

Małgorzata Magdalena Hybka

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

INICJATYWY W ZAKRESIE ZWALCZANIA OSZUSTW KARUZELOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

W dniu 16 grudnia 1991 r. Rada UE uzgodniła treść dyrektywy dotyczącej zniesienia barier celnych¹. Stosownie do zapisów tej dyrektywy, obowiązujących od 1 stycznia 1993 r., dla transakcji handlowych zawieranych między przedsiębiorstwami z różnych państw UE zastosowanie ma reguła uiszczania podatku w państwie przeznaczenia. Według tej reguły dostawa towarów w państwie dostawcy jest zwolniona z podatku z jednoczesnym zachowaniem prawa do zwrotu podatku naliczonego, natomiast w państwie odbiorcy – podlega opodatkowaniu według stawki stosowanej w odniesieniu do danego rodzaju towarów².

Jednym z negatywnych następstw wprowadzenia reguły opodatkowania w państwie przeznaczenia towarów był wzrost skali oszustw w podatku od wartości dodanej. Wynikał on przede wszystkim z pojawienia się nowego rodzaju oszustwa, określanego jako oszustwo znikającego przedsiębiorcy. Może ono przybierać dwie formy: oszustwa prostego lub karuzelowego. W drugim przypadku ma ono bardziej skomplikowaną postać i jest trudniejsze do wykrycia ze względu na zaangażowanie w proceder przestępczy podmiotów zlokalizowanych w różnych państwach, zarówno UE, jak i spoza jej obszaru. Celem artykułu jest przedstawienie ostatnich inicjatyw w zakresie zwalczania oszustw karuzelowych w UE. Zakładają one szczególnie umożliwienie państwom członkowskim zastosowania na zasadzie odstępstwa od

¹ Dyrektywa Rady 91/680/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca Dyrektywę 77/388/EWG w celu zniesienia granic fiskalnych (Dz.Urz. nr L 376 z 31.12.1991, s. 1-19).

² Wspomniana zasada miała mieć charakter przejściowy i zostać zastąpiona od 1997 r. przez ostateczne rozwiązanie w postaci reguły kraju pochodzenia przedmiotu opodatkowania. Ze względu na trudne do zaakceptowania dla niektórych państw konsekwencje budżetowe, w postaci możliwości obniżenia wpływów z VAT, postanowienia tego dotychczas nie zrealizowano. Zob. J. Pahne, *Maßnahmen zur Eindämmung des Umsatzsteuerbetrugs*, Josef Eul Verlag, Köln 2006, s. 31.

zapisów Dyrektywy 2006/112/WE³ systemu odwrotnego poboru VAT w odniesieniu do wybranych transakcji, opracowanie propozycji nowej dyrektywy, wprowadzającej modyfikacje mające na celu ograniczenie oszustw dotyczących VAT, oraz zintensyfikowanie wymiany informacji podatkowych między państwami UE. Ponadto w artykule przeprowadzono analizę skali oszustw karuzelowych oraz wyjaśniono ich mechanizm.

2. Istota i skala zjawiska oszustw karuzelowych

Oszustwo karuzelowe polega na wykorzystywaniu elementów konstrukcji VAT dla osiągnięcia korzyści finansowych przez niezapłacenie podatku. Transakcje handlowe realizowane są w taki sposób, że stworzona zostaje iluzja okrężnego przepływu towarów. W organizację oszustwa są zaangażowane specjalnie utworzone dla tego celu przedsiębiorstwa, które pełnią w opisywanym procederze specyficzne funkcje. Dla przeciwdziałania wzrostowi cen będącemu naturalną konsekwencją wielokrotnej sprzedaży tych samych towarów przed każdą transakcją stanowiącą początek karuzeli następuje sztuczne zniżenie ich ceny. Zniżenie to ma miejsce najczęściej wtedy, gdy towary znajdują się poza terytorium UE⁴. Zasadniczo przedmiotem transakcji przedsiębiorców uczestniczących w oszustwie są towary, których wartość jest relatywnie wysoka, a koszty transportu – niskie, np. telefony komórkowe, części komputerowe lub samochodowe, metale szlachetne czy leki. Transakcje te z reguły nie zakładają udzielenia przez sprzedawcę kredytu kupieckiego. Przedsiębiorcy zaangażowani w proceder oszustwa na ogół nie mają problemów charakterystycznych dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą, zwłaszcza związanych z wyposażeniem kapitałowym i znalezieniem rynków zbytu dla swoich towarów.

Oszustwo karuzelowe jest w większości przypadków inicjowane przez spółkę wiodącą (*conduit*) funkcjonującą na terenie innego państwa niż pozostałe podmioty biorące udział w oszustwie. Spółka ta może być zlokalizowana w jednym z państw nienależących do UE i eksportować towary na rzecz innej spółki wiodącej w jednym z państw członkowskich UE. W przypadku jednak tzw. prostej karuzeli znajduje się ona na terytorium Wspólnoty i dokonuje wewnątrzspółnotowej dostawy towarów na rzecz znikającego przedsiębiorcy (*missing trader*). Funkcję spółki wiodącej mogą też kolejno pełnić różne podmioty, w celu utrudnienia organom podatkowym wykrycia oszustwa podatkowego. Na początku ogniwa karuzeli może znajdować się także legalnie działający przedsiębiorca, który zostaje włączony w procedurę oszustwa karuzelowego bez swojej wiedzy.

Znikający przedsiębiorca dokonuje wewnątrzspółnotowego nabycia towarów. Rejestruje się jako podatnik dla celów transakcji wewnątrzspółnotowych, posługu-

³ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. nr L 347 z 11.12.2006, s. 1-118).

⁴ *Laundering the Proceeds of VAT Carousel Fraud*, Financial Action Task Force, OECD, Paris 2007, s. 4.

jąc się danymi niezgodnymi ze stanem faktycznym, np. w zgłoszeniu rejestracyjnym wskazuje adres, pod którym w rzeczywistości nie prowadzi działalności gospodarczej. Jest nim często osoba pochodząca z marginesu społecznego, bezrobotna lub też posługująca się skradzionym dowodem tożsamości. Znikającym przedsiębiorcą może być również spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowana w jednym z państw UE, której członkami zarządu są osoby podstawione. Po zrealizowaniu transakcji znikający przedsiębiorca nie uiszcza podatku związanego z nabyciem wewnątrzspółnotowym i dalszą sprzedażą towarów w kraju na rzecz przedsiębiorstwa buforowego⁵. Likwiduje swoją działalność po kilkumiesięcznym okresie funkcjonowania.

Podmiotami uczestniczącymi w oszustwie karuzelowym są także przedsiębiorstwa buforowe (*buffers*) i brokerzy (*brokers*). Ich włączenie w proceder oszustwa ma na celu utrudnienie organom podatkowym jego wykrycia⁶. Przedsiębiorstwa buforowe pełnią funkcję pośrednika pomiędzy znikającym podatnikiem a brokerem. Prowadzą one legalną działalność, w ramach której dokonują nabycia towarów od znikającego podatnika lub od innego przedsiębiorstwa buforowego znajdującego się przed nimi w łańcuchu, a następnie dostarczają zakupione towary do brokera albo innego przedsiębiorstwa buforowego⁷. Przedsiębiorstwa buforowe terminowo składają deklaracje oraz rzetelnie wywiązują się ze zobowiązań podatkowych (w tym również z podatku od wartości dodanej) i prowadzą księgi rachunkowe. Broker jest podmiotem dokonującym nabycia towarów od przedsiębiorstwa buforowego lub, co zdarza się rzadko, bezpośrednio od znikającego podatnika. Nabyte towary dostarcza on w ramach wewnątrzspółnotowej dostawy spółce wiodącej. Rezultatem operacji jest uzyskanie znacznego zysku w postaci nieuiszczonego przez znikającego przedsiębiorcę podatku. Kwotą niezapłaconego podatku dzielą się między sobą podmioty uczestniczące w oszustwie.

Straty budżetowe wynikające z oszustw w podatku od wartości dodanej oceniane są w skali całej UE na poziomie od 60 do 100 mld euro rocznie. W większości państw członkowskich nie dokonuje się systematycznych szacunków tych strat. Jednorazowe szacunki zostały przeprowadzone w Danii i Holandii. W pierwszym z tych państw ich wysokość w latach 1994-2005 oszacowano na 134 mln euro. Natomiast

⁵ M. Keen, S. Smith, *VAT Fraud and Evasion: What Do We Know And What Can Be Done?*, „National Tax Journal” 2006, no 4, s. 871.

⁶ Należy jednocześnie zauważyć, że podmioty te są przedmiotem szczególnego zainteresowania organów podatkowych. Stanowią one jeden z obszarów ryzyka zewnętrznego w ramach strategii zarządzania tym ryzykiem realizowanej przez administrację podatkową w Polsce i innych państwach UE; określane są mianem „podatników uśpionych”. Na ten temat zob. M.M. Hybka, *Risk Area Monitoring for Tax Inspection Purposes in Poland and Other European Union Member States*, [w:] *Finanse wobec sfery realnej gospodarki*, red. K. Znanięcka, T. Zieliński, AE, Katowice 2008, s. 250.

⁷ W niektórych formach oszustwa karuzelowego zadaniem przedsiębiorstwa buforowego jest również bezpośrednie przekazanie spółce wiodącej należności za otrzymane towary z pominięciem podstawionego znikającego przedsiębiorcy. W tym przypadku należność ta jest przekazywana na rachunek bankowy zlokalizowany w raju podatkowym.

Tabela 1. Oszustwa w podatku od wartości dodanej w Wielkiej Brytanii w latach 2003-2008

Wyszczególnienie	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Teoretyczne dochody z VAT (mld £)*	78,3	81,9	85,4	89,0	92,6
Rzeczywiste dochody z VAT (mld £)	69,1	72,7	72,9	77,3	81,0
Strata w dochodach z VAT będąca następstwem oszustw (mld £)	9,2	9,2	12,6	11,7	11,6
Luka w podatku od wartości dodanej (w %)**	11,7	11,2	14,6	13,1	12,5
Minimalna kwota straty wynikająca z oszustw karuzelowych (mld £)	1,1	1,1	2,5	1,5	0,5
Maksymalna kwota straty wynikająca z oszustw karuzelowych (mld £)	1,7	1,9	4,5	3,5	2,0

* Dochody te określono na podstawie szacunków uwzględniających kwotę wydatków konsumpcyjnych w podziale na kategorie według stawki VAT mającej zastosowanie w odniesieniu do tych wydatków.

** Luka ta stanowi iloraz różnicy pomiędzy dochodami teoretycznymi i rzeczywistymi oraz teoretycznych dochodów wyrażony w %.

W tabeli uwzględniono dane dla roku podatkowego, który w Wielkiej Brytanii trwa od 6 kwietnia danego roku kalendarzowego do 5 kwietnia kolejnego roku kalendarzowego.

Źródło: *Measuring Indirect Tax Gaps – 2008*, HM Revenue & Customs, London 2008, s. 5-6.

w drugim roczne straty oceniane są na ok. 25 mln euro⁸. Badania w tym zakresie prowadzone są również w Niemczech. Z badań tych wynika, że w 2005 r. oszustwa w podatku od wartości dodanej wynosiły w tym państwie aż 15 mld euro, z czego 6,5 mld euro przypadało na oszustwa karuzelowe. Jedyne krajem prowadzącym systematyczne szacunki oszustw w podatku od wartości dodanej jest Wielka Brytania. Z tabeli 1 wynika, że w latach 2003-2007 łączne oszustwa karuzelowe dotyczące VAT w skali całej Wielkiej Brytanii wyniosły od 8,1 mld £ do 12,2 mld £. Relatywnie niskie oszustwa odnośnie do VAT w Danii i Holandii, wysokie natomiast w Wielkiej Brytanii i Niemczech w opinii Komisji Wydatków Publicznych brytyjskiej Izby Gmin (*Public Accounts Committee*) wynikają m.in. ze zlokalizowania w tych ostatnich krajach większości znikających przedsiębiorców.

3. Wybrane wielostronne instrumenty zwalczania oszustw karuzelowych

Ze względu na znaczną skalę oszustw karuzelowych działania podejmowane w celu ich zwalczania mają charakter nie tylko narodowy⁹, lecz także wspólnotowy.

⁸ *Public Accounts – Forty-Fifth Report*, The United Kingdom Parliament, London 2007, s. 3-17.

⁹ Spośród inicjatyw narodowych pod względem skuteczności przez wielu ekonomistów pozytywnie oceniana jest tzw. reguła progum odliczenia (*règle du butoir*), stosownie do której potrącenie podatku

Z ostatnich inicjatyw UE w tym zakresie wymienić należy propozycję nowej dyrektywy, z dnia 1 grudnia 2008 r., wprowadzającej modyfikacje niektórych przepisów Dyrektywy 2006/112/WE¹⁰. Planowane zmiany dotyczą art. 143(d) tej dyrektywy przyznającego podatnikom prawo do zwolnienia importu towarów z opodatkowania, w sytuacji gdy bezpośrednio po tym imporcie ma miejsce ich wewnątrzspółnotowa dostawa, oraz art. 205 stanowiącego, że w określonych prawem sytuacjach państwa członkowskie mogą wprowadzić do ustaw narodowych regulację, stosownie do której osoba inna niż zobowiązana do zapłaty VAT będzie solidarnie odpowiedzialna za tę zapłatę. Pierwszy z tych przepisów nadużywany jest systematycznie przez podmioty zaangażowane w proceder oszustw karuzelowych, drugi natomiast może zostać wykorzystany jako instrument walki z nimi. W proponowanej nowej dyrektywie, w odniesieniu do art. 143(d) Dyrektywy 2006/112/WE, zamieszczone zostały dodatkowe warunki, które powinien spełnić podatnik w celu uzyskania prawa do zwolnienia importu towarów z opodatkowania VAT. Obejmują one konieczność dostarczenia przez importera właściwemu w sprawach VAT organowi danego państwa następujących danych: jego numeru identyfikacji dla celów VAT uzyskanego w państwie pochodzenia lub numeru identyfikacji dla celów VAT jego przedstawiciela podatkowego w tym państwie, numeru identyfikacji dla celów VAT nabywcy lub jego numeru identyfikacji podatkowej dla celów VAT uzyskanego w państwie przeznaczenia, jeżeli zastosowanie w odniesieniu do realizowanych dostaw mają przepisy art. 138 ust. 2c Dyrektywy 2006/112/WE (dotyczy to np. dostawy nowych środków transportu czy wyrobów akcyzowych), dowodów potwierdzających fakt transportu lub wysyłki importowanych towarów.

Stosownie do planowanych modyfikacji art. 205 dyrektywy państwa członkowskie mogą wprowadzić system solidarnej odpowiedzialności dostawcy i nabywcy za zobowiązania VAT, w sytuacji gdy dostawca towarów nie złoży w ustawowym terminie informacji podsumowującej lub gdy będzie ona niekompletna, a nabywca towarów nie zadeklaruje nabycia wewnątrzspółnotowego w państwie przeznaczenia. Proponowany przepis ma m.in. usprawnić funkcjonowanie systemu wymiany informacji VAT (VIES).

naliczonego za dany okres rozliczeniowy możliwe jest tylko od kwoty należnego podatku od wartości dodanej. Reguła ta wywodzi się z ustawodawstwa francuskiego, ze względu jednak na niezgodność z przepisami wspólnotowymi została ona we Francji ostatecznie zniesiona od 1 stycznia 2008 r. dekretem z dnia 11 października 2005 r. (Décret n° 2005-1285 du 11 octobre 2005 modifiant l'article 211 de l'annexe II au code général des impôts relatif aux modalités de déduction complémentaire de la taxe sur la valeur ajoutée en cas de cessions ou d'apports, soumis à cette taxe, de biens constituant des immobilisations, internet pod adresem. www.legifrance.com, 10.02.2009 r.). Szerzej na temat tej reguły zob. R.F. van Brederode, *Third-Party Risks and Liabilities in Case of VAT Fraud in the EU*, „International Tax Journal” 2008 no 1, s. 37.

¹⁰ Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards tax evasion linked to import and other cross-border transactions, COM(2008) 805 final, Commission of the European Communities, Brussels 2008, s. 1-12.

Inicjatywą służącą ułatwieniu wymiany informacji o transakcjach wewnątrzspółnotowych jest również wdrożony przez belgijską administrację podatkową od 1 stycznia 2005 r. system EUROCANET (*European Carousel Network*). Europejska Sieć ds. Oszustw Karuzelowych powstała w związku z niedoskonałością systemu VIES, polegającą na zbyt długotrwałej procedurze pozyskiwania i przekazywania danych. System otrzymał wsparcie Komisji Europejskiej za pośrednictwem Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). System EUROCANET umożliwia spontaniczną wymianę informacji między państwami członkowskimi o podmiotach podejrzewanych o udział w oszustwach karuzelowych. Pod koniec 2008 r. z EUROCANET współpracowały 24 państwa członkowskie (w przypadku ośmiu z tych państw współpraca miała charakter tylko częściowy). Nie zdecydowały się na nią Niemcy, Włochy i Wielka Brytania.

4. System odwrotnego poboru VAT

Możliwość zastosowania tzw. systemu odwrotnego poboru podatku od wartości dodanej (*reverse charge mechanism*) w odniesieniu do niektórych transakcji przewidziana została w przepisach art. 199 Dyrektywy 2006/112/WE. Stosownie do jego treści państwa członkowskie mogą postanowić, że osobą zobowiązaną do zapłaty VAT jest odbiorca. Jednocześnie państwom tym przysługuje prawo do sprecyzowania zakresu zastosowania tego przepisu, w tym kategorii dostawców, usługodawców, nabywców lub usługobiorców, a także rodzaju dostaw i usług tym przepisem objętych¹¹. System odwrotnego poboru VAT jest uznawany za jeden z instrumentów zwalczania oszustw z udziałem znikającego przedsiębiorcy. Z tego względu w 2007 r. Niemcy i Austria zwróciły się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o wyrażenie zgody na zastosowanie tego systemu w odniesieniu do wszystkich transakcji handlowych, jeżeli wartość transakcji przekracza określoną kwotę. Ze względu na zbyt radykalny charakter tego rozwiązania zgody tej nie uzyskały. Jednocześnie należy zauważyć, że system odwrotnego poboru podatku od wartości dodanej jest stosowany w wielu państwach UE w odniesieniu do niektórych transakcji. Na przykład w Niemczech wprowadzony został on od 1 stycznia 2002 r. dla świadczeń wymienionych w § 13b ustawy o podatku od wartości dodanej¹². Należą do nich: świadczenia polegające na przeróbce lub obróbce towarów (w tym dostawy robót budowlanych i pozostałe świadczenia) realizowane przez przedsiębiorstwo nieposiadające siedziby na terytorium Niemiec, dostawa towarów stanowiących zabezpieczenie kredytu zrealizowana przez kredytobiorcę na rzecz kredytodawcy (z wyjątkiem zrealizowanej w ramach postępowania upadłościowego), świadczenia podlegające opodatkowaniu podatkiem od nabycia gruntów, usługi budowlane, z wyjątkiem usług

¹¹ M. Keen, *VAT Attacks!*, „International Tax and Public Finance” 2007, no 4, s. 378.

¹² *Umsatzsteuergesetz (UStG) vom 21. Februar 2005* (BGBl. I S. 386) *zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008* (BGBl. I S. 2794).

w zakresie planowania i nadzoru budowlanego oraz niektórych usług o charakterze pomocniczym (np. dostawa materiałów budowlanych, usługi w zakresie pomiaru, transportu maszyn budowlanych, usługi remontowe, wywóz odpadów, założenie instalacji elektrycznej), dostawa gazu i elektryczności przez przedsiębiorstwo nieposiadające siedziby na terytorium Niemiec.

W systemie odwrotnego poboru VAT obowiązek podatkowy ciąży na nabywcy lub usługobiorcy. Powstaje on w momencie wystawienia faktury nie później jednak niż z upływem miesiąca kalendarzowego następującego po zrealizowaniu świadczenia. Do odliczenia kwoty podatku naliczonego uprawniony jest w tym systemie nabywca, usługobiorca będący jednocześnie przedsiębiorcą. Prawo do jego potrącenia przysługuje przedsiębiorcy nawet wtedy, gdy nie została wystawiona faktura z wyszczególnionym podatkiem¹³. System ten od 1 czerwca 2007 r. został wprowadzony w odniesieniu do dostawy telefonów komórkowych i niektórych części komputerowych także w Wielkiej Brytanii.

5. Podsumowanie

Oszustwa karuzelowe stanowią poważne zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej. Pomimo podejmowanych wielu prób ich ograniczenia, skala tych oszustw jest nadal bardzo duża. Dotychczas stosowane instrumenty zmierzające do ich eliminacji, w tym system VIES, okazały się bowiem mało skuteczne. Z tego względu pozytywnie należy ocenić wdrożenie przez Belgię systemu EUROCANET i wyrazić zdziwienie, że z systemem tym nie współpracują aż trzy z czterech największych państw Unii Europejskiej. Dobrym rozwiązaniem są również planowane modyfikacje Dyrektywy 2006/112/WE. Ich wprowadzenie będzie najprawdopodobniej skłaniać przedsiębiorców do terminowego realizowania obowiązków związanych ze składaniem deklaracji podatkowych. Metody tego typu zdają się być prostsze z administracyjnego punktu widzenia i łatwiejsze do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie niż powszechny system odwrotnego poboru VAT.

Literatura

- Brederode R.F. van, *Third-party Risks and Liabilities in Case of VAT Fraud in the EU*, „International Tax Journal” 2008, no 1.
- Hybka M.M., *Risk Area Monitoring for Tax Inspection Purposes in Poland and Other European Union Member States*, [w:] *Finanse wobec sfery realnej gospodarki*, red. K. Znanińska, T. Zieliński, AE, Katowice 2008.
- Keen, *VAT Attacks!*, „International Tax and Public Finance” 2007, no 4.

¹³ R. Weimann, F. Lang, *Umsatzsteuer – national und international*, Schäffer Poeschel, Stuttgart 2007, s. 753.

Keen M., Smith S., *VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can Be Done?*, „National Tax Journal” 2006, no 4.

Laundering the Proceeds of VAT Carousel Fraud, Financial Action Task Force, OECD, Paris 2007.

Measuring Indirect Tax Gaps – 2008, HM Revenue & Customs, London 2008.

Pahne J., *Maßnahmen zur Eindämmung des Umsatzsteuerbetrugs*, Josef Eul Verlag, Köln 2006.

Public Accounts – Forty-Fifth Report, The United Kingdom Parliament, London 2007.

Weimann R., Lang F., *Umsatzsteuer – national und international*, Schäffer Poeschel, Stuttgart 2007.

INITIATIVES TO COMBAT CAROUSEL FRAUD IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The article provides an overview of the recent initiatives against carousel fraud in the European Union. The author focuses on the following anti-fraud measures: VAT reverse charge system, European Carousel Network and the proposed modifications to articles 143(d) and 205 of the Council Directive 2006/122/EC. Furthermore, the article presents the mechanism of carousel fraud and the scale of this fraud on the basis of data for the United Kingdom published by the HM Revenue & Customs.