


# *Split payment*

## Raport PwC

Październik 2015



**pwc**

# Spis treści

Wstęp.....	3
1 Model podzielonej płatności – główne założenia mechanizmu.....	4
1.1 Definicja oraz skutki zastosowania split payment .....	4
1.2 Modele split payment: warianty zautomatyzowanego split payment, manualny split payment.....	5
1.2.1 Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie banku podatnika.....	6
1.2.2 Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie automatycznego systemu rozrachunkowego .....	6
1.2.3 Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie banku organu podatkowego.....	7
1.2.4 Zautomatyzowany split payment – transakcje kartami płatniczymi.....	8
1.2.5 Manualny split payment .....	8
2 Split payment w praktyce – analiza rozwiązań na przykładzie wybranych państw (Czechy, Włochy, Turcja)..	9
2.1 Wątpliwości, związane z wdrożeniem modelu split payment .....	9
2.2 Czechy – split payment jako alternatywa wobec odpowiedzialności solidarnej .....	10
2.3 Włochy – split payment przy sprzedaży na rzecz podmiotów prawa publicznego .....	10
2.4 Turcja – model częściowego split payment (zapłata podatku przez nabywcę oraz sprzedawcę w różnych proporcjach) .....	11
2.5 Grecja – przygotowanie do wdrożenia modelu split payment .....	12
3 Procedura wdrożenia split payment na gruncie Dyrektywy VAT .....	12
3.1 Obowiązek wystąpienia z wnioskiem derogacyjnym do Komisji Europejskiej.....	12
3.2 Warunki udzielenia zgody na wprowadzenie modelu podzielonej płatności na przykładzie włoskim .....	14
3.2.1 Brak wpływu na ogólną kwotę wpływu z podatków, pobieranych na ostatecznym etapie konsumpcji	14
3.2.2 Proporcjonalność mechanizmu split payment oraz brak ryzyka przeniesienia oszustw podatkowych	14
3.2.3 Zagwarantowanie przez Włochy poszanowania prawa do odliczenia VAT naliczonego przez podatników, działających w branży objętej split payment .....	15
3.2.4 Czasowość wprowadzanego rozwiązania.....	15
4 Wstępne szacunki konsekwencji wdrożenia modelu split payment dla zmniejszenia luki podatkowej w VAT w Polsce .....	16
4.1 Szacunki i prognozy aktualnego rozmiaru luki VAT w Polsce – lata 2014-2015.....	16
4.2 Potencjalne konsekwencje wprowadzenia modelu podzielonej płatności .....	18

# Wstęp

Według najnowszych szacunków PwC, wprowadzane w ostatnim czasie rozwiązania w zakresie zwalczania nadużyć gospodarczych w podatku od towarów i usług<sup>1</sup>, takie, jak przykładowo rozszerzenie stosowania mechanizmu odwróconego obciążenia, wydają się w części przynosić rezultaty. Prognozowana przez PwC wartość luki w VAT za 2015 r. wynosi 53,4 mld PLN, co stanowi ok. 3% PKB, podczas gdy w 2014 r. było to odpowiednio 41,2 mld PLN i 2,4% PKB. Niemniej jednak, w dalszym ciągu walka z oszustwami podatkowymi w VAT jest jednym z najbardziej palących wyzwań, stojących przed administracją państwową. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska wciąż plasuje się w dolnej części rankingu, obrazującego skalę wyłudzeń w VAT - większe kłopoty według danych dla 2013 r. ma jedynie 6 państw (Grecja, Włochy, Litwa, Łotwa, Rumunia i Słowacja)<sup>2</sup>.

Problem oszustw w podatku VAT dotyka też bezpośrednio uczciwych podatników, działających w tych sektorach gospodarki, gdzie skala nadużyć jest największa. Do konsekwencji istnienia szarej strefy należą w szczególności negatywny wpływ na poziom cen na rynku oraz obniżenie wiarygodności przedstawicieli danej branży w oczach potencjalnych kontrahentów. z tego względu, przedsiębiorcy występowali do Ministerstwa Finansów z postulatami m.in. w zakresie objęcia towarów, którymi handluje dana branża, mechanizmem odwróconego obciążenia. Postulaty te zostały częściowo uwzględnione, jednakże w ramach kolejnych zmian legislacyjnych, zmierzających do zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w podatku VAT, do przepisów ustawy o podatku od towarów i usług<sup>3</sup> został dodany także mechanizm tzw. odpowiedzialności solidarnej nabywcy. Zgodnie z nim, w przypadku dostaw określonych towarów, nabywca odpowiada solidarnie wraz z podmiotem dokonującym dostawy za jego zaległości podatkowe w części podatku proporcjonalnie przypadającej na dostawę dokonaną na jego rzecz. Mechanizm solidarnej odpowiedzialności jest negatywnie oceniany przez podatników, gdyż na jego mocy przy spełnieniu określonych przesłanek, możliwe jest przerzucenie odpowiedzialności za przywłaszczenie przez nieuczciwego podatnika kwoty zapłaconego mu podatku na jego kontrahenta.

Także kolejny sposób administracji państwowej na zwalczanie zjawiska nadużyć podatkowych w podatku VAT, czyli intensyfikacja działań Urzędów Kontroli Skarbowej oraz Wywiadu Skarbowego w celu identyfikacji i wykrycia nadużyć z podatku VAT, wiąże się częstokroć z długotrwałymi i uciążliwymi postępowaniami kontrolnymi, często prowadzonymi także wobec uczciwych przedsiębiorców.

W związku z tym, w obliczu wciąż wysokiej skali zjawiska luki podatkowej w podatku VAT, występującej w Polsce, naszym zdaniem, rozważyć należy wdrożenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań nowego typu, korzystając z doświadczeń innych państw, które borykają się z podobną skalą oszustw w podatku VAT. Jednocześnie preferowane powinny być takie rozwiązania, które nie obciążają w nadmiernym stopniu uczciwych podatników.

Jednym z rozwiązań, którego implementacja w Polsce może doprowadzić do skutecznego zmniejszenia rozmiarów luki podatkowej w VAT, może być tzw. model podzielonej płatności (ang. *split payment*). Mechanizm *split payment* znajduje zastosowanie w przypadku transakcji, w ramach których płatność dokonywana jest za pomocą elektronicznego systemu środków pieniężnych. Głównym jego założeniem jest podzielenie płatności na cenę netto, która wpłacana jest przez nabywcę na konto bieżące dostawcy, oraz kwotę podatku VAT, która trafia bezpośrednio na odrębne konto bankowe. Powinno być nim co do zasady tzw. konto VAT, czyli indywidualny rachunek bankowy podatnika, służący do rozliczeń tego podatku, ale w praktyce stosuje się także rozwiązanie, polegające na wpłacie kwoty VAT bezpośrednio na konto organu podatkowego.

<sup>1</sup> Dalej: „**podatek VAT**” lub „**VAT**”.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf)

<sup>3</sup> T.j. Dz. Ust. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm., dalej: „**ustawa o VAT**”.

Model *split payment* jest stosowany w szeregu państw, w różnych wariantach. Główną jego przewagą nad mechanizmami dotychczas wykorzystywanymi w celu zapobiegania oszustwom w VAT (np. modelem odwróconej płatności czy centralnym rejestrem faktur) jest fakt, że będąc rozwiązaniem o charakterze systemowym, prewencyjnym i długofalowym, model podzielonej płatności utrudnia, lub wręcz uniemożliwia, powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji. Jednocześnie (szczególnie w przypadku wprowadzenia tzw. zautomatyzowanego *split payment*) nie obciąża on nadmiernie nabywców towarów, objętych mechanizmem, może natomiast prowadzić do wyłączenia konieczności stosowania solidarnej odpowiedzialności.

# 1 Model podzielonej płatności – główne założenia mechanizmu

## 1.1 Definicja oraz skutki zastosowania *split payment*

*Split payment* jest mechanizmem, mającym na celu przeciwdziałanie oszustwom podatkowym poprzez wykluczenie możliwości przywłaszczenia przez nieuczciwego podatnika podatku VAT. Model co do zasady znajduje zastosowanie wyłącznie w wypadku płatności, dokonywanych za pomocą elektronicznych środków płatności (tj. przelew bankowy lub płatność kartą płatniczą). Mechanizm ten jest jednym z rozwiązań, rekomendowanych przez Komisję Europejską w Studium wykonalności alternatywnych metod poprawy oraz uproszczenia poboru podatku VAT („Study on feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries”<sup>4</sup>).

Zastosowanie mechanizmu *split payment* powoduje podzielenie kwoty brutto na dwa strumienie płatności. Kwota netto zostaje wydzielona i wypłacona do sprzedawcy, natomiast kwota podatku jest przekazywana bezpośrednio na specjalny rachunek bankowy, tzw. konto VAT. Konto VAT to indywidualny rachunek bankowy, utworzony dla każdego podatnika podatku VAT. Podatnik nie ma swobody dysponowania środkami, które są zgromadzone na jego koncie VAT. Może być ono wykorzystywane wyłącznie do celów zapłaty tego podatku na rzecz innego podatnika. w tych przypadkach, gdy kwota, pozostająca na koncie VAT podatnika, jest niewystarczająca do uregulowania VAT naliczonego, jest on pobierany ze zwykłego rachunku bankowego nabywcy. Konta VAT mogą być tworzone w poszczególnych bankach komercyjnych, lub też, w zależności od przyjętego rozwiązania, wyłącznie w jednym w banku, właściwym dla organu podatkowego.

W modelu podzielonej płatności organy podatkowe mogą kontrolować kwotę należnego podatku VAT już na etapie samej transakcji, od chwili dokonania płatności przez nabywcę. Dzieje się to poprzez uzyskanie wglądu do dokonywanych przez podatników płatności poprzez konta VAT, na których transakcje rejestrowane są w czasie rzeczywistym. w założeniach modelu, organ podatkowy powinien mieć możliwość stałego monitorowania dokonywanych przez podatników płatności, a także ich blokowania.

Model *split payment* zakłada, że dla danego okresu rozliczeniowego po złożeniu deklaracji przez podatnika, podatnik oraz organ podatkowy dokonują wzajemnego rozliczenia VAT w oparciu o złożoną deklarację oraz aktualny stan konta VAT podatnika. w konsekwencji, po stronie podatnika zostaje wykazana kwota VAT do zapłaty, lub do zwrotu. Należy podkreślić, że wprowadzenie modelu *split payment* w żaden sposób nie wpływa

---

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future\\_vat/vat-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/vat-study_en.pdf)

na ograniczenie prawa do odliczenia VAT naliczonego przez podatników. Każdy podatnik zachowuje prawo do dokonania odliczeń podatku VAT z tytułu nabywanych towarów i usług.

Jak widać, w przypadku zastosowania mechanizmu *split payment*, moment poboru podatku przesuwana się na chwilę dokonania płatności. W konsekwencji, wdrożenie modelu podzielonej płatności powinno być co do zasady połączone ze zmianą momentu powstania obowiązku podatkowego, jak i terminu płatności podatku dla dostaw towarów i świadczenia usług nim objętych na moment otrzymania zapłaty za usługę.

Podstawowym skutkiem zastosowania *split payment* jest wyłączenie kwoty podatku spod kontroli podatnika. W ten sposób, model podzielonej płatności gwarantuje otrzymanie przez organy podatkowe całej kwoty VAT, która powinna zostać odprowadzona na rzecz Skarbu Państwa oraz daje możliwość monitorowania przebiegu płatności pomiędzy podatnikami.

## **1.2 Modele *split payment*: warianty zautomatyzowanego *split payment*, manualny *split payment*<sup>5</sup>**

Istnieją dwa podstawowe modele *split payment*: zautomatyzowany oraz manualny. W przypadku zastosowania modelu zautomatyzowanego, do automatycznego podziału kwoty płatności brutto dochodzi podczas dokonywania płatności za dany towar lub usługę przez nabywcę. Nabywca wystawia wówczas jedno polecenie przelewu lub dokonuje jednorazowej płatności kartą płatniczą, następnie zaś strumień pieniężny dzielony jest na kwotę netto, trafiającą do sprzedawcy, oraz kwotę podatku VAT, przekazywaną na konto VAT. Dyspozycja dokonania przelewu lub płatności kartą zawiera dodatkowe informacje, wskazujące na kwotę podatku naliczonego, która powinna zostać wydzielona. Za rozdzielenie płatności odpowiada automatyczny system rozrachunkowy, wykorzystywany do danego rodzaju płatności, lub bank.

W przeciwieństwie natomiast do systemu zautomatyzowanego, manualny *split payment* wymaga od nabywcy samodzielnego rozdzielenia płatności poprzez dokonanie dwóch odrębnych poleceń przelewu – przelewu na wartość płatności netto, skierowanego do sprzedawcy oraz osobnego przelewu na wartość samego podatku VAT, który powinien zostać zapłacony na konto VAT.

Niezależnie od zastosowanego wariantu *split payment*, podmiotem odpowiedzialnym za prawidłowe wystawienie faktury oraz określenie kwoty VAT naliczonego pozostaje sprzedawca.

Poniżej przedstawiamy omówienie podstawowych cech poszczególnych teoretycznych modeli *split payment* ze wskazaniem na podstawowe różnice pomiędzy nimi. W praktyce, rozwiązania implementowane przez poszczególne ustawodawstwa mogą odbiegać od modelowych wariantów, przedstawionych poniżej. Jak się przekonamy, modelowe warianty systemu podzielonej płatności są częstokroć modyfikowane przez państwa, które dokonały wdrożenia mechanizmu. Zmiany te mają na celu dostosowania jego założeń do specyfiki prawnej oraz uwarunkowań rynkowych, właściwych dla danego państwa.

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future\\_vat/vat-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/vat-study_en.pdf)

Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie automatycznego systemu rozrachunkowego	Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie banku organu podatkowego	Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie banku podatnika	Zautomatyzowany split payment – transakcje kartami kredytowymi	Manualny split payment
Dyspozycja wykonania przelewu jest automatycznie dzielona na kwotę netto i kwotę podatku			Płatność kartą kredytową przez kontrahenta powoduje uznanie konta VAT podatnika kwotą podatku	Podatnik jest odpowiedzialny za płatność podatku poprzez wydanie bankowi dwóch dyspozycji płatności - co do kwoty netto i kwoty podatku
Płatnik podatku - automatyczny system rozrachunkowy (np. ELIXIR)	Płatnik podatku - bank organu podatkowego	Płatnik podatku - bank podatnika		
Podatnik pozostaje odpowiedzialny za prawidłowe wystawienie faktury i określenie kwoty VAT				

### 1.2.1 Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie banku podatnika

Wariant ten zakłada zautomatyzowanie *split payment* poprzez zobowiązanie banku nabywcy do działania jako inkasent podatku. Bank ten dokonuje podziału kwoty brutto na dwa strumienie płatności po odebraniu dyspozycji wykonania przelewu.

Proces *split payment* w omawianym wariantcie przebiega następująco. Na podstawie faktury VAT, wystawionej przez sprzedawcę z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług, nabywca dokonuje zapłaty poprzez wydanie swojemu bankowi dyspozycji wykonania przelewu na rzecz kontrahenta w wysokości brutto. Bank podatnika, działając jako inkasent podatku, dzieli płatność na kwotę netto oraz przekazuje ją na konto sprzedawcy, kwotę VAT natomiast wpłaca na jego konto VAT.

Model znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku transakcji pomiędzy podmiotami profesjonalnymi (tzw. obrót B2B).

W praktyce powyższy model może się okazać mniej efektywny ze względu na fakt istnienia wielu inkasentów podatku. Skutkowałoby to co do zasady koniecznością poniesienia kosztów implementacji nowego typu rozliczeń przez każdy z banków, działających w Polsce. Tworzenie kont VAT w szeregu różnych podmiotów mogłoby również doprowadzić do utrudnienia organom podatkowym możliwości skutecznej kontroli środków na koncie VAT danego podatnika (konieczność monitorowania, w jakim banku jest utworzone konto VAT).

### 1.2.2 Zautomatyzowany split payment – zablokowanie konta VAT na poziomie automatycznego systemu rozrachunkowego

W tym modelu zautomatyzowanie *split payment* dokonane jest poprzez wykorzystanie pośrednika w płatnościach międzybankowych, tj. automatycznego systemu, który działa jako inkasent podatku.

Analogicznie więc, na podstawie faktury VAT, wystawionej przez sprzedawcę z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług, nabywca dokonuje zapłaty poprzez wydanie swojemu bankowi dyspozycji wykonania przelewu na rzecz kontrahenta w wysokości brutto. Do wydanej dyspozycji dołączone są informacje w zakresie wysokości kwoty podatku VAT naliczonego. Następnie dyspozycja przekazywana jest przez bank do

automatycznego systemu rozrachunkowego. System ten dokonuje rozdzielenia płatności na kwotę netto, która przekazywana jest na zwykłe konto bankowe sprzedawcy, oraz kwotę VAT, przekazywaną bezpośrednio na jego konto VAT.

Model znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku transakcji pomiędzy podmiotami profesjonalnymi (tzw. obrót B2B).

W praktyce, wdrożenie powyższego modelu w Polsce mogłoby być ułatwione, ze względu na już istniejący elektroniczny system rozliczeń międzybankowych Elixir (opracowany i obsługiwany przez Krajową Izbę Rozliczeniową S.A., dalej: „KIR”). KIR pełni funkcję izby rozliczeniowej, odpowiedzialnej za wymianę zleceń płatniczych pomiędzy bankami oraz ustalanie wzajemnych wierzycelności, wynikających z tych zleceń. Umożliwia on także elektroniczną wymianę komunikatów rozliczeniowych pomiędzy bankami. Dodatkowo Krajowa Izba Rozrachunkowa obsługuje również system Euro Elixir przetwarzający transakcje w euro, realizowane w skali paneuropejskiej oraz system Express Elixir umożliwiający wykonywanie natychmiastowych przelewów międzybankowych w złotych.

Co ważne, system Elixir ze względu na skalę, w jakiej jest stosowany, należy uznać za standardowy system rozliczeń międzybankowych w Polsce. Do uczestników systemu Elixir należy kilkadziesiąt banków, w tym Narodowy Bank Polski, w którym prowadzone są rachunki bankowe organów podatkowych<sup>6</sup>. w związku z tym, potraktowanie systemu Elixir jako inkasenta podatku VAT w przypadku mechanizmu *split payment* mogłoby okazać się znaczącym uproszczeniem w stosunku do rozwiązania, polegającego na zablokowaniu konta VAT na poziomie banku podatnika (konieczność dostosowania wyłącznie jednego systemu Elixir, zamiast każdorazowo systemów rozliczeniowych i księgowych, stosowanych w poszczególnych bankach). Ze względu na ogólną powszechność stosowania tego systemu, koszt wdrożenia tego modelu mechanizmu *split payment* powinien być korzystny w stosunku do stopnia zautomatyzowania procesu poboru podatku należnego.

### 1.2.3 Zautomatyzowany *split payment* – zablokowanie konta VAT na poziomie banku organu podatkowego

Wariant trzeci zakłada utworzenie kont VAT dla wszystkich podatników w banku organu podatkowego. Wówczas, po wystawieniu przez sprzedawcę faktury VAT z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług, nabywca dokonuje zapłaty poprzez wydanie swojemu bankowi dyspozycji wykonania przelewu na rzecz sprzedawcy w wysokości kwoty brutto. Bank nabywcy przekazuje dyspozycję do automatycznego systemu rozrachunkowego, który dzieli płatność na kwotę netto oraz kwotę podatku VAT. Kwota netto trafia na rachunek bankowy sprzedawcy, podczas gdy kwota VAT jest przekazywana na konto VAT sprzedawcy w banku organu podatkowego.

W tym modelu wszystkie konta VAT podatników znajdują się pod bezpośrednią kontrolą organu podatkowego. w konsekwencji, możliwe jest także wprowadzenie mechanizmu, na mocy którego bank organu podatkowego po otrzymaniu informacji o dokonaniu przelewu może zweryfikować, czy płatność dokonana przez nabywcę uwzględniała kwotę podatku. Jeżeli wartość pierwotnego przelewu była zbyt mała, bank organu podatkowego automatycznie przynosi kwotę równą wartości VAT należnego z tytułu danej transakcji z konta VAT nabywcy na konto VAT sprzedawcy.

Analogicznie do omawianych już wariantów zautomatyzowanego *split payment*, model znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku transakcji pomiędzy podmiotami profesjonalnymi (tzw. obrót B2B).

Należy stwierdzić, iż w praktyce w Polsce podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie kont VAT dla poszczególnych podatników, przy implementacji *split payment* w analizowanym modelu, byłby Narodowy Bank Polski. To NBP bowiem prowadzi obecnie rachunki bieżące urzędów, obsługujących organy podatkowe.

<sup>6</sup> <http://www.banki.kir.pl/elixir/system-elixir/>

w konsekwencji, implementacja mechanizmu podzielonej płatności w modelu, przewidującym zablokowanie konta VAT na poziomie banku organu podatkowego, łączyłaby się z mniejszymi kosztami dostosowania się po stronie prywatnego sektora bankowego. Banki prywatne nie byłyby bowiem na żadnym etapie zobowiązane do działania jako inkasent podatku. Jedynym obowiązkiem banku podatnika byłoby wykonanie poszczególnych dyspozycji przelewu.

### *1.2.4 Zautomatyzowany split payment – transakcje kartami płatniczymi*

Model ten jest co do zasady analogiczny do przedstawionych powyżej, z tym, że zastosowanie znajduje wyłącznie w odniesieniu do transakcji rozliczanych przy wykorzystaniu kart płatniczych. Podczas płatności kartą, nabywca przekazuje dodatkowe dane, zawierające informację o kwocie netto oraz kwocie podatku VAT. w oparciu o nie, bank lub operator płatności kartą dokonuje podziału otrzymanej sumy, przekazując wartość netto na rachunek bankowy sprzedawcy, natomiast wartość podatku na jego konto VAT. Charakterystyka modelu powoduje, że dla jego funkcjonowania nie jest konieczne posiadanie konta VAT przez nabywcę. w konsekwencji, model ten może co do zasady znaleźć zastosowanie także w transakcjach, dokonywanych z klientami indywidualnymi (tzw. obrót B2C).

### *1.2.5 Manualny split payment*

Manualny *split payment* zakłada, że obowiązek podziału kwoty płatności na netto oraz kwotę VAT należy do nabywcy, który na podstawie otrzymanej od sprzedawcy danego towaru lub usługi faktury VAT jest zobowiązany do dokonania dwóch poleceń przelewu: płatności w wysokości netto na rachunek bankowy sprzedawcy oraz w wysokości kwoty VAT na jego konto VAT.

Model znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku transakcji pomiędzy podmiotami profesjonalnymi (tzw. obrót B2B).

Manualny *split payment* co do zasady należy uznać za model, który wymaga najmniejszych modyfikacji obecnego systemu, a więc pozwala na stosunkowo szybką jego implementację. Model ten eliminuje konieczność dostosowania systemów płatniczych przez banki, czy też zmian w sposobie procesowania płatności poprzez automatyczny system rozrachunkowy. Jednocześnie jednak, model ten przesunął odpowiedzialność za prawidłowe rozdzielanie kwoty płatności na kwotę netto oraz VAT na podatnika. w związku z tym, koszty wdrożenia *split payment* w wariantcie manualnym co do zasady poniesione byłyby głównie przez podatników VAT.



## ***2 Split payment w praktyce – analiza rozwiązań na przykładzie wybranych państw (Czechy, Włochy, Turcja)***

### ***2.1 Wątpliwości, związane z wdrożeniem modelu split payment***

Główną wątpliwością, związaną z implementacją modelu podzielonej płatności, jest koszt samego procesu wdrożenia, jak również jego późniejsza obsługa. W szczególności poniesienie wysokich kosztów wdrożenia byłoby wymagane w przypadku implementacji jednego z zautomatyzowanych wariantów *split payment*. Łączyłoby się ono bowiem m.in. z koniecznością dostosowania systemów informatycznych oraz księgowych przez automatyczne systemy rozrachunkowe lub przez banki, a także utworzenia i obsługi dodatkowych kont dla każdego z podatników VAT.

Niemniej jednak, w przypadku objęcia mechanizmem *split payment* wszystkich transakcji, zawieranych w obrocie B2B, przy założeniu, że przeważająca ich większość dokonywana jest przy użyciu elektronicznych środków płatności (lub wprowadzeniu obowiązku używania elektronicznych środków płatności w określonych okolicznościach), wdrożenie modelu podzielonej płatności pozwoliłoby na uzyskanie ogromnych korzyści z punktu widzenia budżetu państwa, gdyż co do zasady skutkowałoby wyeliminowaniem luki podatkowej w VAT. Wówczas dodatkowe wpływy z tytułu podatku VAT powinny znacząco przewyższyć koszty, poniesione na wdrożenie *split payment*.

W związku jednak z czasochłonnością oraz kosztownością procesu wdrażania zautomatyzowanego modelu podzielonej płatności, w praktyce państwa implementują manualny wariant *split payment* wyłącznie w stosunku do określonego katalogu towarów, szczególnie narażonych na wyłudzenia w VAT. Także rozwiązanie, polegające na tworzeniu indywidualnych kont VAT dla każdego podatnika, nie zawsze jest implementowane. Poszczególne państwa, które wdrożyły model podzielonej płatności, stosują też uproszczony schemat zapłaty, polegający na dokonywaniu wpłaty wydzielonej kwoty VAT nie na indywidualne konto VAT danego sprzedawcy, ale bezpośrednio na rachunek bankowy organu podatkowego.

Dodatkowe uwagi w związku z wdrażaniem mechanizmu *split payment* są zgłaszane przez podatników. Podstawowym zastrzeżeniem jest możliwość negatywnego wpływu na płynność finansową przedsiębiorstw. Podatnicy, dokonujący transakcji, przy których zastosowanie ma *split payment*, wykazują co do zasady nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym. W konsekwencji, do momentu otrzymania zwrotu podatku VAT, znajdują się mogą na pozycji kredytodawcy w stosunku do budżetu państwa. Problem jest szczególnie istotny w tych państwach, które przyjęły stosunkowo wydłużone terminy zwrotu podatku VAT. Stwierdzić należy jednak, że odpowiednie ułatwienie podatnikom uzyskiwania zwrotu w przypadku wdrożenia modelu podzielonej płatności powinno skutecznie wyeliminować trudności tego rodzaju dla przedsiębiorców, działających w branżach nim objętych.

## 2.2 Czechy – split payment jako alternatywa wobec odpowiedzialności solidarnej

Ustawodawca czeski wprowadził manualny *split payment*, który traktowany jest wyłącznie jako fakultatywny model rozliczeń; znajduje on zastosowanie jako system alternatywny w stosunku do odpowiedzialności solidarnej nabywcy za podatek VAT niezapłacony przez jego dostawcę.

W Czechach obowiązuje reguła odpowiedzialności solidarnej w VAT analogiczna do wprowadzonej na gruncie polskiej ustawy o VAT. Nabywca odpowiada solidarnie ze sprzedawcą w tych sytuacjach, w których wiedział lub powinien był wiedzieć, że podatek VAT należny z tytułu danej transakcji nie zostanie przez sprzedawcę zapłacony. Odpowiedzialność solidarna jest jednak wyłączona, jeśli nabywca skorzysta z opcji zapłaty VAT należnego z tytułu danej dostawy / świadczenia usług za sprzedawcę. Wraz z dokonaniem płatności, nabywca przekazuje organowi podatkowemu informacje, identyfikujące transakcję, tj. dane własne oraz dane sprzedawcy, wartość należnego podatku VAT, datę sprzedaży lub datę otrzymania zapłaty przez sprzedawcę. Zapłaty podatku VAT nabywca dokonuje bezpośrednio na rachunek bankowy organu podatkowego, właściwego dla siedziby sprzedawcy.

Model czeski co do zasady nie może być uznawany za typowy przykład wdrożenia mechanizmu *split payment*. Ze względu na ograniczony zakres zastosowania i fakultatywność, nie niesie on za sobą całości plusów, związanych z podzieleniem płatności. Niemniej jednak, jego istnienie wskazuje, iż uzasadnione jest traktowanie *split payment* jako modelu alternatywnego wobec dotychczas funkcjonujących mechanizmów, których celem jest walka z oszustwami w podatku VAT, w szczególności krytykowanej przez podatników odpowiedzialności solidarnej.

## 2.3 Włochy – split payment przy sprzedaży na rzecz podmiotów prawa publicznego

Model *split payment* we Włoszech funkcjonuje od 1 stycznia 2015 r. Wdrożony został w celu ukrócenia procederu wyłudzenia VAT przez sprzedawców, dokonujących dostaw oraz świadczących usługi na rzecz podmiotów prawa publicznego. Włochy uzyskały zgodę Rady na zastosowanie mechanizmu jako szczególnego środka, zmierzającego do zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania lub unikaniu opodatkowania<sup>7</sup>. z ostatnich szacunków Komisji Europejskiej za rok 2013 wynika, że luka podatkowa w VAT dla Włoch wynosi ok. 33,6%<sup>8</sup>. w opinii włoskich organów podatkowych, model podzielonej płatności z jednej strony pozwoli na zabezpieczenie budżetu państwa przed ryzykiem nieodprowadzenia podatku VAT przez dostawcę, z drugiej strony uwolni też podmioty prawa publicznego od ryzyka uwikłania w schematy, zmierzające do wyłudzenia podatku VAT. Włochy przewidują, że wprowadzenie mechanizmu *split payment* pozwoli na wzrost przychodów podatkowych z VAT w wysokości ok. 1 miliona EUR rocznie<sup>9</sup>.

Wariant wprowadzony we Włoszech również jest manualną wersją *split payment*. Obowiązek stosowania mechanizmu dotyczy wszystkich dostaw towarów oraz świadczenia usług na rzecz podmiotów prawa publicznego, z wyjątkiem tych dostaw lub usług, które w świetle przepisów prawa włoskiego podlegają zwolnieniu lub opodatkowaniu stawką VAT 0%, a także dokumentowanych wyłącznie poprzez wydanie biletu

<sup>7</sup> Decyzja derogacyjna z dnia 14 lipca 2015 r.: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.217.01.0007.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.217.01.0007.01.ENG)

<sup>8</sup>

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf)

<sup>9</sup> *Split payment Mechanism for Public Bodies*, Simonetta La Grutta, International VAT Monitor, 2015 (Volume 26), No. 2.

lub paragonu. Wyłączone z zastosowania *split payment* są również towary oraz usługi, objęte mechanizmem odwróconego obciążenia. w praktyce, zgodnie z włoskimi przepisami, dostawca wystawia standardową fakturę VAT (podając kwotę netto oraz kwotę podatku VAT), natomiast nabywca, będący podmiotem prawa publicznego, przelewa na rzecz dostawcy wyłącznie kwotę netto należną do zapłaty za dokonaną dostawę lub wykonaną usługę, natomiast podatek przekazuje bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa.

Wprowadzenie modelu *split payment* we Włoszech spotkało się z krytyką ze strony przedsiębiorców, w szczególności przedstawicieli branży budowlanej. Ich zdaniem, ze względu na fakt, iż we Włoszech usługi budowlane opodatkowane są obniżoną stawką VAT, wprowadzenie mechanizmu doprowadza do sytuacji, w której przedsiębiorstwa budowlane, których głównym klientem są podmioty prawa publicznego, dokonując zakupów, będą płacić swoim kontrahentom wartość brutto (uwzględniając podatek VAT co do zasady według standardowej stawki, obowiązującej we Włoszech, tj. 22%), natomiast nie będą go otrzymywać od nabywcy. Spowoduje to w konsekwencji wzrost wartości podatku VAT, co do której przedsiębiorstwa budowlane będą się mogły ubiegać o zwrot. w tym miejscu zaznaczyć należy, iż dochodzenie zwrotu podatku VAT we Włoszech jest szczególnie skomplikowane ze względu na ustanowienie długich terminów zwrotu, które dochodzą nawet do 3 lat.

Negatywna ocena modelu podzielonej płatności we Włoszech uwarunkowana jest specyfiką lokalnych przepisów w zakresie podatku VAT, przewidujących długie terminy jego zwrotu. Aby ograniczyć skutki *split payment* dla podatników, działających w sektorze nim objętym, Włochy znacząco skróciły dla nich terminy zwrotów; przedsiębiorcy mogą ubiegać się o zwrot VAT za okresy kwartalne oraz roczne<sup>10</sup>.

## **2.4 Turcja – model częściowego split payment (zapłata podatku przez nabywcę oraz sprzedawcę w różnych proporcjach)**

W Turcji również dokonano implementacji mechanizmu, analogicznego do manualnego *split payment*. Stosowany jest on do dostaw wybranych kategorii towarów, m.in. dostawy złomu i śmieci, oraz świadczenia określonych usług, takich, jak: usługi budowlane i nadzoru budowlanego, usługi drukarskie, usługi świadczone na rzecz biur turystycznych. Wyłączone z obowiązku stosowania mechanizmu są transakcje, których wartość nie przekracza 1000 lir tureckich. Istnieją też wyłączenia podmiotowe, odnoszące się do dostaw towarów lub świadczenia usług przez określony typ podmiotu, np. banki.

Model turecki charakteryzuje się tym, że w określonej proporcji obowiązek zapłaty podatku podzielony jest pomiędzy sprzedawcę oraz nabywcę. Sprzedawca zobowiązany jest do zapłaty podatku od części wartości netto dokonanej przez niego dostawy towaru lub wykonanej usługi. Pozostała część wartości netto objęta jest zasadą podzielonej płatności, a więc wydzielona wartość podatku VAT o doprowadzana jest bezpośrednio na rachunek bankowy organu podatkowego przez nabywcę. w zależności od klasyfikacji towaru (usługi), nabywca i sprzedawca są zobowiązani do zapłaty podatku w różnych proporcjach.

Obowiązek zapłaty podatku od wartości netto w części proporcjonalnej przez sprzedawcę oraz objęcie jej w pozostałej kwocie mechanizmem *split payment* pozwala na zabezpieczenie części wpływów z podatku VAT przy jednoczesnym ograniczeniu skutków wdrożenia modelu z punktu widzenia płynności finansowej przedsiębiorstw.

<sup>10</sup> *Split payment Mechanism for Public Bodies*, Simonetta La Grutta, International VAT Monitor, 2015 (Volume 26), No. 2.

## 2.5 Grecja – przygotowanie do wdrożenia modelu *split payment*

Również Grecja aktualnie rozważa implementację *split payment*. Zgodnie z przedstawionymi przez grecki rząd założeniami, banki będą zobowiązane do potrącenia kwoty podatku VAT w odniesieniu do wypłat / transakcji, które są obowiązkowo rozliczane w ramach systemu bankowego (tj. transakcje B2B, których wartość przekracza 3 000 EUR oraz transakcje B2C o wartości przekraczającej 1 500 EUR).

Ponadto model *split payment* ma mieć również zastosowanie do transakcji z wykorzystaniem kart kredytowych, e-bankowości oraz czeków bankowych – byłby to zatem zdecydowanie najbardziej rozbudowany model podzielonej płatności.

# 3 Procedura wdrożenia *split payment* na gruncie Dyrektywy VAT

## 3.1 Obowiązek wystąpienia z wnioskiem derogacyjnym do Komisji Europejskiej

Podatek VAT jest podatkiem zharmonizowanym, co oznacza, że jego konstrukcja jest ujednoczona we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Regulacją, wprowadzającą ujednoczone reguły dla podatku VAT jest w szczególności Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>11</sup>.

Jeśli chodzi o reguły poboru podatku VAT, na mocy zasady ogólnej, określonej w art. 206 Dyrektywy VAT, każdy podatnik zobowiązany do zapłaty VAT musi zapłacić kwotę netto VAT w momencie składania deklaracji VAT. Dyrektywa VAT w szczególnych okolicznościach odwołuje się także do możliwości wprowadzenia tzw. odwróconego obciążenia (*reverse charge*) jako szczególnego środka w ramach mechanizmu szybkiego reagowania w celu zwalczania nagłych i znaczących oszustw (por. art. 199b). Przepisy wspólnotowe nie przewidują natomiast wprost mechanizmu *split payment* jako jednej z opcji poboru podatku VAT przez państwa członkowskie.

Niemniej jednak, zgodnie z Dyrektywą VAT, państwa członkowskie mogą wprowadzić także tzw. szczególne środki, stanowiące odstępstwo od jej przepisów, jeśli takie szczególne środki mają na celu uproszczenie poboru VAT, zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania lub unikaniu opodatkowania (art. 395 ust. 1). Biorąc pod uwagę zasadniczy cel implementacji mechanizmu *split payment*, jakim jest uzyskanie zmniejszenia luki podatkowej w VAT w branżach newralgicznych, najbardziej narażonych na oszustwa, należy stwierdzić, iż model podzielonej płatności powinien zostać uznany za szczególny środek w rozumieniu art. 395 ust. 1 Dyrektywy VAT. Wniosek ten potwierdza uzyskanie zgody Rady na implementację *split payment* przez Włochy. Niemniej jednak, wprowadzenie mechanizmu *split payment* każdorazowo powinno zostać poprzedzone uzyskaniem stosownej zgody Rady.

<sup>11</sup> Dz.U.UE L z dnia 11 grudnia 2006 r.; dalej: „Dyrektywa VAT”.

Wyjątkiem od tej zasady może być jednak (opisany powyżej) model przyjęty przez Czechy – tj. *split payment* jako alternatywa wobec innego sposobu rozliczania podatku należnego (odpowiedzialności solidarnej). w takim przypadku, wydaje się, że spełniony zostałby bowiem warunek, o którym mowa w art. 205 Dyrektywy VAT, tj. państwa członkowskie mogą postanowić, że osoba inna niż osoba zobowiązana do zapłaty VAT będzie solidarnie odpowiedzialna za zapłatę VAT.

Procedurę ubiegania się przez państwo członkowskie o zgodę na wprowadzenie odstępstwa od przepisów wspólnotowych regulują dalsze przepisy art. 395 Dyrektywy VAT. Pierwszym krokiem jest skierowanie przez państwo członkowskie, które planuje wprowadzenie odstępstwa od przepisów Dyrektywy VAT, wniosku do Komisji Europejskiej (art. 395 ust. 2) – tzw. wniosku derogacyjnego. Wraz z wnioskiem należy przekazać Komisji wszelkie informacje, niezbędne do jego rozpatrzenia. w przypadku, w którym Komisja uzna, że konieczne są dodatkowe informacje, kontaktuje się ona z zainteresowanym państwem członkowskim w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania wniosku, precyzując ich zakres. Kiedy Komisja posiada już wszystkie informacje, które uzna za niezbędne do rozpatrzenia wniosku, w terminie jednego miesiąca powiadamia o tym wnioskujące państwo członkowskie oraz przekazuje wniosek w oryginalnej wersji językowej pozostałym państwom członkowskim.

Następnie, w terminie trzech miesięcy od przesłania powiadomienia do pozostałych państw członkowskich, Komisja przedstawia wniosek Radzie lub, jeżeli wniosek o odstępstwo budzi jej zastrzeżenia, komunikat przedstawiający te zastrzeżenia (art. 395 ust. 3 Dyrektywy VAT). Zgodnie z Dyrektywą VAT, czas trwania procedury od momentu złożenia wniosku przez państwo członkowskie do momentu jego przekazania Radzie nie może w żadnym wypadku przekroczyć 8 miesięcy (art. 395 ust. 4).

Czas, potrzebny do uzyskania zgody Rady na wprowadzenie modelu podzielonej płatności powinien być co do zasady wzięty pod uwagę przy projektowaniu przepisów krajowych, na mocy których model *split payment* zostałby zaimplementowany do porządku krajowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku Włoch ze względu na długość procedury rozpatrywania wniosku derogacyjnego, decyzja Rady została wydana już po wejściu w życie przepisów dot. podzielonej płatności. Mechanizm *split payment* był we Włoszech stosowany od 1 stycznia 2015 r. Włochy wystąpiły z wnioskiem derogacyjnym do Komisji 24 listopada 2014 r., decyzja zaś została wydana dopiero 14 lipca 2015 r. w swojej decyzji, Rada uwzględniła jednak moment wejścia w życie przepisów włoskich i zgodziła się na implementację modelu podzielonej płatności od 1 stycznia 2015 r. Wsteczne obowiązywanie decyzji Rada argumentowała koniecznością zapewnienia osiągnięcia celów, zakładanych przez wprowadzenie mechanizmu, oraz chęcią uniknięcia niepewności prawnej co do okresów rozliczeniowych w podatku VAT, poprzedzających dzień wydania decyzji derogacyjnej. w związku z tym, wydaje się, iż w szczególnych przypadkach, ze względu na skalę oszustw w danej branży, wymagającą szybkiej reakcji państwa członkowskiego, wprowadzenie mechanizmu *split payment* równoległe z wystąpieniem z wnioskiem derogacyjnym do Komisji może być uzasadnione.

Jednocześnie, należy podkreślić, iż związana z wprowadzeniem *split payment* konieczność dokonania zmian w zakresie momentu rozpoznania obowiązku podatkowego poprzez jego przesunięcie na moment otrzymania płatności, nie powinno co do zasady powodować konsekwencji w postaci wystąpienia z wnioskiem derogacyjnym przez Polskę także w tym zakresie. Co prawda, zgodnie z zasadą ogólną, na mocy art. 63 Dyrektywy VAT: „Zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego ma miejsce, a VAT staje się wymagalny w momencie dostarczenia towarów lub wykonania usług.” Dyrektywa VAT przewiduje też szczególne momenty powstawania obowiązku podatkowego przewidziane są natomiast w kolejnych przepisach Dyrektywy VAT, w szczególności jeśli chodzi o otrzymanie zaliczki lub płatności przed dokonaniem dostawy towarów lub wykonaniem usługi, a także w stosunku do tzw. sprzedaży ciągłej.

Niemniej jednak, Dyrektywa VAT w art. 66 lit. b przewiduje wprost, iż w drodze odstępstwa od art. 63, 64 i 65, państwa członkowskie mogą postanowić, że VAT staje się wymagalny **dla określonych transakcji lub dla określonych kategorii podatników nie później niż w momencie otrzymania zapłaty**. w związku z powyższym, należy stwierdzić, iż w tym zakresie co do reguł ustalania momentu powstania obowiązku podatkowego pozostawiono państwom członkowskim pewien zakres swobody. Wprowadzenie dla ustawodawcy

krajowego tego rodzaju możliwości ustalenia momentu rozpoznania o obowiązku podatkowego na zasadzie kasowej pozwoli więc na zmianę w tym zakresie co do transakcji objętych *split payment* w zgodzie z przepisami Dyrektywy VAT.

### **3.2 Warunki udzielenia zgody na wprowadzenie modelu podzielonej płatności na przykładzie włoskim**

Włochy uzyskały decyzję derogacyjną, upoważniającą do wprowadzenia modelu podzielonej płatności 14 lipca 2015 r. Decyzja Rady zezwoliła Włochom na odstępstwo od cytowanego już art. 206 Dyrektywy VAT, na mocy którego podatnik dokonuje płatności podatku w momencie składania deklaracji VAT. Ponadto, decyzja derogacyjna objęła także zgodę na odstępstwo od art. 226 Dyrektywy VAT, określającego zakres danych, jakie mogą się znaleźć na fakturze. Włochy wystąpiły z wnioskiem derogacyjnym także w zakresie art. 226 Dyrektywy VAT, aby uzyskać możliwości wprowadzenia dodatkowego wymogu co do zawartości faktury VAT, która w przypadku stosowania *split payment* powinna zawierać także wzmiankę o konieczności zapłaty podatku VAT na specjalne konto organu podatkowego.

W świetle decyzji Rady, o pozytywnym rozpoznaniu przez nią wniosku Włoch w zakresie *split payment* zadecydował szereg okoliczności, takich, jak:

#### **3.2.1 Brak wpływu na ogólną kwotę wpływu z podatków, pobieranych na ostatecznym etapie konsumpcji**

Na mocy art. 395 ust. 1 Dyrektywy VAT, środki, zmierzające do uproszczenia procedury poboru VAT, nie mogą wpływać, chyba że w nieznacznym stopniu, na ogólną kwotę wpływów z podatków państwa członkowskiego pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji. Projektowane rozwiązanie, mające na celu walkę ze zjawiskiem uchylania się od opodatkowania VAT, nie może więc prowadzić do uszczerbku w poborach podatkowych danego państwa członkowskiego. Warunek ten w przypadku mechanizmu *split payment* jest z całą pewnością spełniony. Model podzielonej płatności prowadzi wyłącznie do modyfikacji sposobu dokonania zapłaty podatku VAT, nie zmienia natomiast w żadnym wypadku ogólnej kwoty, podlegającej wpłacie na rzecz organów podatkowych.

#### **3.2.2 Proporcjonalność mechanizmu *split payment* oraz brak ryzyka przeniesienia oszustw podatkowych**

Rada, wydając stosowną decyzję, wzięła pod uwagę także proporcjonalność wdrażanego przez Włochy rozwiązania w stosunku do istniejącej skali problemu unikania opodatkowania w sektorze publicznym. w przypadku Włoch, implementacja modelu podzielonej płatności została oceniona jako proporcjonalna, gdyż jego zastosowanie jest co do zasady ograniczone w czasie, a ponadto zawężone wyłącznie do branży, w której występuje istotne ryzyko oszustw podatkowych. Kolejnym argumentem, przytoczonym przez Radę, jest fakt, że wprowadzone we Włoszech odstępstwo nie będzie skutkowało przeniesieniem ryzyka wystąpienia oszustw podatkowych w innych sektorach na rynku włoskim, ani do innych państw członkowskich.

### 3.2.3 Zagwarantowanie przez Włochy poszanowania prawa do odliczenia VAT naliczonego przez podatników, działających w branży objętej split payment

Jak wspomiano powyżej, specyfiką włoskiego systemu podatku VAT są długie terminy zwrotów tego podatku. z tego względu, wraz ze złożeniem wniosku derogacyjnego, Włochy przedstawiły także zapewnienia, iż podejmą wszelkie potrzebne legislacyjne oraz administracyjne kroki, aby przyspieszyć i ułatwić proces zwrotu podatku VAT dla podmiotów, które działają jako dostawcy na rzecz organów publicznych. Dodatkowo, Rada zobowiązała Włochy do sporządzenia raportu, zawierającego podsumowanie sytuacji podatników po wprowadzeniu systemu *split payment*, w szczególności, jeśli chodzi o przestrzeganie terminów zwrotu podatku VAT. Raport ten ma być przedstawiony Komisji Europejskiej po 18 miesiącach od momentu wejścia w życie regulacji, implementujących model podzielonej płatności.

### 3.2.4 Czasowość wprowadzanego rozwiązania

Jednym z argumentów, przytoczonych przez Radę w wydanej decyzji derogacyjnej, jest fakt, iż mechanizm *split payment* został zaimplementowany we Włoszech jedynie czasowo. Decyzja Rady określa czas obowiązywania odstępstwa na okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. Jednocześnie, jak zaznaczono, Włochy zobowiązały się do niewystępowania do Komisji z wnioskiem o dalsze przedłużenie obowiązywania modelu podzielonej płatności. Ze względu na równoległe wprowadzanie we Włoszech centralnego rejestru faktur elektronicznych dla sektora publicznego, odpowiednie systemy kontrolne, wprowadzone z wykorzystaniem danych, dostępnych w formie elektronicznej, mają pozwolić na skuteczniejszą kontrolę sektora i wyeliminować zwiększone ryzyko dokonywania oszustw podatkowych.

Powyzsze okoliczności, które zdecydowały o udzieleniu Włochom zgody na wprowadzenie mechanizmu *split payment*, powinny być odniesione w odpowiedni sposób do warunków krajowych. Zaznaczyć należy, iż z polskiej perspektywy wydaje się, iż procedura wystąpienia z ewentualnym wnioskiem derogacyjnym, dotyczącym modelu podzielonej płatności, powinna być znacząco ułatwiona ze względu na fakt, iż polski system podatku VAT nie przewiduje tak wydłużonych terminów zwrotu podatku VAT, jak obowiązujące na gruncie przepisów włoskich. Dodatkowej analizy wymaga natomiast kwestia, jakie branże w chwili obecnej narażone są na oszustwa podatkowe w zakresie VAT, aby wniosek był w pełni uzasadniony co do jego proporcjonalności w stosunku do skali luki podatkowej w VAT w danym sektorze.

Przy analizie natomiast, który wariant *split payment* powinien zostać wprowadzony, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności przewidywany czas oraz koszt implementacji poszczególnych wariantów mechanizmu *split payment*. Czasowość wprowadzanego rozwiązania w przypadku Włoch okazała się jednym z kluczowych elementów, który zdecydował o wyrażeniu zgody na wprowadzenie *split payment* w tym kraju. Biorąc pod uwagę czasochłonność implementacji jednego z automatycznych wariantów modelu podzielonej płatności (ze względu m.in. na konieczność dostosowania systemów płatniczych, mechanizmów rozliczania płatności oraz systemów księgowych), może się okazać, iż czas, potrzebny na wprowadzenie *split payment* okaże się zbyt długi w stosunku do przewidywanego okresu obowiązywania zgody Rady na jego stosowanie. w związku z tym, w przypadku planów wprowadzenia zautomatyzowanego *split payment*, uzasadnione jest wystąpienie przez Polskę z wnioskiem derogacyjnym na wczesnym etapie projektowania przepisów, tak, aby uzyskać potwierdzenie możliwości implementacji mechanizmu jeszcze zanim poniesione zostaną jakiegokolwiek koszty dalszych zaawansowanych analiz, czy też wdrażania odpowiednich narzędzi w poszczególnych bankach lub KIR.

# 4 Wstępne szacunki konsekwencji wdrożenia modelu split payment dla zmniejszenia luki podatkowej w VAT w Polsce

## 4.1 Szacunki i prognozy aktualnego rozmiaru luki VAT w Polsce – lata 2014-2015

Luka podatkowa w Polsce w ostatnich latach rosła nieprzerwanie do roku 2013 osiągając według naszych szacunków 46,8 miliardów PLN. Wielkość ta była równa 29,2% teoretycznych wpływów jakie powinno osiągać Budżet Państwa z podatku VAT oraz 2,9% Produktu Krajowego Brutto (PKB).

W roku 2014 luka podatkowa VAT zmniejszyła się do 41,2 miliardów PLN (24,9% teoretycznych wpływów) oraz 2,3% PKB. Zmniejszenie się luki podatkowej VAT w zeszłym roku było wynikiem szeregu podjętych przez Ministerstwo Finansów działań.

Działania te polegały przede wszystkim na objęciu zasadą tzw. *reverse charge*, czyli VAT-u odwróconego, części wyrobów, w obrocie którymi obserwowano wyjątkowo dużą skalę nadużyć. VAT odwrócony, polegający na obciążeniu odpowiedzialnością za jego odprowadzenie stroną kupującą transakcji, wprowadzono między innymi w obrocie szeregiem towarów metalowych, w tym prętów żelaznych, w obrocie odpadami i surowcami wtórnymi, a także wybranymi towarami z kategorii elektroniki. Trzeba jednak jasno powiedzieć, iż ten środek zaradczy ma jedynie działanie doraźne *post factum* i nie może stanowić długotrwałego rozwiązania przeciwdziałającego nadużyciom w podatku VAT.

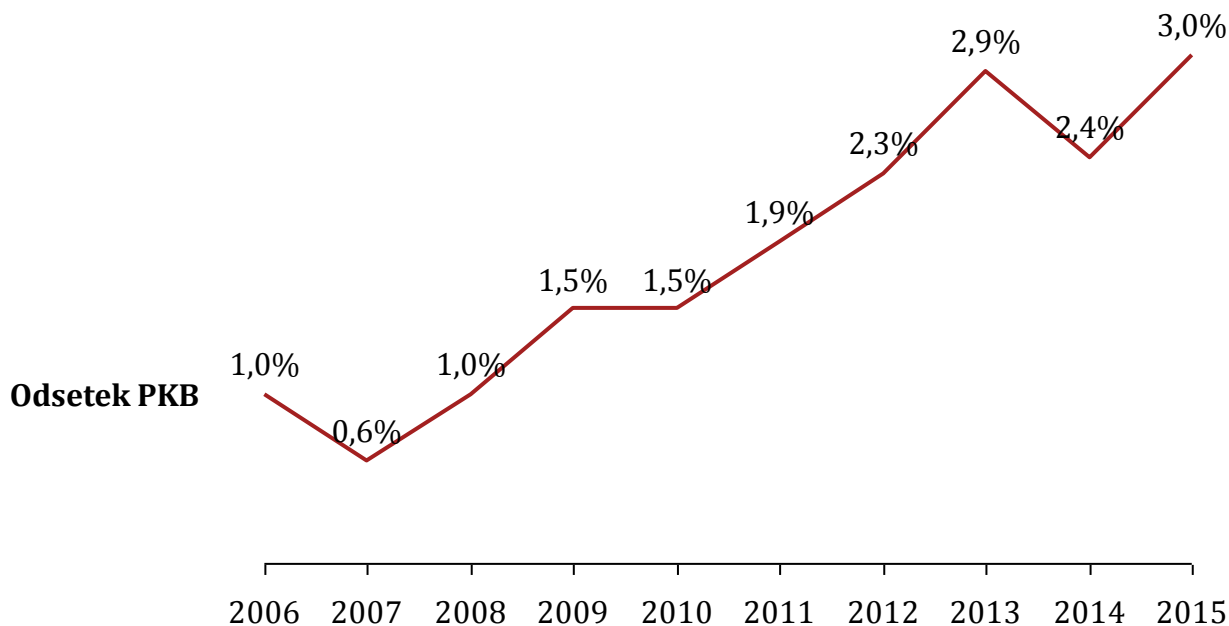
Innymi działaniami, podjętymi ostatnio przez Ministerstwo Finansów, jest intensyfikacja działań Urzędów Kontroli Skarbowej oraz Wywiadu Skarbowego w celu identyfikacji i wykrycia nadużyć w podatku VAT. Działania takie często prowadzone są także w ścisłej współpracy z innymi służbami, w tym przede wszystkim z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Policją. Służby nasze podejmują także współpracę z organami podatkowymi w innych krajach UE, w których problem luki także występuje w znaczącym zakresie.

Niestety, nasze szacunki na rok 2015, wykonane w oparciu o dane, dotyczące PKB oraz wpływów podatkowych za pierwszą połowę bieżącego roku, wskazują na to, iż efekt tych działań był krótkotrwały i luka podatkowa w VAT znowu wzrasta.

Na podstawie dostępnych danych, szacujemy, iż w pierwszej połowie 2015 r. wpływ z podatku VAT wyniosły 58,6 miliardów PLN i były o 6,5% mniejsze, niż w pierwszej połowie 2014 r. w tym samym okresie nominalne PKB wzrosło o 3,4%. Zakładając utrzymanie się tych trendów do końca 2015 roku można szacować, iż luka podatkowa VAT wyniesie w tym roku około 53 miliardów PLN. Będzie to stanowiło około 31% teoretycznych wpływów podatkowych oraz około 3% prognozowanego PKB.

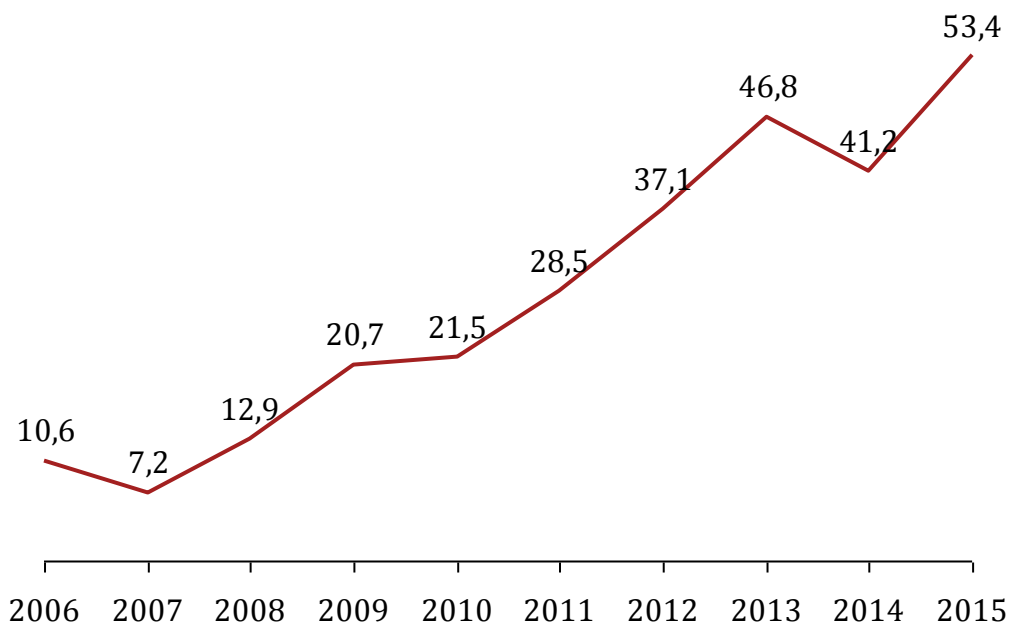


**Wykres 1. Luka Podatkowa VAT jako odsetek PKB w Polsce w latach 2006-2014 oraz prognoza PwC na rok 2015**



Źródło: Szacunki PwC na podstawie danych EUROSTAT, GUS i Ministerstwa Finansów

**Wykres 2. Luka Podatkowa VAT w Polsce w latach 2006-2014 oraz prognoza PwC na rok 2015 (miliardy PLN)**



Źródło: Szacunki PwC na podstawie danych EUROSTAT, GUS i Ministerstwa Finansów

## 4.2 Potencjalne konsekwencje wprowadzenia modelu podzielonej płatności

Aby oszacować potencjalne konsekwencje wprowadzenia modelu split payment dla finansów Skarbu Państwa, musimy poznać odpowiedzi na dwa pytania:

1. Jaka jest możliwa skala redukcji luki podatkowej po wprowadzeniu tego mechanizmu?
2. Jaki jest koszt jego implementacji?

Precyzyjna odpowiedź na oba te pytania wymaga szczegółowych analiz, które znacznie przekraczają swoim zakresem skalę tego opracowania. Jest natomiast możliwe dokonanie wstępnych szacunków w oparciu o rozsądne założenia dotyczące skuteczności i kosztów mechanizmu, o raz wyniki wcześniejszych analiz prowadzonych przez PwC w skali całej UE<sup>12</sup>.

### Możliwa redukcja skali wyłudzeń dzięki mechanizmowi split payment

Teoretycznie wprowadzenie modelu *split payment* mogłoby wyeliminować całkowicie możliwość nadużyć prowadząc do całkowitej likwidacji luki VAT. Po dstawową cechą tego modelu jest pozbawienie nieuczciwych podatników możliwości zatrzymania kwot podatku VAT zapłaconych przez nabywców – podatek ten nigdy do nich nie trafia.

W praktyce jednak sprawa jest jednak znacznie bardziej skomplikowana:

- Po pierwsze, system split payment może z oczywistych względów dotyczyć wyłącznie transakcji prowadzonych drogą elektroniczną.
- Po drugie, wydaje się, iż poza transakcjami dokonywanymi przy pomocy karty kredytowej, może on dotyczyć wyłącznie transakcji prowadzonych pomiędzy podmiotami gospodarczymi (B2B).
- Po trzecie, istnieją wątpliwości, czy system ten, w przypadku jednostronnego wprowadzenia go przez Polskę, mógłby obejmować także transakcje transgraniczne.
- Po czwarte, część luki VAT spowodowana jest innymi, niż wyłudzenia tego podatku przyczynami: likwidacją firm, działaniem firm w tzw. szarej strefie, błędami w deklaracjach itp.

Wszystkie te czynniki powodują, iż zakładanie pełnej likwidacji luki VAT na skutek wprowadzenia modelu *split payment* nie jest możliwe.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto trzy możliwe scenariusze o ograniczenia wielkości luki na skutek wprowadzeni modelu *split payment*. Wszystkie scenariusze zakładają, iż mechanizm ten zo stałby wprowadzony w wariancie maksymalnym, to znaczy obowiązkowo dla wszystkich transakcji elektronicznych B2B oraz transakcji kartowych.

**Scenariusz 1 (optymistyczny)** – zakładający, iż dzięki wprowadzeniu mechanizmu *split payment* oraz kontynuacji dotychczasowych działań Ministerstwa Finansów i innych jednostek możliwe jest ograniczenie luki VAT do poziomu z roku 2007 w relacji do PKB. Spełnienie się tego scenariusza oznaczałoby, że luka VAT po wprowadzeniu modelu *split payment* wynosiłaby 0,6% PKB, czyli w warunkach roku 2015 – około 11 miliardów PLN.

<sup>12</sup> PwC study: Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries, Report for DG TAXUD, order: TAXUD/2009/AO-05, 20<sup>th</sup> September 2010.

**Scenariusz 2 (średni)** – zakładający, iż możliwe jest ograniczenie rozmiarów luki do poziomu, odpowiadającego w przybliżeniu rozmiarom gospodarki nierejestrowanej według szacunków GUS. Zgodnie z najnowszymi publikacjami GUS na ten temat<sup>13</sup> udział gospodarki nierejestrowanej w PKB wynosi około 14% i zgodnie z założeniami tego scenariusza taka powinna być docelowa wielkość luki w relacji do teoretycznych wpływów z VAT. Według szacunków PwC, w roku 2015 teoretyczne wpływy z podatku VAT wyniosą około 171 miliardów PLN, co oznacza, iż wielkość luki VAT po wprowadzeniu *split payment* powinna wynosić około 24 miliardów PLN.

**Scenariusz 3 (minimalny)** – w którym jako wartość potencjalnego ograniczenia luki VAT przyjęto najbardziej pesymistyczny scenariusz z opracowania PwC przygotowanego dla Komisji Europejskiej w 2010 roku. W scenariuszu tym wprowadzenie modelu *split payment* z racji na jego ograniczenia może skutkować zmniejszeniem luki VAT jedynie o 45% wartości początkowej. Oznaczałoby to, iż w warunkach roku 2015 luka zmniejszyłaby się do 29,4 miliarda PLN.

**Tabela 1. Zakładane scenariusze redukcji luki VAT po wprowadzeniu modelu *split payment* według wartości z roku 2015**

	<b>Aktualny (2015) rozmiar luki VAT (mld zł)</b>	<b>Rozmiar luki VAT po wprowadzeniu modelu (mld PLN)</b>	<b>Skala redukcji luki – jako odsetek jej rozmiaru z roku 2015</b>	<b>Zwiększenie rocznych wpływów z VAT (mld PLN)</b>
<b>Scenariusz 1</b>	53,4	11,8	77,9%	41,6
<b>Scenariusz 2</b>	53,4	24	55,1%	29,4
<b>Scenariusz 3</b>	53,4	29,4	45%	24

## Szacunek kosztów wprowadzenia rozwiązania *split payment* w Polsce

Wyliczenie szacunkowych kosztów wprowadzenia mechanizmu zostało oparte wprost o wyniki podobnych obliczeń, wykonanych w 2010 r. przez PwC na potrzeby Komisji Europejskiej.

W opracowaniu tym, szacunkowe koszty przygotowania do modelu *split payment* zostały wyliczone dla całej Unii Europejskiej. Głównym kosztem inwestycyjnym byłoby przygotowanie i wdrożenie w firmach oraz w systemie bankowym oprogramowania, pozwalającego na bieżącą obsługę płatności w ramach systemu *split payment*. Koszt tego oprogramowania został oszacowany na około 8 miliardów EUR. Pozostałe koszty inwestycji, takie jak stworzenie oprogramowania po stronie organów skarbowych oraz przygotowanie odpowiedniego systemu monitoringu oszacowano w sumie na około 1,2 miliarda EUR.

Dla oszacowania kosztów w przypadku Polski przyjęto, iż odzwierciedlać one powinny w równym stopniu udział naszego kraju w PKB Unii Europejskiej (2,9% w roku 2014), jaki udział Polski w ludności UE (7,6% w roku 2014). Oznaczałoby to, iż jednorazowy koszt inwestycji związanych z wprowadzeniem modelu *split payment* w Polsce wyniósłby około 450-500 milionów EUR, czyli 1,9-2,1 miliardów PLN.

<sup>13</sup> Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2009–2012, GUS, Lipiec 2014

Ponadto, wprowadzenie systemu *split payment* wiązałoby się z kosztami utrzymania stworzonego systemu oraz dodatkowymi kosztami transakcyjnymi – każda płatność za fakturę VAT wiązałaby się z dokonaniem dwóch, a nie jednej operacji finansowej, a także z utrzymaniem i obsługą systemu kont rozliczeniowych oraz stałym monitoringiem transakcji. Te koszty na podstawie wspomnianego raportu PwC roku można szacować na około 0,1% PKB, czyli w przypadku Polski 400-450 mln EUR, czyli 1,3-1,9 miliardów PLN rocznie.

## ***Podsumowanie wyliczeń***

Nawet w najbardziej pesymistycznym scenariuszu poprawy wpływów oraz przy założeniu maksymalnych potencjalnych kosztów wprowadzenia systemu *split payment*, różnica pomiędzy dodatkowymi rocznymi wpływami uzyskanymi dzięki jego wprowadzeniu o raz całkowitym kosztem jego wprowadzenia oraz rocznego funkcjonowania wynosi około 20 miliardów PLN (24-2,1-1,9). w kolejnych latach działania systemu efekt netto jest oczywiście odpowiednio większy.

Niezależnie od tego, iż wynik ten jest skutkiem jedynie wstępnych kalkulacji, wydaje się on być wystarczającym argumentem, by poważnie rozważyć możliwość wprowadzenia modelu *split payment* w Polsce jako środka zapobiegającego nadużyciom w VAT. Gdyby taka kierunkowa decyzja została podjęta, konieczne będzie oczywiście dokonanie dodatkowych, bardziej szczegółowych i precyzyjnych analiz oraz wyliczeń.

# *Dziękujemy*



***Tomasz Kassel***

*Partner*

tomasz.kassel@pl.pwc.com

+48 502 184 846



***Jan Tokarski***

*Director*

jan.tokarski@pl.pwc.com

+48 502 184 651



***Mateusz Walewski***

*Senior Economist*

mateusz.walewski@pl.pwc.com

+48 519 506 956



***Wojciech Gede***

*Manager*

wojciech.gede@pl.pwc.com

+48 519 506 882