielonej płatności – jednostronny, w którym dzielna płatność następuje na rachunek bankowy władzy publicznej.

W tym modelu nie występuje bezpośrednia płatność zobowiązania podatkowego (W), gdyż organ podatkowy zalicza wpłaty na R_U na zobowiązania podatkowe $P_{(DU)}$. W przypadku gdy zobowiązanie to jest niższe niż kwota ZVAT, pozostała część jest zaliczana na inne zobowiązanie podatkowe lub zwracana podatnikowi (N).



Rys. 2

gdzie:

US_1 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma wpłacić zobowiązanie podatkowe z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju (W),

US_2 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma otrzymać zwrot podatku (przesłanką żądania zwrotu może być zastosowanie stawki 0%, odwrotne obciążenie lub nadwyżka podatku naliczonego nad podatkiem należnym),

W – zobowiązanie podatkowe podlegające wpłacie do US_1 , które nie jest uregulowane,

Z – zwrot podatku,

$P_{(DU)}$ – opodatkowany podatnik będący dostawcą towarów lub świadczący usługi na rzecz $P_{(O)}$, mającego prawo do zwrotu podatku,

$P_{(O)}$ – podatnik (nabywca towaru lub usługobiorca) opodatkowany na terytorium kraju, który występuje o zwrot podatku z tytułu zastosowania stawki 0%, odwrotnego obciążenia lub nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym,

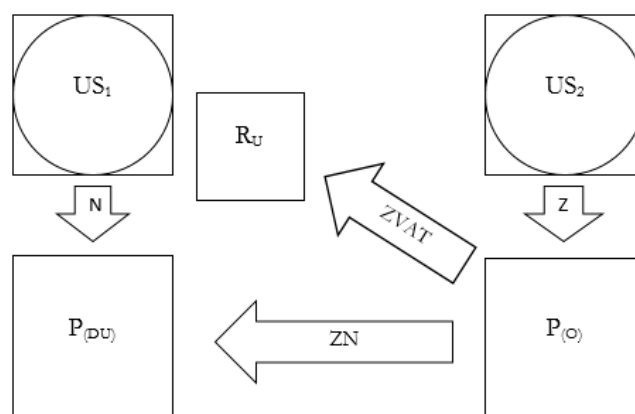
ZVAT – zapłata na rachunek VAT części zobowiązania cywilnoprawnego odpowiadającego podatkowi należnemu $P_{(DU)}$,

R_P – rachunek VAT $P_{(DU)}$,

ZN – zapłata części zobowiązania cywilnoprawnego odpowiadającego części netto wierzytelności $P_{(DU)}$.

Jak widać, modele podzielonej płatności przedstawione na rys. 2 i 3 nie różnią się istotnie z perspektywy interesu publicznego, podobnie chronią interes budżetu państwa. Zasadniczo różnią się jednak z perspektywy interesów $P_{(DU)}$, który w modelu drugim nawet pozornie nie dysponuje pieniędzmi, do których ma prawo z tytułu stosunku cywilnoprawnego (są jego własnością), gdyż dłużnik nie wpłaca na jego rzecz całości zobowiązania cywilnoprawnego (umowa nie zostaje wykonana). Można oczywiście przyjąć rozwiązanie, że podatnik ten:

- 1) ma wgląd do R_U ;
- 2) może kontrolować zaliczenie zgromadzonych tam środków na jego inne zobowiązania podatkowe niż podatek od towarów i usług;
- 3) może w każdej chwili złożyć wniosek o wypłatę (N) „wolnych” środków z R_U , a organ podatkowy nie będzie tu działał zbyt opieszale.



Rys. 3

gdzie:

US_1 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma wpłacić zobowiązanie podatkowe z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju (W),

US_2 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma otrzymać zwrot podatku (przesłanką żądania zwrotu może być zastosowanie stawki 0%, odwrotne obciążenie lub nadwyżka podatku naliczonego nad podatkiem należnym),

$P_{(DU)}$ – opodatkowany podatnik będący dostawcą towarów lub świadczący usługi na rzecz $P_{(O)}$, mającego prawo do zwrotu podatku,

$P_{(O)}$ – podatnik (nabywca towaru lub usługobiorca) opodatkowany na terytorium kraju, który występuje o zwrot podatku z tytułu zastosowania stawki 0%, odwrotnego obciążenia lub nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym,

N – ewentualna wypłata części wpłat ZVAT, która stanowi nadwyżkę zobowiązania podatkowego (W) $P_{(DU)}$ nad jego podatkiem naliczonym,

Z – zwrot podatku,

R_U – wyodrębniony rachunek bankowy organu podatkowego, na który dokonywana jest płatność zobowiązania ZVAT,

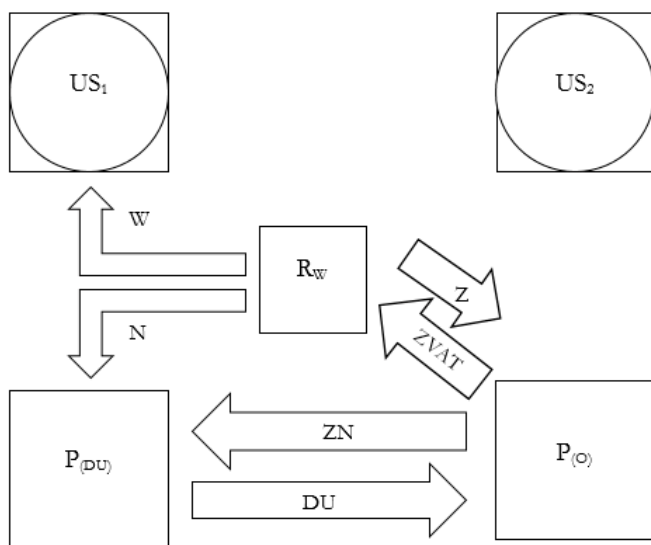
ZVAT – zapłata na rachunek VAT części zobowiązania cywilnoprawnego odpowiadającego podatkowi należnemu $P_{(DU)}$,

ZN – zapłata części zobowiązania cywilnoprawnego odpowiadającego części netto wierzytelności $P_{(DU)}$.

Najistotniejszą kwestią, oczywiście o podstawowym znaczeniu makroekonomicznym i prawnym, jest to, że ten ostatni model trwale pozbawia majątku $P_{(DU)}$, przez co obniża wartość jego aktywów. Inaczej mówiąc, podatnicy uzyskujący zwroty, czyli $P_{(O)}$, są uprzywilejowani ekonomicznie, a płacący podatek – dyskryminowani, co jest raczej bez sensu i będzie przedmiotem sporów również o charakterze konstytucyjnym.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można przedstawić potencjalny model podzielonej płatności, który będzie w zbliżony sposób chronił interesy $P_{(DU)}$ i $P_{(O)}$ oraz budżet państwa. Ów model przedstawia rys. 4.

Istotą tego modelu jest rachunek wspólny (R_w). Jest to rachunek organu podatkowego, administrowany wspólnie



Rys. 4

gdzie:

US_1 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma wpłacić zobowiązanie podatkowe z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju (W),

US_2 – organ podatkowy właściwy dla podatnika, który ma otrzymać zwrot podatku (przesłanką żądania zwrotu może być zastosowanie stawki 0%, odwrotne obciążenie lub nadwyżka podatku naliczonego nad podatkiem należnym),

$P_{(DU)}$ – opodatkowany podatnik będący dostawcą towarów lub świadczący usługi na rzecz $P_{(O)}$, mającego prawo do zwrotu podatku,

$P_{(O)}$ – podatnik (nabywca towaru lub usługobiorca) opodatkowany na terytorium kraju, który występuje o zwrot podatku z tytułu zastosowania stawki 0%, odwrotnego obciążenia lub nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym,

W – zobowiązanie podatkowe podlegające wpłacie do US_1 ,

N – przelew nadwyżki środków z R_w na rzecz $P_{(DU)}$,

R_w – rachunek wspólny prowadzony przez US_1 i US_2 ,

Z – zwrot podatku,

ZVAT – zapłata na rachunek VAT części zobowiązania cywilnoprawnego odpowiadającego podatkowi należnemu $P_{(DU)}$,

ZN – zapłata części zobowiązania cywilnoprawnego odpowiadającego części netto wierzytelności $P_{(DU)}$,

DU – dostawa towarów lub świadczenie usług.

przez US_1 i US_2 . Z tego rachunku dokonywane będą zwroty (Z), pod warunkiem że $P_{(O)}$ dokona wpłaty ZVAT. Wpłaty te są zaliczane na zobowiązania podatkowe $P_{(DU)}$ przez US_1 . Z tego też rachunku mogą być regulowane inne zobowiązania podatkowe $P_{(DU)}$ i dokonywane przelewy nadwyżki z tego rachunku na rzecz tego podatnika (N). Rachunek wspólny jako konto indywidualne jest tworzony na wspólny wniosek $P_{(O)}$ i $P_{(DU)}$. Jego najistotniejszą zaletą, która musi być zagwarantowana ustawowo, jest przyspieszenie zwrotów (Z), które mogą następować w możliwie najszybszym terminie – do 5 dni od dnia dokonania wpłaty ZVAT. R_w mają sens tylko w przypadku podatników uzyskujących zwroty podatku, ale tu właśnie tkwi przysłowiowa pięta achillesowa podatku od towarów i usług. Jak to już wcześniej powiedziano, podzielona płatność nie musi być rozwiązaniem powszechnym w powyższym „zaawansowanym” kształcie. Wystarczy, że obejmie większość podatników, którzy są uprawnieni systemowo do uzyskiwania zwrotów podatku (stawka 0%, transgraniczne odwrotne obciążenie). Należy rozważyć możliwość zastosowania wspólnego rachunku w przypadku podatników stosujących stawki 5% i 8%, bo u nich z reguły nie występują zobowiązania podatkowe, lecz zwroty podatku.

Do podstawowych cech konstrukcyjnych racjonalnego modelu podzielonej płatności należy więc zaliczyć:

- 1) dwustronny charakter – wariant jednostronny bezzasadnie dyskryminuje podatników, którzy są podmiotami biernymi, trwale pozbawiając ich części majątku płynnego; środki pieniężne uzyskane z tytułu opodatkowanej dostawy towarów i świadczenia usług stanowią część aktywów podatnika, którego w modelu jednostronnym częściowo i trwale się wyłącza i nie ma to jakichkolwiek podstaw konstytucyjnych. W modelu tym po prostu pomyłono „zapłatę podatku”, czyli zobowiązania podatkowego, z „zapłatą podatku należnego”, będącego częścią zobowiązania (cywilnoprawnego) dłużnika z tytułu uregulowania ceny zakupu;
- 2) dobrowolny charakter zastosowania podzielonej płatności musi być uzależniony od woli stron umowy i nie może w jakikolwiek sposób dyskryminować lub faworyzować którejkolwiek ze stron, bo wtedy będzie instytucją martwą. Nie ma potrzeby zmuszania podatników do stosowania tego rozwiązania, zwłaszcza że organy UE uważają, że wariant obowiązkowy jest odstępstwem w rozumieniu art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE;
- 3) powszechny charakter – każda opodatkowana dostawa towarów i każde świadczenie usług na terytorium kraju w obrocie między podatnikami podatku od towarów i usług, rozliczającymi ten podatek, powinny być potencjalnie objęte możliwością zastosowania podzielonej płatności; jeżeli strony umowy chcą i są tym zainteresowane, nie powinno tworzyć się tu jakichkolwiek przeszkód prawnych, pod warunkiem zapewnienia równowagi interesów prawnych obu stron stosujących to rozwiązanie (o czym niżej). Zastosowanie podzielonej płatności przez podatników zwolnionych od podatku lub niemających prawa do odliczenia z innych tytułów, będących podmiotami czynnymi, powinno być również w pełni dopuszczalne pod warunkiem wprowadzenia w tym przypadku dodatkowych przywilejów prawnych adresowanych zarówno do podmiotów czyn-

- nych, jak i do podmiotów biernych. Należy przecież zwrócić uwagę na to, że dostawy towarów i świadczenie usług na rzecz tych podatników niczym nie różnią się w sensie ekonomicznym od obrotu konsumenckiego, gdzie najważniejszym zagrożeniem dla interesu publicznego jest sprzedaż bez faktury. O przykładowych formach uprzywilejowania podatników będących stronami tych transakcji, które zdecydowały się na zastosowanie podzielonej płatności, będzie niżej mowa;
- 4) prawne uprzywilejowanie odliczenia lub zwrotu podatku dla podmiotu czynnego, który zastosował podzieloną płatność przy zakupie towarów i usług w danym okresie rozliczeniowym. Aby podmiot czynny był żywotnie zainteresowany uzależnieniem nabycia towarów i usług od podatnika biernego od zgody tego podmiotu na tę formę rozliczeń, musi uzyskać z tego tytułu dodatkowe uprawnienia prawnopodatkowe, zwłaszcza wtedy, gdy będzie stosować to rozwiązanie, kierując się większym niż przeciętne ryzykiem utraty prawa do odliczenia lub uzyskania nienależnego zwrotu. Lista tych przywilejów może się różnić, lecz do najważniejszych i „bezkosztowych” dla budżetu państwa praw należy zaliczyć:
 - a) ustanowienie domniemania, że w przypadku zastosowania podzielonej płatności i uregulowania w całości części netto długu podatnikowi czynnemu przysługuje prawo do odliczenia (zwrotu podatku), jeżeli nabyte towary i usługi obiektywnie istnieją i były przeznaczone do czynności dających prawo do odliczenia. Domniemanie nie będzie obowiązywać, w przypadku gdy organy podatkowe udowodnią, że podatnik wiedział, że uczestniczy w oszustwie, i chciał w nim uczestniczyć (zamiar bezpośredni). Oznacza to, że również wtedy, gdy zastosowano by podzieloną płatność do faktury w rozumieniu art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. – jeżeli dostawy towarów lub świadczenia usługi dokonał inny podmiot – podmiot czynny w drodze wyjątku uzyskałby prawo do odliczenia (zwrotu podatku). Tu musi jednak obowiązywać dodatkowy warunek, że został uregulowany przez zobowiązanego podatek wynikający z faktury w rozumieniu art. 108 ust. 1 ww. ustawy,
 - b) niekaralność karnoskarbową czynów zabronionych popełnionych w przypadku zastosowania przez podmiot czynny podzielonej płatności, mimo umyślnego (w zamiarze ewentualnym lub w wyniku rażącego niedbalstwa) uczestnictwa w oszustwie podatkowym. Owa niekaralność dotyczyłaby zwłaszcza użycia nierzetelnej lub wadliwej faktury, nierzetelnie prowadzonej ewidencji lub złożenia wadliwej deklaracji podatkowej. Skutkiem niekaralności należy objąć również użycie faktur w rozumieniu art. 270a i 271a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny [11];
 - 5) przyspieszenie terminu zwrotu podatku, jeśli podmiot czynny w danym okresie rozliczeniowym zastosował podzieloną płatność; zwrot podatku w tej części podatku naliczonego, która była zapłacona w ten sposób, następowalaby niezwłocznie, np. w terminie do 10. dnia od dnia złożenia deklaracji podatkowej;
 - 6) podatnicy będący podmiotami biernymi muszą uzyskać szczególne przywileje z tytułu zgody na zastosowanie podzielonej płatności, do których należy zaliczyć w szczególności:
 - a) możliwość uregulowania z rachunku VAT wszelkich należności podatkowych, w tym również podatków lokalnych oraz należności płatnika i inkasenta,
 - b) generalne zastosowanie skont w przypadku płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne z rachunku VAT w wysokości 0,3% należności za każdy pełny dzień poprzedzający termin zapłaty zobowiązania podatkowego (wielkość skonta może ulegać zmianie na mocy rozporządzenia wykonawczego),
 - c) środki zgromadzone na rachunku VAT w przypadku braku zaległych i bieżących należności publicznoprawnych mogą być „wypożyczane” przez podatnika na okres do 5 dni; sposobów dokonywania takiej „pożyczki” może być wiele, zwłaszcza w formie odwróconego nieprawidłowego depozytu.
- Podatnicy zwolnieni od podatku (na podstawie art. 113 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. lub wykonujący wyłącznie czynności zwolnione od podatku) mogą w racjonalnym modelu podzielonej płatności zrezygnować z tworzenia rachunku VAT mimo posiadania rachunku rozliczeniowego. Niemniej warunkiem rejestracji jako podatnika VAT czynnego oraz podatnika VAT zwolnionego musi być posiadanie rachunku VAT (niezbędna przesłanka rejestracji), a likwidacja rachunku VAT musi być przesłanką wykreślenia z wykazu podatników VAT.
- Gdy tworzy się regionalny model obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności, należy szczególnie mieć na uwadze to, że chroni on w większym stopniu interes publiczny, bo istotnie zwiększa efektywność fiskalną podatku od towarów i usług, co uzasadnia wprowadzenie dodatkowych przywilejów przysługujących podatnikom będącym zarówno podmiotami czynnymi, jak i podmiotami biernymi. Trzeba jednak zasadniczo zmienić koncepcję podmiotowego i przedmiotowego zakresu obowiązywania tego wariantu. Należy przede wszystkim:
- 1) zrezygnować ze stałej listy towarów i usług objętych tym obowiązkiem. Trzeba zadbać o możliwość „szybkiego reagowania”, tzn. powinno być dopuszczalne czasowe wpisanie na okres jednego roku określonych grup towarów lub usług do załącznika nr 15 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r., jeżeli jest podejrzenie, że są one lub mogą być wykorzystywane do oszustw podatkowych, zwłaszcza w transakcjach łańcuchowych. Podstawą prawną takiego czasowego poszerzenia listy może być rozporządzenie Rady Ministrów;
 - 2) zweryfikować zakres towarów i usług objętych dziś formalnie bezterminowo omawianym obowiązkiem. Lista towarów i usług, którą zawiera załącznik nr 15 do przywołanej ustawy, jest w istotnej części zupełnie przypadkowa, bo przecież była wyłącznie pretekstem do likwidacji krajowego odwrotnego obciążenia. Przedłużenie jej obowiązywania w 2022 r. wymaga wydania nowej decyzji wykonawczej przez Radę UE na podstawie art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE;

- 3) podatnicy będący podmiotami biernymi, dla których co najmniej połowę obrotu w danym okresie rozliczeniowym stanowią towary i usługi objęte obowiązkowym wariantem podzielonej płatności, powinni otrzymać dodatkowe przywileje związane z wykorzystaniem środków zgromadzonych na rachunku VAT. Przywileje te powinny zwłaszcza polegać na możliwości swobodnego dysponowania tymi środkami (np. przelew wewnętrzny na rachunek rozliczeniowy) na koniec okresu rozliczeniowego pod warunkiem terminowego uregulowania wszystkich zobowiązań publicznych i braku zaległości podatkowych z poprzednich okresów rozliczeniowych;
- 4) podatnicy będący podmiotami czynnymi, otrzymujący zwroty podatku i jednocześnie obowiązani do stosowania podzielonej płatności, powinni mieć dodatkowo skrócony termin zwrotu dokonywanego na rachunek VAT – do 5. dnia od złożenia deklaracji podatkowej;
- 5) podatnicy będący podmiotami czynnymi, którzy nie mają prawa do odliczenia, a jednocześnie nabywają towary i usługi objęte obowiązkiem stosowania podzielonej płatności, powinni korzystać z innych przywilejów podatkowych, które zwiększałyby ich zainteresowanie dobrowolnym podporządkowaniem się temu obowiązkowi; przywileje te mogą mieć charakter szczególnie i zmieniać się w czasie.

Kończąc, pragnę stwierdzić, że obowiązkowa podzielona płatność powinna objąć wszystkie istotne wyroby akcyzowe, chyba że podatnicy będą samodzielnie upowszechniać jej dobrowolny wariant, co dzięki wdrożeniu dodatkowych przywilejów, o których była wyżej mowa, ma duże szanse powodzenia. Najważniejsze, aby model podzielonej płatności realizował zasadę proporcjonalności, czyli dodatkowe obowiązki chroniące interes publiczny powinny być w swoisty sposób równoważone przez dodatkowe przywileje podatkowe podatników, zwłaszcza będących podmiotami biernymi.

Bibliografia:

- [1] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.
- [2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- [3] Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 19.
- [4] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1406.
- [5] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1426.
- [6] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3602 (VIII kad. Sejmu), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AD1A072C72B0F1CCC1258432005D0DBA/%24File/3602-uzasadnienie.DOCX>, dostęp: 24.09.2020.
- [7] J. Chowaniec, *Mechanizm podzielonej płatności (tzw. «split payment») jako alternatywny sposób poboru podatku od towarów i usług*, BISP 2018, nr 8.
- [8] M. Popławski, *Instytucja zwrotu podatku. Charakter prawny i funkcjonowanie*, Warszawa 2009.
- [9] Dyrektywa 2006/112/WE Rady 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.
- [10] 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.

- [11] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1444.

Przypisy:

- 1 Najlepszym przykładem przepisów „uszczelniających” ten podatek, które generowały również nowe oszustwa podatkowe, było krajowe odwrotne obciążenie, jeśli przyjmiemy naiwne założenie, że twórcy tych rozwiązań działali w dobrej wierze. Innym przykładem mogą być zasady korekty podatku należnego na podstawie art. 89a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług [1, dalej „ustawa z dnia 11 marca 2004 r.”].
- 2 Oczywiście nie idzie tu o czysto lobbystyczne kwestionowanie zgodności danych rozwiązań z prawem UE, niepoparte jakimikolwiek działaniami jurysdykcyjnymi, co charakteryzowało debatę medialną na temat nowej ustawy o podatku od towarów i usług, która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.
- 3 Przepisy prawa podatkowego stanowiące w ciągu ostatnich kilkunastu lat niekiedy były swoistym parawanem dla ukrytych interesów, których realizacja lub ochrona była rzeczywistym powodem wprowadzania nowych lub zmiany istniejących rozwiązań prawnych. Przykładem było tu nie tylko wielokrotnie opisywane w niefasadowym piśmiennictwie podatkowym, obowiązujące w latach 2011–2019 tzw. krajowe odwrotne obciążenie, które faktycznie służyło unikaniu opodatkowania i wyłudzeniu zwrotów podatku od towarów i usług, lecz również raportowanie ewidencji podatkowych prowadzonych w tym podatku, które daje wyłącznie korzyści tym, którzy wdrażają owe rozwiązania, bo władza nie umie, a nawet nie chce korzystać z tych „narzędzi”.
- 4 Rola tego przepisu jest tu szczególna – podmiot fikcyjny, który nie wykonał czynności, nie ma podatku należnego, który tworzy zobowiązanie podatkowe na zasadach ogólnych; jego zobowiązanie wynika z art. 108 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r.
- 5 Np. sprzedaż fikcyjnej spółki z dużym stanem rachunku VAT na rzecz podmiotu, który ma wysokie zobowiązania podatkowe.
- 6 Należy odrębnie poddać analizie ogół instrumentów, które wprowadzono w Polsce oraz w innych państwach UE, a których deklarowanym celem było uszczelnienie podatku od towarów i usług. Skromne skutki fiskalne ich zastosowania mogą świadczyć albo o braku umiejętności rozwiązania tego problemu, albo o pozorowaniu tych działań.
- 7 Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw [6, s. 2–4]: „Decyzja o zastąpieniu obligatoryjnym mechanizmem podzielonej płatności powyższego rozwiązań wynika m.in. z przeprowadzonej kompleksowo analizy ich skuteczności.
W zakresie odwróconego obciążenia analiza ta wykazała, że wprowadzenie tego mechanizmu daje efekty w branży objętej tym rozwiązaniem, jednakże, z uwagi na przenoszenie przestępczej działalności, można zaobserwować jednocześnie wzrost negatywnego wpływu nadużyć podatkowych w innych branżach, nieobjętych odwróconym obciążeniem oraz pojawienie się nowych sposobów unikania opodatkowania w niektórych branżach objętych odwróconym obciążeniem. Przykładem może być branża stalowa, gdzie wprowadzenie odwróconego obciążenia uniemożliwiło funkcjonowanie karuzeli podatkowych w obrocie towarami z kategorii stali. To przyczyniło się do poprawy konkurencyjności na rynku, tj. zaobserwowano poprawę większości wskaźników finansowych firm z branży oraz wzrostu zużycia jawnego towarów stalowych. Jednocześnie jednak pojawiły się wyłudzenia w innych branżach, skutkiem czego konieczne stało się wprowadzenie odwróconego obciążenia na kolejne kategorie towarów, m.in. na sprzęt elektroniczny (od 1 lipca 2015 r.).
Należy przy tym wziąć pod uwagę, że pomimo wprowadzenia odwróconego obciążenia, luka w VAT nie zmniejszyła się, a wręcz w niektórych latach rosła, np. w 2013 r. względem 2012 r. była większa, na rekordowo wysokim poziomie, pomimo wprowadzenia odwróconego obciążenia na złom, stal i odpady właśnie w 2013 r.
Jak wynika z obserwacji, wprowadzenie odwróconego obciążenia w danej branży wypycha oszustów z tej branży i przenosi ich wprost do innej branży. Stosowanie takiego wybiórczego mechanizmu walki z oszustwami nie jest więc narzędziem systemowym, które mogłoby skutecznie rozwiązać problem oszustw w VAT w skali globalnej, a więc w całej gospodarce.

Stosowanie odwróconego obciążenia powoduje, że prawo będzie zawsze opóźnione w stosunku do przestępczej działalności, która może w praktyce natychmiast przenosić się na inne branże.

Wprowadzenie odwróconego obciążenia w kolejnych branżach wymaga przeprowadzenia długotrwałego procesu legislacyjnego, poprzedzonego analizami, a w efekcie powoduje wypchnięcie działalności przestępczej z jednej branży na rzecz innych branż. Dodatkową okolicznością jest to, że te nielegalne procesy są maskowane przez podmioty dokonujące nielegalnych działań i są możliwe do zidentyfikowania z opóźnieniem czasowym, na podstawie dłuższych obserwacji również innych segmentów rynku.

Generalnie, mechanizm odwróconego obciążenia nastawiony jest na eliminację oszustw typu karuzelowego, natomiast głębsza analiza prowadzi do wniosku, że sam w sobie może być przyczyną powstania nieprawidłowości nowego rodzaju i w efekcie rozrostu szarej strefy, gdyż mechanizm ten może być wręcz wykorzystywany do dokonywania oszustw. Dotyczy to przede wszystkim tych towarów, objętych odwróconym obciążeniem, które mogą stanowić dobro konsumpcyjne, przykładowo takich jak telefony komórkowe czy tablety. Jeżeli nieuczciwy podmiot spełnia warunki do zastosowania wobec niego odwróconego obciążenia, wówczas może nabyć telefony komórkowe bez konieczności finansowania kwoty VAT przy nabyciu telefonów, nie musi wykazywać VAT naliczonego w swojej deklaracji i ma w związku z tym silny bodziec, żeby sprzedać te telefony w szarej strefie, czyli bez rozliczenia VAT należnego. Telefony komórkowe są towarem dość łatwo zbywalnym, zatem nie ma problemu dla takiego podmiotu, żeby sprzedać je detalicznie np. za pośrednictwem platform internetowych, w szarej strefie, uzyskując dużą przewagę konkurencyjną nad podmiotami, które rozliczają VAT od takich dostaw.

Ze względu na wskazane powyżej mankamenty odwróconego obciążenia zdecydowano o odejściu od tego rozwiązania na rzecz wprowadzenia skutecznierzego środka rozliczenia podatku, czyli wprowadzenia systemowego rozwiązania, które pozwoli wyeliminować patologie przestępcze i w sposób systemowy uszczelnić system podatkowy. Takim rozwiązaniem jest właśnie mechanizm podzielonej płatności.

Mechanizm podzielonej płatności funkcjonuje, jako dobrowolna metoda regulowania płatności, już w Polsce od lipca 2018 r. Jest to rozwiązanie innowacyjne i unikalne w skali międzynarodowej. Wprowadzona przez Polskę innowacyjność polega na oparciu tego mechanizmu o system bankowy co oznacza, że środki zgromadzone na rachunku VAT pozostają własnością podatnika i może on korzystać z tych środków. Ograniczone zostały jedynie cele, na jakie środki te mogą być przeznaczone. Mechanizm ten zapobiega wyłudzeniom VAT przez tzw. znikających podatników i jednocześnie zapewnia ochronę dla nabywcy towaru lub usługi, gwarantując mu bezpieczeństwo podatkowe transakcji.

Z uwagi na transparentność działania tego mechanizmu jest on coraz popularniejszy wśród podatników.

Mechanizm podzielonej płatności, oprócz wyższej skuteczności w walce z oszustwami podatkowymi, jest również bardziej atrakcyjny dla podatników niż odwrócone obciążenie. Ogranicza w znacznym stopniu konieczność częstego ubiegania się o zwrot podatku z urzędu skarbowego poprzez dokonywanie tradycyjnego rozliczenia i naliczania podatku VAT. Ponadto, co jest kluczowe dla wyłudźnika, który zostanie objęty tym mechanizmem, zapewnia ochronę prawną wobec ewentualnego wykorzystania go przez nieuczciwego kontrahenta. Mając na względzie skuteczność tego mechanizmu, postanowiono wprowadzić w obszarach narażonych na oszustwa związane z VAT obowiązek stosowania tej formy rozliczeń.

Oczywiście obowiązek stosowania tego mechanizmu będzie dotyczył wyłącznie konkretnych towarów i usług, enumeratywnie wymienionych w załączniku do projektu. Jednocześnie będzie funkcjonował dobrowolny system podzielonej płatności na pozostałe towary i usługi,

który został wprowadzony ustawą 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, z późn. zm.).

Przedmiotowy projekt zawiera również pewne ułatwienia w stosowaniu mechanizmu podzielonej płatności, które będą miały zastosowanie zarówno do obligatoryjnej jak i dobrowolnej formy.

Podstawą wprowadzenia ww. zmian jest przede wszystkim decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. upoważniająca Polskę 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 51/19), zwana dalej «decyzją wykonawczą».

- ⁸ Na temat oczywistych wad mechanizmu podzielonej płatności zob. m.in. J. Chowaniec, *Mechanizm podzielonej płatności (tzw. «split payment») jako alternatywny sposób poboru podatku od towarów i usług* [7, s. 48]: „Podstawową wadą mechanizmu podzielonej płatności jest negatywny wpływ na płynność finansową podatnika będącego odbiorcą należności – zamiast otrzymać pełną kwotę brutto, na rachunku bankowym uznana zostanie wyłącznie kwota netto, a kwota podatku trafi na specjalny rachunek bankowy, z którego podatnik nie może korzystać w ogóle (jeżeli jest prowadzony przez organ podatkowy) lub może korzystać w bardzo ograniczonym zakresie. Nie zmienia to jednak faktu, iż podatnik ten musi z kolei zapłacić kwotę brutto swojemu dostawcy, co szczególnie w przypadku podatników generujących niewielką wartość dodaną może prowadzić do powstania zatorów płatniczych – podatnik musi bowiem albo opóźnić część płatności do czasu, aż otrzyma zwrot VAT (lub zgodę na wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku VAT), albo pokryć część kwoty z alternatywnych źródeł”.
- ⁹ Skala i zakres przedmiotowy zwrotów podatku (tych należnych) zależy od wielu czynników, w tym zwłaszcza od wielkości inwestycji, udziału obrotów transgranicznych w strukturze sprzedaży oraz zakresu stosowania stawek obniżonych. Przeciętnie zwroty stanowią ok. 30-35% wpływów, a liczba deklaracji z żądaniem zwrotu wynosi ok. 10% ogółu deklaracji (bez korekt).
- ¹⁰ Na temat zwrotu podatku jako instytucji prawnej zob. prace M. Popławskiego, w tym zwłaszcza *Instytucja zwrotu podatku. Charakter prawny i funkcjonowanie* [8].

Literatura uzupełniająca:

- Dokukin K., *Blokada w mechanizmie podzielonej płatności – uwarunkowania prawne*, BISP 2018, nr 8.
- Gryziak B., *Mechanizm podzielonej płatności («split payment») jako narzędzie przeciwdziałania oszustwom podatkowym w zakresie VAT – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, BISP 2019, nr 8.
- Lewicki K., *Podzielona płatność – metody wyłączające niekontrolowane wpływy na rachunek VAT*, BISP 2018, nr 8.
- Nawrot R., *Funkcje i dysfunkcje mechanizmu płatności podzielonej (tzw. «split payment») w systemie podatku od towarów i usług*, BISP 2018, nr 5.
- Safian W., *Czy «split payment» może stanowić efektywne narzędzie zwalczania wyłudzeń w podatku od towarów i usług?*, BISP 2016, nr 9.
- Safian W., *Podzielona płatność od dnia 1 stycznia 2018 r.*, BISP 2017, nr 6.
- Unisk M., *Podzielona płatność w VAT od lipca 2018 r. (cz. 1). Podstawowe założenia i cechy systemu*, BISP 2018, nr 5.
- Unisk M., *Podzielona płatność w VAT od lipca 2018 r. (cz. 2). Rachunek VAT i jego obsługa, uznanie rachunku VAT*, BISP 2018, nr 6.
- Unisk M., *Podzielona płatność w VAT od lipca 2018 r. (cz. 3). Zamknięty katalog obciążeń rachunku VAT – „zamrożenie” środków*, BISP 2018, nr 7.
- Wolak K., *Brak konieczności stosowania mechanizmu podzielonej płatności na podstawie interpretacji indywidualnych*, BISP 2020, nr 2.

Artykuł do redakcji wpłynął: 11.09.2020 r.

Zweryfikowaną wersję po recenzji otrzymano: 24.09.2020 r.

Adres autora: witold.modzelewski@isp-modzelewski.pl