

## **EFEKTYWNOŚĆ POLSKIEGO SYSTEMU VAT W ŚWIETLE WZROSTU SKALI OSZUSTW PODATKOWYCH**

### **Wprowadzenie**

Karuzele podatkowe, transakcje na słupa, nienależne zwroty VAT, fikcyjne faktury to tylko niektóre z działań podejmowanych w celu wyłudzenia podatku. Problem ten dotyka różnych dziedzin gospodarki, a szczególnie narażony jest handel takimi towarami jak paliwa, złom, metale, wyroby stalowe, elektroniczne (telefony, procesory, konsole do gier, iPady, AGD, RTV), usługi IT (w tym karty pre paid), budownictwo, oleje roślinne, usługi niematerialne<sup>1</sup>. W przypadku takich zdarzeń należy się zastanowić czy system podatkowy działa prawidłowo - jest wciąż efektywny, a może nieprawidłowości są na tyle duże i istotne, że warto rozważyć zmianę systemu albo przynajmniej przedsięwziąć działania naprawcze, które miałyby na celu poprawę jego funkcjonowania. Rozważania w tym zakresie powinny zostać poparte analizami i badaniami. Może się wtedy okazać, że parafrazując słowo Winstona Churchilla „VAT nie jest systemem idealnym, ale najlepszym, jaki dotychczas istnieje”.

Celem niniejszego artykułu jest próba oceny efektywności systemu podatku od towarów i usług (VAT), w świetle występujących oszustw i wyłudzeń oraz wskazanie niektórych, możliwych do przeprowadzenia działań naprawczych. Konsekwencją sprowadza się również do rozważań dotyczących tego czy nie korzystniej byłoby wrócić do systemu podatku obrotowego albo stworzyć nowe regulacje w tym zakresie. Ponadto podjęta zostanie próba wyodrębnienia i specyfikacji niektórych narzędzi do mierzenia poziomu efektywności systemów podatkowych.

Efektywność systemu podatkowego (w tym VAT) uzależniona jest od wielu czynników i konieczności przyjmowania odpowiednich założeń. Niemniej jednak wydaje się, że najprostszym narzędziem w tym zakresie jest analiza wpływów do budżetu w konkretnym czasie. Pokazuje ona nie tylko proporcję udziałów poszczególnych podatków, ale także informuje o dynamice i zmianach efektywności systemu. Następnie warto przeanalizować wysokość luki podatkowej na przestrzeni konkretnego okresu, która wskaże różnice pomiędzy wpływami prognozowanymi, a realnie osiągniętymi. Pomiar luki podatkowej pozwala na weryfikację założeń dotyczących systemu i umożliwi określenie potencjalnych strat. Finalnie pod uwagę należy wziąć wyniki kontroli podatkowych i skarbowych, które obrazują zaangażowanie organów w ramach poszczególnych systemów podatkowych. Wzrost aktywności w danym obszarze może być spowodowany pojawiającymi się nieprawidłowościami, które w efekcie prowadzą do spadku efektywności całego systemu. Wyżej wymienione narzędzia są jedynie przykładami mierników efektywności systemu.

Potencjalnych przyczyn osłabienia efektywności systemu VAT może być wiele. Poczynając od sytuacji gospodarczej, a kończąc na uchylaniu się od opodatkowania lub na

<sup>1</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Skarbowej, *Sprawozdanie Kontrola Skarbowa 2013 r.*, KS2/8501/71 JRS/2014/RD31753, Warszawa 2014, str. 10

świadomych działaniach, mających na celu wykorzystanie systemu do zmniejszenia własnych obciążeń. Przykładem wpływu na system podatkowy może być sytuacja częstych zmian w polskiej ustawie o podatku od towarów i usług (nawet kilka razy w roku). Zmiany nie dotyczą całego aktu, ale niektórych jego norm. Od roku 2013 zmieniły się przepisy dotyczące m.in. obowiązku podatkowego, podstawy opodatkowania, odliczenia VAT od samochodów, fakturowania, kas rejestrujących, metody kasowej. W 2015 r. planowane są także zmiany w zakresie m.in. mechanizmu odwrotnego obciążenia, pre-współczynnika, kaucji gwarancyjnej, odpowiedzialności solidarnej. Częste zmiany ustawy mogą świadczyć między innymi o podejmowaniu przez administrację podatkową działań mających na celu wyeliminowanie oszustw, ale paradoksalnie mogą one także sprzyjać wyłudzeniom. W tym miejscu warto jeszcze zwrócić uwagę na jeden z głównych mechanizmów, który ma stosunkowo największy negatywny wpływ na efektywność systemu – karuzele podatkowe. W takich transakcjach wykorzystywane są tzw. „słupy” lub „znikający podatnicy”. Ich głównym celem jest wyłudzenie nienależnego zwrotu VAT w oparciu o szereg przeprowadzonych transakcji, które zazwyczaj mają jedynie pozorny charakter. W taki proceder są również wciągani uczciwi podatnicy, którzy nieświadomi tego mają zapewnić „legalność” prowadzonych transakcji. Schematów wyłudzeń jest wiele, dlatego powinny być one identyfikowane przez Ministerstwo Finansów i komunikowane społeczeństwu, po to aby zwrócić uwagę na dany problem.

Dla celów przeciwdziałania niepożądanym zachowaniom oraz do wzrostu ogólnego poziomu wpływów budżetowych, państwo powinno zidentyfikować potencjalne obszary ryzyka oraz przedsięwziąć konkretne i realne działania w tym zakresie. Istotna wydaje się zwłaszcza kwestia wymiany informacji pomiędzy organami administracji podatkowej z różnych krajów. Powinno się także implementować do polskiego systemu VAT rozwiązania, które sprawdziły się w innych krajach takie jak np. pomiary luki podatkowej, sprawniejsze egzekwowanie należności podatkowych czy szybsze wprowadzenie zmian w systemie podatkowym. Kwestia efektywności systemu VAT dotyczy różnych krajów Unii Europejskiej. Pomimo teoretycznego zbliżania się ustawodawstw członków Unii Europejskiej, poprzez m.in. rozporządzenia czy dyrektywy, występuje stosunkowo duża liberalizacja w tym zakresie tzn. zasadniczo państwo ma możliwości wprowadzenia własnych środków (poza uijnymi) w celu poprawy efektywności systemu podatkowego.

## 1. Istota podatku od towarów i usług

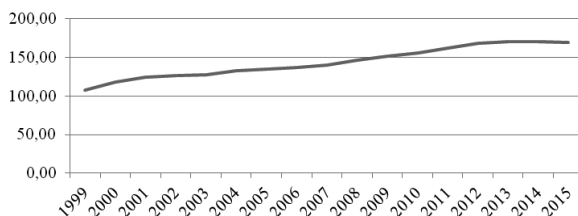
Podatek od wartości dodanej (*Value Added Tax*) po raz pierwszy wprowadzono w Europie w 1954 r., we Francji. W 1967 r. państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w jej ówczesnym kształcie zgodziły się zastąpić swoje krajowe systemy podatku obrotowego wspólnym systemem podatku VAT. W Polsce podatek VAT funkcjonuje od 1993 r., jednak nabrał nowych kształtów w 2004 r. wraz z przyłączeniem się Polski do Unii Europejskiej. Wtedy powstała konieczność harmonizacji prawa podatkowego w ramach UE. System podatku od towarów i usług funkcjonuje w 28 różnych krajach, w tym w całej Unii Europejskiej. Stanowi zatem prawne powiązanie ustawodawstw różnych krajów, które jest dodatkowo regulowane przez samą Unię poprzez wydawanie rozporządzeń, dyrektyw, decyzji. Opuszczenie tego systemu „naczyni połączonych” mogłoby być dla kraju trudne albo wręcz niemożliwe.

Podatek od towarów i usług zaliczany jest do kategorii podatków pośrednich i pobierany na każdym kolejnym etapie obrotu towarami lub usługami. Jego konstrukcja zakłada brak kaskadowego nakładania się podatku poprzez zastosowanie mechanizmu odliczenia podatku pobranego w poprzednich etapach obrotu. Zatem ekonomiczny ciężar podatku jest przeliczany na kolejny podmiot i w konsekwencji powinien ponosić go ostateczny konsument. Jedną z głównych zasad opodatkowania VAT jest pełna odliczalność podatku naliczonego od należnego, która jest wynikiem zasady ponoszenia ciężaru opodatkowania przez ostatecznego

konsumenta. W konsekwencji na każdym etapie płatny jest podatek jedynie od wartości dodanej do produktu lub usługi. Do ogólnych zasad opodatkowania VAT należy zaliczyć zasadę: neutralności podatku, powszechności opodatkowania, objęcia opodatkowaniem faktycznej konsumpcji oraz niezakłócenia konkurencji.

Podatek VAT jest daniną o charakterze konsumpcyjnym, dlatego wpływy z tego tytułu uzależnione są od wielu czynników, do których należy na przykład sytuacja gospodarcza, preferencje konsumentów, indeksy cen czy krajowy lub globalny poziom popytu. W związku z tym przy analizie efektywności systemu wskazane czynniki również powinny zostać wzięte pod uwagę. Szczegółowe dane dotyczące powyższych wskaźników publikowane są przez Główny Urząd Statystyczny w Warszawie. Dla celów analizy efektywności systemu VAT najbardziej pomocny wydaje się być wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.

### Wykres 1. Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1999-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego dostępnych na [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

Z przedstawionego wykresu wynika, że dynamika wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w zwłaszcza w okresie 2011-2014 spadła, a pod koniec 2014 r. i na początku 2015 r. osiągnęła ona ujemny poziom. Taka sytuacja powinna zostać wzięta pod uwagę przy ocenie efektywności systemu VAT, ponieważ ujemna dynamika w tym zakresie może być skorelowana ze zmniejszeniem wpływów budżetowych (w okresie 2011-2014 dynamika wpływów z VAT była słaba, a nawet ujemna). Również przy zastosowaniu zharmonizowanego wskaźnika cen konsumpcyjnych (HICP) można zaobserwować znacznie spowolniony wzrost (w 2010 r. - 115,6 j., w 2011 r. - 120,1 j., w 2012 r. - 124,5 j., w 2013 r. - 125,5 j., w 2014 r. - 125,6 j.). Z powyższych danych wynika zatem duże powiązanie systemu VAT z indeksem cen (przy zastosowaniu obu mierników tendencja ta jest podobna). Z kolei inny wskaźnik (również publikowany przez GUS) - dynamika obrotów w handlu detalicznym wyrażony w cenach bieżących także wykazywał w tym okresie stosunkowo niedużą tendencję wzrostową (zakładając w roku 2010 wartość równą 100 j., w roku 2012 dynamika ta wynosiła 105 j. a w 2013 r. - 109 j.). Wzrost wskaźnika obrotów wskazuje generalnie na powiększanie się popytu, czyli zasadniczo powinny również rosnąć wpływy z VAT. Kolejna zależność zachodzi pomiędzy wpływami do budżetu z podatku VAT, a stopniem bezrobocia. Według danych z rocznika statystycznego GUS (2014) stopa bezrobocia wynosiła odpowiednio: 9,6% w 2010 r., 10,1% w 2012 oraz 10,3% w 2013 r. Okres wzrostu bezrobocia odpowiada więc okresowi spadku dynamiki wpływów z VAT. Kolejne porównanie dotyczy poziomu wzrostu gospodarczego, mierzonego za pomocą dynamiki PKB. Według danych Eurostatu (2013) PKB Polski w okresie 2011-2013 wykazywał silne tendencje malejące - z 4,3% w 2011 r. do 1,2 % w 2013 r. (w procentowym ujęciu rok do roku). Dane te wykazują silne skorelowanie wzrostu gospodarczego z wpływami do budżetu z VAT w tym okresie. Podsumowując tę krótką analizę ekonomiczną, można stwierdzić, że na efektywność systemu VAT składają się nie tylko bezpośrednie działania podatkników (uchylanie lub unikanie opodatkowania), ale również sytuacja gospodarcza w kraju i za granicą.

## 2. Wpływy do budżetu z podatków

Przy ocenie efektywności podatku należy odnieść się do jednego z podstawowych mierników tzn. wpływów do budżetu z tytułu tego podatku. Wpływy do budżetu mogą świadczyć nie tylko o efektywności systemu, ale także o działaniach aparatów kontroli podatkowej/skarbowej, poboru podatku, prokuratury, sądów, a także zmianach sytuacji gospodarczej kraju. System podatkowy jest bardzo ważnym elementem dla nieuczciwych przedsiębiorców, ponieważ stwarza on możliwości do dokonywania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania bądź unikania go. Poniżej została przedstawiona analiza pionowa i pozioma podatkowych wpływów do budżetu, dzięki którym można porównać wpływy z wybranych podatków w okresie 2009-2013. Wyodrębniono 5 największych kategorii wpływów do budżetu: podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy i podatek od gier.

### 2.1. Analiza pionowa dochodów z podatków

Pierwszym etapem badania będzie analiza pionowa wpływów do budżetu państwa, która polega na sprawdzeniu jaki udział w dochodach do budżetu z ogółu podatków stanowią dochody z poszczególnych danin. Procentowy udział pozwoli na wykazanie podatkowego źródła największych wpływów oraz proporcji między poszczególnymi podatkami. W ten sposób można ustalić poziom istotności poszczególnych podatków oraz dokonać oceny ich struktury wpływów budżetowych z tego tytułu.

**Tabela 1. Wpływy podatkowe w okresie 2009-2013 (w tys. zł)**

	2013	2012	2011	2010	2009
Podatek dochodowy od osób prawnych	10,47%	11,15%	11,28%	10,84%	12,30%
Podatek dochodowy od osób fizycznych	26,29%	24,66%	23,99%	24,29%	25,09%
Podatek od towarów i usług	40,43%	41,89%	42,93%	41,94%	39,77%
Podatek akcyzowy	21,62%	21,10%	20,60%	21,65%	21,56%
Podatek od gier	0,46%	0,50%	0,52%	0,63%	0,63%

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień wpływów budżetowych dostępnych na stronie Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

Z przeprowadzonej analizy pionowej wynika, że istotne, z perspektywy wpływów do budżetu są zwłaszcza 4 rodzaje podatków: CIT, PIT, VAT i akcyza. W każdym roku największy udział ma podatek od towarów i usług - jedynie w 2009 r. kształtował się na poziomie poniżej 40 p.p. W kolejnych latach stosunek wpływów z VAT wykazywał fluktuacje o rozpiętości od 40,43 p.p. do 42,93 p.p. Występujące wahania nie były silne i mieściły się w przedziale 2 p.p. Taka sytuacja może świadczyć zwłaszcza o stabilnym i wysokim udziale podatku VAT w dochodach budżetowych. Zmniejszenie od 2011 r. udziału w wpływach podatkowych z tytułu VAT, nastąpił poprzez wzrost zwłaszcza udziału akcyzy i podatku dochodowego od osób fizycznych.

Wpływy z VAT stanowią znaczące źródło dochodów budżetowych, a tym samym potencjalne źródło nadużyć podatkowych. W szczególności, dlatego że przedsiębiorcy dążą do podniesienia swojej konkurencyjności, w celu pozyskania dodatkowych klientów, dlatego chcą stosować niższe stawki, unikać płacenia podatku bądź uchylać się od niego. Duże wpływy z VAT powodują również, że ten system powinien zostać objęty szczególnym nadzorem i kontrolą organów państwowych, aby nie stać się „kolosem na glinianych nogach”. Podsumowując można stwierdzić, że wielkość wpływów do budżetu państwa potencjalnie może być skorelowana z efektywnością systemu.

## 2.2. Analiza pozioma wpływów do budżetu

Kolejnym etapem rozważań nad efektywnością polskiego systemu VAT na gruncie wpływów do budżetu jest analiza pozioma, w ramach której zostanie przedstawiona dynamika zmian wysokości wpływów do budżetu z poszczególnych lat (w porównaniu rok do roku). Tendencja rosnąca może być pozytywną przesłanką świadcząca o wzroście efektywności systemu. Tymczasem w przypadku spadku dynamiki można przypuszczać, że system stał się mniej efektywny (choć nie musi być to jedyna przyczyna, patrz np. kryzys gospodarczy).

Tabela 2. Wpływy podatkowe w okresie 2009-2013 (w tys. zł)

	2012 - 2013	2011 - 2012	2010- 2011	2009 - 2010
Podatek dochodowy od osób prawnych	-8,04%	0,66%	13,79%	-9,37%
Podatek dochodowy od osób fizycznych	4,43%	4,62%	8,03%	-0,40%
Podatek od towarów i usług	-5,49%	-0,69%	12,01%	8,47%
Podatek akcyzowy	0,34%	4,29%	4,09%	3,26%
Podatek od gier	-9,55%	-2,39%	-9,10%	3,09%

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień wpływów budżetowych dostępnych na stronie Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

Z przedstawionej analizy poziomej wynika, że w okresie 2009-2011 można zaobserwować znaczący wzrost dynamiki wpływów do budżetu z tytułu VAT (8,47 p.p. i 12,01 p.p.). Spadek, jaki wynika z analizy kolejnych lat nie jest już tak znaczący, aczkolwiek w latach 2012-2013 osiągnął on 5,49 p.p. Należy zwrócić uwagę, że nie był on największy w tym okresie, ponieważ spadek dynamiki wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniósł 8,04 p.p., a podatku od gier 9,55 p.p. W tym okresie w podatku akcyzowym odnotowano niewielki wzrost (zaledwie o 0,34 p.p.). Zatem wysoce prawdopodobne jest, że zmniejszenie wpływów z VAT nie było skutkiem małej efektywności systemu, a jedynie konsekwencją pogorszenia się sytuacji gospodarczej podmiotów. Jedynie w zakresie podatku od osób fizycznych można zaobserwować stopniowy wzrost począwszy od roku 2011.

Powyższa analiza połączona ze zmianami wprowadzonymi w systemie VAT daje niestety negatywny obraz całego systemu. Powodem takiej oceny jest między innymi spadek wpływów z tytułu VAT w okresie od 2011 – 2013 r., podczas gdy m.in. w 2011 r. nastąpił wzrost stawek VAT o 1 p.p. Ponadto w tym okresie rosła wielkość sprzedaży detalicznej wyrażona w cenach bieżących<sup>2</sup>. Skoro nastąpił wzrost stawek oraz rosła sprzedaż, to podatek VAT jako danina o charakterze konsumpcyjnym powinna także rosnąć. W odwrotnej sytuacji, jaka występuje w okresie 2011-2013, można mówić o spadku efektywności systemu VAT.

## 3. Luka w VAT

Nie wykształciła się jedna i uniwersalna definicja „luki podatkowej”. Komisja Europejska w Decyzji Komisji z dnia 24 lipca 1998 r. w sprawie postępowania w przypadkach nadużyć finansowych w zakresie podatku VAT dla celów zbiorczej rachunkowości narodowo-gospodarczej określa ją, jako rozbieżności pomiędzy teoretycznymi (obliczonymi w świetle wszystkich aktualnych ustaw i przepisów), a rzeczywistymi wpływami z podatku VAT<sup>3</sup>. Z kolei amerykański Internal Revenue Service definiuje lukę jako „wysokość zobowiązań

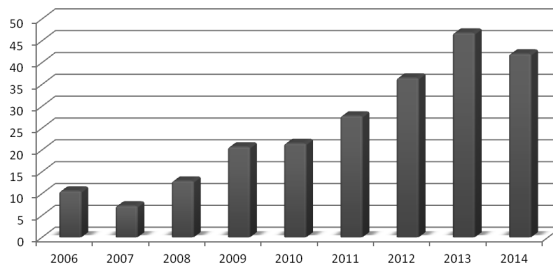
<sup>2</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Rynek Wewnętrzny w 2013 r.*, Warszawa 2014

<sup>3</sup> Decyzja Komisji z dnia 24 lipca 1998 r. w sprawie postępowania w przypadkach nadużyć finansowych w zakresie podatku VAT (rozbieżności między teoretycznymi wpływami z podatku VAT i rzeczywistymi wpływami z podatku VAT) dla celów zbiorczej rachunkowości narodowo-gospodarczej

podatkowych podatników, które nie zostają na czas uregulowane”<sup>4</sup>. Podobnie odnosi się do tej kwestii brytyjski HMRC<sup>5</sup>. W Polsce nie wykształciła się żadna definicja oraz nie prowadzi się ewidencji luki podatkowej Zapoczątkowanie prowadzenia takiej ewidencji jest jednym z postulatów Ministerstwa Finansów zawartych w pakiecie działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017. Warto wskazać, że w niektórych krajach podjęto już próby szacowania luki podatkowej np. w Wielkiej Brytanii.

Luka podatkowa może być dobrym miernikiem efektywności systemu, ponieważ pokazuje, jak prognozy finansowe przedkładają się na rzeczywistość. Zasadniczo projekcje wpływów powstają w oparciu o dane historyczne oraz specjalistyczne wyliczenia, które obrazują jak modelowo powinny kształtować się wpływy do budżetu. Jeżeli tak nie jest to może być to oznaką wadliwości systemu, której efektem jest spadek jego efektywności. Na wysokość luki podatkowej składają się nie tylko oszustwa podatkowe, ale także szara strefa, błędy w samowymiarze, upadłość podatników, niewydajność poboru podatków czy optymalizacja podatkowa<sup>6</sup>. Zatem luka podatkowa jest istotnym problemem z punktu widzenia nie tylko administracji państwowej, ale także prywatnych przedsiębiorstw, które zasadniczo „płacą” za wzrost luki. W związku z tym różne instytucje podejmowały się próby szacowania luki podatkowej w Polsce. Jedną z nich jest firma konsultingowa PwC.

## Wykres 2. Luka podatkowa w VAT w Polsce według raportu PwC



Źródło: Raport PwC, (2014), *Luka podatkowa w VAT w Polsce*

Analiza luki podatkowej w VAT w Polsce wskazuje, że od 2007 r. do 2013 r. jej wielkość wykazywała się trendem wzrostowym o niejednostajnej dynamice. Dane te potwierdza Komisja Europejska w raporcie z 2014 r.<sup>7</sup> W roku 2007 wysokość luki podatkowej w VAT wynosiła nieco ponad 5 mld zł. Największy wzrost kwotowy nastąpił na w okresie od 2010 – 2013 roku z nieco ponad 20 mld zł do ponad 45 mld zł. Zatem w tym okresie prognozowane wpływy z VAT znacząco różniły się od wpływów realnych. Jak już wspomniano przyczyn powstania luki podatkowej jest wiele, ale należy zaznaczyć, że ten okres charakteryzował się wzrostem aktywności oszustw podatkowych, co znalazło liczne potwierdzenia w dokumentach organów kontroli i ścigania. Zapoczątkowało to dyskusję na temat ograniczania możliwości dokonywania oszustw, w szczególności pod kątem zwiększenia efektywności podatku VAT. Jednym z jej efektów był spadek w 2014 r. luki podatkowa w VAT o prawie 5 mld zł i był to pierwszy spadek od 2007 r.

<sup>4</sup> Internal Revenue Service, <http://www.irs.gov/uac/The-Tax-Gap>, dostęp na 2015-01-29

<sup>5</sup> HMRC Deputy Director Mick Thackray, January 2012, *The UK Tax Gap*, dostęp na 2015-01-29

<sup>6</sup> Raport PwC, *Luka podatkowa w VAT w Polsce*, Warszawa 2014

<sup>7</sup> Komisja Europejska, *2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, str. 41

#### 4. Kontrola podatkowa

Kolejnym bardzo ważnym narzędziem przy ocenie efektywności systemu podatku od towarów i usług są wyniki kontroli podatkowych. Kontrola podatkowa sprawuje niezwykle ważną rolę w szczególności w procesie wykrywania oszustw podatkowych oraz mechanizmów dokonywania podejrzanych transakcji. Wyniki kontroli stanowią bardzo istotną podstawę do tworzenia regulacji prawnych oraz do dyskusji na temat rozwiązań z zakresu zmniejszenia pojawiających się nadużyć. Kontrola podatkowa polega na obserwowaniu, ustalaniu oraz wykrywaniu stanu faktycznego, porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, a także występowaniu przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowaniu właściwym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej<sup>8</sup>. Zatem wzrost liczby kontroli, prowadzący do wzrostu wpływów do budżetu jest oznaką istnienia pewnych nieprawidłowości, które są obiektem badania przez organy. Oznacza to, że potencjalnie system podatkowy w tym zakresie może być mniej efektywny i dlatego potrzebuje zwiększonego poziomu kontroli i nadzoru ze strony organów.

Poniżej zaprezentowane zostały wyniki przeprowadzonych kontroli w zakresie wystawiania faktur dokumentujących fikcyjne czynności. Dane nie obejmują kontroli podatkowych oraz faktur nieobjętych jakimikolwiek kontrolami. W konsekwencji, pomimo że poniższe kwoty dają obraz nadużyć ze strony podatników w tym zakresie, to mogą one w rzeczywistości przyjmować dużo większe wartości.

**Tabela 3. Liczba oraz wartość wykrytych przez Kontrolę Skarbową faktur dokumentujących czynności fikcyjne za lata 2010-2013**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Liczba kontroli ogółem	10 075	9 906	10 158	10 177
Struktura ustaleń podatkowych VAT	54,23%	57,61%	72,64%	70,81%
Liczba faktur	84 241	119 889	153 714	154 645
Kwota wynikająca z faktur (brutto) / tys. zł/	3 711 173	5 822 535	15 486 932	19 712 774
Przybliżona kwota VAT	669 227	1 088 766	2 895 930	3 686 128

Źródło: Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Skarbowej, *Sprawozdanie Kontrola Skarbowa 2014 r.*<sup>9</sup>.

Z powyższej tabeli można wyciągnąć szereg wniosków dotyczących efektywności systemu VAT w Polsce. W szczególności można zauważyć, że pomimo braku wyraźnych zmian w liczbie ogółem przeprowadzonych kontroli, znacząco wzrosła struktura ustaleń podatkowych w VAT. Taka sytuacja wskazuje na potencjalne nieprawidłowości w zakresie podatku VAT, które stały się przedmiotem wzmożonego zainteresowania organów. Potwierdzeniem tego może być stale rosnąca w okresie 2010-2013 liczba faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Wzrost jest też zauważalny w kwocie brutto wynikającej z tych faktur oraz w VAT. Dynamika wzrostu jest coraz wyższa.

Ministerstwo Finansów w Krajowym Planie Działań Administracji Podatkowej<sup>10</sup> wskazało, że w okresie od 01.01.2013 do 31.07.2014 roku 83,7% wszystkich uszczupień ujawniono w kontrolach podatkowych przeprowadzonych w zakresie podatku od towarów i usług. Zgodnie z treścią tej publikacją najwyższe wartości ryzyka, występują w następujących

<sup>8</sup> J. Starościk, *Zarys nauk administracji*, PWN, Warszawa. 1971, s. 356

<sup>9</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Skarbowej, *Sprawozdanie Kontrola Skarbowa 2013 r.*, KS2/8501/7/ JRS/2014/RD31753, Warszawa 2014

<sup>10</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, *Krajowy Plan Działań Administracji Podatkowej 2015*, Warszawa 2014

rodzajach działalności: doradztwo i inne usługi niematerialne, produkcja materiałów budowlanych i usługi budowlane, działalność agentów sprzedaży towarów, nieruchomości, handel hurtowy pozostały, produkcja i obrót metalami i produktami metalowymi, paliwa, recykling, motoryzacja, transport i logistyka, e-handel i usługi informatyczne, produkcja i handel elektroniką. Jednocześnie wskazane kategorie określają priorytety dokonywanych w przyszłości kontroli.

## 5. Propozycje działań

System podatku od towarów i usług zasadniczo należy ocenić jako wciąż efektywny jednak wymagający działań naprawczych. Kluczowa jest kwestia edukacji zarówno podatników, jak i fiskusa. Podatnicy muszą wiedzieć, że korzystanie z usług podejrzanego dostawcy, bez jego dokładnego sprawdzenia, może mieć konsekwencje zarówno podatkowe, jak i karne. Należy brać pod uwagę wytyczne, jakie w tym zakresie wypracował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z jego orzeczeń (m.in. w sprawach połączonych C-80/11, C-142/11<sup>11</sup>) wynika, że podatnik, który dochowa należytej staranności biznesowej, nie może być przez fiskusa karany brakiem prawa do odliczenia podatku. W ramach edukacji podatników powinno się wskazywać jakie działania są narażone na szczególne ryzyko, jak się przed nim zabezpieczyć, jak sprawdzać kontrahentów. Powinno się także wprowadzić uniwersalny system kontroli wewnętrznej. Te same zastrzeżenia można zastosować do pracowników organów, którzy powinni mieć odpowiednie narzędzia do walki z postępującą falą oszustw podatkowych. Wiedza powinna być podstawowym „orężem”, lecz nie jedynym.

W związku z rosnącą skalą oszustw podatkowych Ministerstwo Finansów przedstawiło propozycję działań, w zakresie poprawy efektywności polskiego systemu podatkowego (w tym systemu VAT) - *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*. Zmiany obejmą m.in. zwalczanie i zapobieganie oszustwom podatkowym, poprawę efektywności poboru podatków i jakości obsługi podatników oraz ułatwienia w wykonywaniu obowiązków podatkowych. Pakiet został opracowany przez Ministerstwo Finansów w ramach Aktualizacji Programu Konwergencji realizującej założenia Rady UE ds. ekonomicznych i finansowych (ECOFIN) w latach 2014-2017. Poniżej zostały przedstawione niektóre rozwiązania.

### „List ostrzegawczy”

Jest to forma komunikatu Ministerstwa Finansów, opisująca najbardziej charakterystyczne znamiona oszustwa podatkowego, w tym w szczególności przyczyny oraz mechanizm oszustwa. W liście ostrzegawczym znajduje się zazwyczaj pouczenie o konieczności dołożenia należytej staranności, jak również podjęcia przez podatników wszelkich możliwych środków ostrożności. Taka forma „ostrzegania” przedsiębiorców już funkcjonuje w praktyce. Do tej pory wydane zostały listy ostrzegawcze dotyczące obrotu paliwami i elektroniką. Takie rozwiązanie należy ocenić zdecydowanie pozytywnie, ponieważ pozwala ono przedsiębiorcą zwrócić szczególną uwagę na podejrzaną transakcję, wskazując ich przesłanki oraz mechanizmy, a w konsekwencji pozwala ograniczać szarą strefę i oszustwa podatkowe.

### Koordinacja działań wykrywczych i kontrolnych w zwalczaniu zorganizowanych oszustw w podatku VAT – grupy zadaniowe.

Rozwiązanie to ma na celu powołanie specjalnej grupy ekspertów, która dysponowałaby połączonymi kompetencjami różnych instytucji, umożliwiającymi w praktyce stosowanie pełnego spektrum działań zarówno w przedmiocie wykrycia podejrzaną transakcją jak i działań represyjnych. Podstawą funkcjonowania takiej grupy jest możliwość wymiany

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych C-80/11 i C-142/11



informacji między jej członkami, co w konsekwencji prowadzić miałyby do znaczącego skrócenia czasu podejmowania decyzji. Ministerstwo Finansów w przestawionym pakiecie działań wskazało, że skuteczne działanie grupy uwarunkowane jest udziałem Kontroli Skarbowej (wywiad skarbowy, komórki analityczne i komórki kontrolne), Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (monitorowanie przepływu środków finansowych grupy przestępczej), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa finansowego państwa), Organów ścigania - Centralnego Biura Śledczego i Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji (operacyjne rozpoznanie grupy przestępczej), Prokuratury (czynności eksperckie oraz bieżące prowadzenie postępowań przygotowawczych), oraz jej współdziałaniem z administracją podatkową (dostęp do bieżących danych podatkowych), Biurem Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie (dane z VIES), administracjami podatkowymi innych krajów (w zakresie wynikającym z organizacji grupy), branżowymi organizacjami przedsiębiorców oraz innymi organami i instytucjami (w zakresie wynikającym realizowanych zadań).

### **Zwalczanie i zapobieganie oszustwom w obrocie złomem i paliwem**

Pomimo wzrostu zainteresowania organów kontroli podatkowej i skarbowej wyludzeniami w obrocie złomem i paliwem, tematyka ta ciągle jest aktualna. Głównymi czynnikami warunkującymi „atrakcyjność” handlu tymi przedmiotami jest stosunkowo mały stopień przetworzenia, duże zyski oraz dość małe ryzyko wykrycia. W związku z tym produkty te zostały zaliczone do kategorii „towarów wrażliwych”. W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31.03.2014 r. dotyczącym zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług<sup>12</sup> wskazano, że w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT w zakresie obrotu stalą i paliwami. O takiej ocenie świadczyły przede wszystkim rosnące kwoty uszczupień w VAT i jednocześnie niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych, narastająca skala oszustw podatkowych, gwałtowny wzrost zaległości podatkowych w VAT, niewystarczająca szybkość reakcji na pojawiające się zagrożenia. Na skalę problemu zwrócił uwagę także Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Raporcie o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku<sup>13</sup>, gdzie wskazano, że straty budżetu tylko z tytułu braku wpływu podatków oceniane są na około 3 mld zł rocznie. Wspomniany mechanizm solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe (funkcjonujący *de facto* w innych dziedzinach prawa) miał na celu zapobiegnięcie nadużyciom, poprzez zmuszenie nabywców do dochowania należytej staranności przy weryfikacji dostawców paliwa i stali. Tymczasem zapoczątkował on dyskusję na temat „karanja” uczciwych przedsiębiorców, za negatywne zachowania ich nieuczciwych kontrahentów. Takie rozwiązanie zakłada zwiększenie jawności informacji oraz jej dostępności odnośnie firm funkcjonujących na rynkach paliwowym i stalowym. Sprzedawca powinien móc przedstawić dokumenty potwierdzające jego uczciwość, tak aby nabywca nie miał żadnych wątpliwości. Jednocześnie nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których oszuści świadomie będą podrabiali dokumenty albo ich nie przedstawiali. Dlatego to rozwiązanie należy ocenić za mocno dyskusyjne, aczkolwiek z perspektywy budżetu państwa niepozabawione znaczenia.

### **Zmiany w zakresie mechanizmu odwrotnego obciążenia**

Mechanizm odwrotnego obciążenia (ang. *reverse charge*) w uproszczeniu polega na przesunięciu ze sprzedawcy na nabywcę obowiązku rozliczenia podatku VAT. W konsekwencji taka operacja staje się obojętna dla dostawcy, czyli brak jest możliwości, że sprzedawca nie zapłaci podatku. W Polsce mechanizmem objęty jest obrót w zakresie m.in. przenoszenia

<sup>12</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, KBF-4101-07-00/2013, Nr ewid. 17/2014/P/13/042/KBF, Warszawa 31.03.2014 r.

<sup>13</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*, Warszawa 2013

uprawnień do emisji do powietrza gazów cieplarnianych, obrót złomem, niektórymi odpadami i surowcami wtórnymi, niektórymi wyrobami stalowymi, produktami z miedzi oraz częścią elektroniki (telefonami, laptopami, tabletami, konsolami do gier). Mechanizm reverse charge ma szereg pozytywnych konsekwencji takich jak np.: zwiększenie wpływów do budżetu, zmniejszenie kosztów kontroli podatkowych, zmniejszenie oszustw podatkowych i w konsekwencji poprawa konkurencyjności funkcjonujących prawidłowo przedsiębiorstw. Analizując etapy wprowadzania mechanizmu odwrotnego obciążenia można wskazać na jedną bardzo istotną wadę tego mechanizmu, to jest jego retrospektywny charakter. Oznacza to, że w pierwszej kolejności dokonywane są oszustwa podatkowe, które wykrywane są w ramach kontroli podatkowych i skarbowych. Następnie powstaje dyskusja nad koniecznością objęcia określonych towarów mechanizmem, a dopiero w ostatniej kolejności po etapie analiz i konsultacji powstaje odpowiednie ustawowe uregulowanie mechanizmu. Taka sytuacja odwleka prewencyjną rolę odwrotnego obciążenia, powodując, że pomimo rosnącego ryzyka, oszuści podatkowi kontynuują swoją działalność. Ponadto ciężko jest przewidzieć jakie towary staną się w przyszłości obiektem oszustw podatkowych. Dla przykładu można wskazać, że w raporcie firmy konsultingowej PwC ze stycznia 2014 r.<sup>14</sup> podkreślono, że przedmiotem oszustw są głównie produkty niskoprzetworzone (np. metal), podczas gdy w kolejnych miesiącach wzrosła znacząco skala nadużyć w zakresie handlu telefonami komórkowymi, laptopami czy konsolami do gier.

### Centralna baza faktur

Rozwiązanie to zostało zaproponowane już w 2010 roku przez Komisję Europejską w Zielonej Księdze w sprawie przyszłości podatku VAT<sup>15</sup>. W swojej istocie sprowadza się ono do obowiązku elektronicznego wystawiania faktur przez przedsiębiorców, które następnie trafiłyby do centralnego rejestru fiskusa. Zasadniczo faktury powinny mieć ujednolicony kształt, co ułatwiłoby programom komputerowym prawidłowe odczytanie danych w nich zawartych. Ponadto jednym z założeń tego rozwiązania jest zwiększenie i koordynacja działań takich rejestrów na poziomie międzynarodowym, co umożliwiłoby także kontrolę w sytuacji transakcji wewnątrzspółnotowych lub import/eksport. W konsekwencji taki system nie prowadziłby do całkowitego ograniczenia oszustw, ale zwiększyłby zdecydowanie stopień i łatwość ich wykrywalności. Obecnie szacuje się, że gdyby takie rozwiązanie zostało wprowadzone w krajach UE do 2018 r., pozwoliłoby to na zmniejszenie wyłudzeń o prawie 800 mld euro<sup>16</sup>. Rozwiązaniem, które mogłoby powstać na gruncie rejestru faktur jest jednolita baza przedsiębiorców, w której byłyby zawarte dane o ich kontrahentach, a także solidności firmy, płaceniu podatków. Korzyści z tej propozycji byłyby obopólne tzn. kraje członkowskie UE mogłyby w ten sposób zmniejszyć skalę oszustw w VAT, a uczciwi i solidni przedsiębiorcy zwiększyć swoją renomę.

Kolejnym działaniem jakie mogłoby zostać podjęte jest „odpolitycznienie” systemu VAT i likwidacja stawek obniżonych. W zamian można rozważyć wprowadzenie jednolitej podstawowej stawki VAT na wszystkie towary i usługi. Obecnie niższa stawka na niektóre produkty i usługi jest elementem polityki społecznej państwa. W ten sposób państwo chce dostarczyć podstawowe produkty po niższym koszcie dla społeczeństwa. Jednakże taka praktyka skłania do nadużyć, ponieważ niższa stawka obniża cenę produktu, przez co jest on bardziej konkurencyjny. Dla celów poglądowych można skorzystać z przykładu obniżonej stawki VAT na żywność. Z tej preferencji korzystają zarówno konsumenci ubodzy, jak

<sup>14</sup> Raport PwC, *Luka podatkowa w VAT w Polsce*, Warszawa 2014 r., str. 15

<sup>15</sup> Komisja Europejska, *Zielona Księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, SEK(2010) 1455, str. 24

<sup>16</sup> M. Szulc, *VAT: Centralna baza faktur zmusi przedsiębiorców do korzystania z elektronicznego systemu rozliczania*, artykuł z 19.01.2015 opublikowany na [www.podatki.gazetaprawna.pl](http://www.podatki.gazetaprawna.pl)

i zamożni. Jednocześnie żywność, zależnie od jej właściwości (np. daty przydatności do spożycia), jest opodatkowana kilkoma różnymi stawkami. W takiej sytuacji osiągnięte są cele polityki społecznej, ponieważ wsparcie otrzymują m.in. najbiedniejsi, z drugiej jednak strony taka sytuacja stwarza pole do sporów przedsiębiorców z organem o prawidłową stawkę w konkretnych warunkach. Taką sytuację należy określić jako ryzykowną z punktu widzenia efektywności systemu VAT, w szczególności za to że wprowadza ona niepewność stosowania prawa przez pewien okres (dopóki sprawy finalnie nie rozstrzygnie NSA). Wydaje się, że wyjściem z takiego impasu mogłoby być wprowadzenie jednolitej stawki VAT na akceptowalnym społecznie poziomie. Ujemnym skutkiem likwidacji stawek obniżonych jest wzrost cen żywności, ale państwo będzie mogło rekompensować podwyżki podatnikom najbardziej potrzebującym np. poprzez wzrost kwoty wolnej od podatku w PIT. Znikną także problemy natury interpretacyjnej. Takie działanie pozwoli uniknąć sytuacji, w których jeden dostawca opodatkuje te same produkty stawką 8 proc., a drugi 23 proc. Podsumowując na obecnym etapie państwo powinno podejmować starania i odpowiednie kroki w celu poprawy efektywności podatku od towarów i usług. Nie mogą one jednak sprowadzać się do edukowania podatników i organów.

## Zakończenie

System podatku od towarów i usług jest głównym źródłem wpływów do budżetu. Stanowi on system rozbudowanych narzędzi pozwalających na opodatkowanie konsumpcji. Dlatego jest on ściśle z nią związany i zależy od sytuacji gospodarczej (m.in. preferencji konsumentów, wskaźników cen, podaży produktów, wzrostu gospodarczego, poziomu bezrobocia) oraz od bezpośrednich działań podatników (unikanie lub uchylanie się od opodatkowania). Z badania wpływów budżetowych można stwierdzić, że zarówno analiza pozioma jak i pionowa wykazuje, że efektywność systemu VAT zwłaszcza w ostatnich latach ma tendencję spadkową. Spadek ten nie jest jednak znaczący. Niższa dynamika wzrostu wpływów z VAT do budżetu, która stała się ostatnio wręcz ujemna powoduje, że spada również proporcja udziału VAT w podatkowych wpływach do budżetu. W mojej ocenie może to świadczyć o krótkookresowych problemach w efektywności VAT. Uzasadnieniem krótkookresowości są wyniki analizy pionowej, które wskazują, że wpływy z podatków ogólnie wykazują fluktuacje oraz że VAT wciąż stanowi znaczące źródło wpływów. Zatem, z tej perspektywy nie ma konieczności jego zmiany, potrzebne jest jednak przedsięwzięcie działań naprawczych. Stosunkowo odmienne wnioski płyną z analizy luki podatkowej w VAT, zwłaszcza w okresie 2010-2013. Wzrost luki w tym okresie był bardzo dynamiczny – około 20 mld zł, co stanowi około 17% wpływów z VAT w całym 2013 r. Ten miernik wskazuje już na duże problemy w efektywności systemu VAT. Zdecydowanie pozytywnie jednak należy ocenić plany Ministerstwa Finansów w tym zakresie, mające na celu wprowadzenie pomiaru luki podatkowej oraz pakietu działań mających na celu poprawę poboru i kontroli podatku. *In plus* należy także w tym zakresie ocenić zmniejszenie się luki w 2014 r. Analiza wyników kontroli wskazuje na zwiększenie intensywności kontroli w systemie podatku VAT. Dowodzi to faktu istnienia nieprawidłowości, mogących powodować spadek efektywności systemu, ale jednocześnie świadczy o mogącej nastąpić poprawę.

Konstatując powyższe rozważania można wysnuć wniosek, że system VAT przeżywa kryzys, jednak wydaje się, że nie jest to sytuacja, która miałaby utrzymać się w długim okresie. Zławsza dlatego, że kryzys ten wykazuje duże skorelowanie z sytuacją gospodarczą w Polsce. W szczególności uważam, że w obecnej sytuacji brak jest podstaw do twierdzenia, że system VAT stał się nieefektywny i konsekwentnie powinien zostać zmieniony. Jednakże uważam, że aby efektywność nie pogarszała się niezbędne jest podjęcie działań naprawczych i prewencyjnych zarówno na poziomie krajowym, jak również zaangażowanie w działania międzynarodowe.

## Bibliografia

1. Decyzja Komisji z dnia 24 lipca 1998 r. w sprawie postępowania w przypadkach nadużyć finansowych w zakresie podatku VAT (rozbieżności między teoretycznymi wpływami z podatku VAT i rzeczywistymi wpływami z podatku VAT) dla celów zbiorczej rachunkowości narodowo-gospodarczej
2. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014
3. HMRC Deputy Director Mick Thackray, January 2012, The UK Tax Gap
4. Internal Revenue Service, <http://www.irs.gov/uac/The-Tax-Gap>, dostęp na 2015-01-29
5. Komisja Europejska, *Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, 2014
6. Komisja Europejska, *Zielona Księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, SEK(2010) 1455
7. M. Szulc, *VAT: Centralna baza faktur zmusi przedsiębiorców do korzystania z elektronicznego systemu rozliczania*, artykuł z 19.01.2015 opublikowany na [www.podatki.gazetaprawna.pl](http://www.podatki.gazetaprawna.pl)
8. Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Skarbowej, *Sprawozdanie Kontrola Skarbowa 2013 r*, KS2/8501/7/JRS/2014/RD31753, Warszawa 2014.
9. Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, *Krajowy Plan Działań Administracji Podatkowej 2015*, Warszawa 2014
10. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 roku*, Warszawa 2013
11. Raport PwC, *Straty Skarbu Państwa w VAT maj 2013 roku*, Warszawa 2013
12. Raport PwC, *Luka podatkowa w VAT w Polsce*, Warszawa 2014
13. Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, KBF-4101-07-00/2013, Nr ewid. 17/2014/P/13/042/KBF, Warszawa 31.03.2014 r.
14. Starościk J., *Zarys nauk administracji*, PWN, Warszawa 1971;
15. Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych C-80/11 i C-142/11

## THE EFFECTIVENESS OF POLISH VAT SYSTEM DURING THE INCREASE OF THE SCALE OF TAX FRAUD

### Summary

This paper contains a study regarding the effectiveness of the system of value added tax (VAT), especially in terms of increasing scale of tax frauds. The main aim of this article is to present whether the Polish VAT system is working properly. The conclusions were based on the analysis of economic data (including economic growth, unemployment, price index and consumption) tax budget revenues, tax gap and the results of tax audits. Conclusion is that the Polish VAT system is in crisis and requires corrective action. In the opinion of the author, in the current situation there is no reason to change the system of taxation of consumption. There are indicated examples of corrective actions, along with the attempt to be evaluated. Some of them have already been implemented (i.e. warning letter, the joint action of whole administration), part of it is still in the planning phase (i.e. changes to the reverse charge mechanism, the measurement of the tax gap) and the other are being the author's proposal (i.e. the elimination of tax rates and the introduction of a single rate for all products).

**Key words:** The effectiveness of the tax system, VAT, tax fraud, tax carousels, corrective actions