

Luka VAT w Polsce 2000-2025: przyczyny, działania, efekty

Sławomir Dudek
Ludwik Kotecki
Konrad Walczyk



Warszawa, 2025/2026

Autorzy raportu:

Sławomir Dudek, Ludwik Kotecki, Konrad Walczyk

Instytut Finansów Publicznych to działający na rzecz pożytku publicznego ośrodek analityczny. Reprezentuje interes społeczeństwa i obywateli oraz aktywnie uczestniczy w debacie publicznej. Jest niezależną i apartyjną organizacją pozarządową, która stawia sobie za główne cele m.in. monitoring stanu finansów publicznych, *fact-checking* i przeciwdziałanie populizmowi w życiu publicznym oraz wspieranie demokracji, praworządności i społeczeństwa obywatelskiego. Więcej na stronie ifp.org.pl.

Fundacja Przyjazny Kraj, powołana w 2013 roku przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która wśród celów statutowych ma prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych. Raporty, analizy, publikacje oraz wydarzenia Fundacji znajdują się na stronie przyjaznykraj.pl.

Sugerowane cytowanie raportu:

Dudek S., Kotecki L., Walczyk K. (2026). Luka VAT w Polsce 2000-2025: przyczyny, działania, efekty. Warszawa, Instytut Finansów Publicznych.

Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, a partner wydania, Fundacja Przyjazny Kraj, nie miał wpływu na jego tezy ani wymowę. Publikacja wyraża prywatne opinie autorów, a nie instytucji, w których pracują. Dr Sławomir Dudek uczestniczył w pracach nad raportem do 31 grudnia 2025 roku.

Spis treści

1.	Wprowadzenie	4
2.	Luka podatkowa: pojęcie i metody pomiaru	7
2.1.	Pojęcie luki podatkowej	7
2.2.	Metody pomiaru luki podatkowej	9
3.	VAT – główne źródło dochodów budżetu państwa	12
3.1.	Stawki podatku VAT w UE	12
3.2.	Dochody z VAT w Polsce w latach 1993-2025	16
3.3.	Dochody z VAT w Polsce na tle krajów UE	20
4.	Szacunki luki VAT dla Polski	24
4.1.	Szacunki luki VAT przez Komisję Europejską	24
4.2.	Luka VAT w Polsce na tle krajów UE	30
4.3.	Szacunki luki VAT publikowane przez Ministerstwo Finansów	33
5.	Uszczelnianie systemu poboru VAT w latach 2016-2025	36
5.1.	Działania ograniczające lukę VAT	36
5.2.	Skutki fiskalne działań uszczelniających	42
6.	Wpływ cyklu koniunkturalnego na lukę VAT	45
6.1.	(Anty)cykliczność luki VAT	45
6.2.	Wpływ pandemii COVID-19 na dochody z podatku VAT i na lukę w podatku VAT	46
6.3.	Analiza statystyczna luki VAT dla Polski	48
7.	Luka VAT w 2025 (nowcast)	55
8.	Podsumowanie i wnioski	60
9.	Bibliografia	63
10.	Aneks	66

1. Wprowadzenie

Dochody z podatku VAT (ang. *Value Added Tax*) są determinowane zasadniczo przez trzy kluczowe czynniki: wielkość bazy podatkowej, poziom standardowej stawki VAT i poziomy stawek zredukowanych (jeżeli są stosowane) oraz skuteczność poboru podatku. Ten trzeci element jest zazwyczaj mierzony właśnie przez „lukę VAT”¹.

Luka VAT (ang. *VAT gap, VAT compliance gap*) to różnica między kwotą podatku od towarów i usług, która powinna wpłynąć do budżetu zgodnie z obowiązującymi przepisami i strukturą gospodarki, a kwotą, która faktycznie wpływa. Nie jest to wskaźnik „jednego zjawiska”, lecz rezultat nakładania się kilku mechanizmów: od oszustw podatkowych i agresywnej optymalizacji, przez błędy oraz niewypłacalności, po słabości administracji skarbowej, jakość prawa i zmiany koniunktury. Dlatego luka VAT jest jednocześnie miarą efektywności państwa w poborze jednego z kluczowych podatków oraz czułym barometrem zmian instytucjonalnych i gospodarczych.

W analizie systemu podatkowego, a w szczególności w przypadku porównań systemów podatkowych i ich wydolności, nie można jednak pomijać kwestii sposobu definiowania stawek podatku VAT oraz bazy opodatkowania. Komisja Europejska bada te zagadnienia i wyodrębnia m.in. lukę wynikającą z polityki podatkowej (ang. *VAT policy gap*), którą definiuje jako utracone dochody z VAT będące konsekwencją świadomych decyzji legislacyjnych czy administracyjnych zawężających bazę opodatkowania lub obniżających efektywne obciążenie podatkiem, w szczególności poprzez stosowanie obniżonych stawek, zwolnień oraz wyłączeń określonych kategorii dóbr i usług z opodatkowania.

VAT to w Polsce jedna z największych pozycji dochodowych, a wahania luki VAT przekładają się na miliardy złotych różnicy w dochodach budżetowych. W praktyce oznacza to, że luka VAT wpływa nie tylko na saldo sektora finansów publicznych, lecz także na przestrzeń dla polityk publicznych: możliwości finansowania usług publicznych, stabilność reguł fiskalnych, wysokość i koszt długu publicznego oraz wiarygodność państwa w oczach inwestorów i obywateli. Co ważne, luka VAT jest wskaźnikiem „miękkiej” jakości rządzenia: pokazuje, czy państwo potrafi egzekwować reguły, ograniczać nadużycia i projektować system podatkowy tak, by był jak najbardziej odporny na obchodzenie.

Jednocześnie luka VAT została podporządkowana logice sporu politycznego. W debacie publicznej często występuje jako hasło: raz jako dowód „rozszerzenia państwa”, innym

¹ Innym wskaźnikiem mierzącym skuteczność poboru podatku jest wskaźnik C-efektywności. Wskaźnik C-efektywności (ang. C-efficiency ratio) mierzy ogólną efektywność poboru VAT jako stosunek faktycznych dochodów z VAT do teoretycznych wpływów uzyskiwanych przy stawce podstawowej na całej konsumpcji końcowej. Oblicza się go wzorem $EC = V/PVT = V/(\tau_s \times FC)$, gdzie V to faktyczne dochody z VAT, τ_s to stawka podstawowa VAT (w Polsce 23%), a FC to konsumpcja końcowa wg rachunków narodowych (GUS) bez VAT. Wartość 100% oznaczałaby idealny VAT na całej konsumpcji bez zwolnień. Wskaźnik C rozkłada się na lukę zgodności (compliance gap, T) i lukę polityczną (policy gap, P), która wynika ze stosowaniu stawek obniżonych, wyłączeń i zwolnień.

razem jako szybki miernik „skuteczności rządu”. Taka dynamika debaty publicznej sprzyja mitom i uproszczeniom: myleniu zmian luki ze zmianami poziomu VAT, traktowaniu jej jako wyłącznego efektu „walki z mafiami”, ignorowaniu wpływu cyklu koniunkturalnego, zmian w strukturze konsumpcji i importu, a także różnic metodologicznych pomiaru. W efekcie to samo zjawisko bywa opisywane skrajnie różnie — zależnie od tego, kto akurat opowiada historię polskiej luki.

W przekazie efekty uszczelniania VAT są dodatkowo mitologizowane i systematycznie przeszacowywane. Często nie odróżnia się wzrostu wpływów z VAT wynikającego z rozwoju gospodarczego, rosnącej konsumpcji i inflacji od efektów rzeczywistego ograniczania luki podatkowej. Zmiany dochodów budżetowych przypisywane są działaniom uszczelniającym nawet wtedy, gdy w znacznej mierze odzwierciedlają one korzystną koniunkturę lub jednorazowe czynniki makroekonomiczne (np. wysoką inflację). Taki sposób narracji prowadzi do zawyżania realnych efektów polityki podatkowej i zaciera granicę między skutecznością administracyjną a efektami makroekonomicznymi.

W konsekwencji redukcja luki VAT zaczęła pełnić rolę swoistego perpetuum mobile finansów publicznych — niewyczerpanego źródła finansowania kolejnych obietnic wydatkowych. Luka nie może spaść poniżej zera: co więcej, im luka jest mniejsza, tym jej dalsza redukcja jest trudniejsza, a uzależnienie od niej poziomu dochodów finansujących nowe wydatki grozi jedynie zwiększeniem deficytu budżetowego. W rzeczywistości luka VAT nie może zostać zredukowana nawet do zera: zawsze będzie istnieć jakaś szara strefa, błędy, opóźnienia płatnicze i niewypłacalności.

Traktowanie jej jako trwałego, powtarzalnego źródła dochodów prowadzi do nierealistycznych założeń fiskalnych i podważa rzetelność debaty o stabilności finansów publicznych. Niestety w narracjach politycznych ten sam „sukces uszczelnienia” bywa wielokrotnie wykorzystywany jako źródło pokrycia różnych zobowiązań, choć ich skumulowana wartość znacząco przekracza nawet historycznie najwyższe szacunki całej luki VAT.

W efekcie powyższego, „mit” ten stał się jednym z czynników narastania problemów w finansach publicznych. Oczekiwania dotyczące trwałej redukcji luki VAT funkcjonowały de facto jako trwałe i pewne dochody, które po stronie wydatkowej na trwałe pozwalały zakotwiczać liczne nowe zobowiązania publiczne. Ponieważ jednak luka jest zmienna (bo wpływa na nią wiele czynników, o których piszemy w raporcie) w efekcie takiego podejścia część wzrostu deficytu wynikała nie z nagłego pogorszenia koniunktury, lecz z rozjazdu między niestabilnymi, jednorazowymi źródłami dochodów z podatku VAT a trwałym charakterem wydatków.

Dodatkowo, często oparcie obietnic politycznych na pochodzących z redukcji luki VAT dochodach, trudnych do oszacowania i praktycznie niemożliwych do bieżącej weryfikacji, osłabiło odpowiedzialność polityczną za przyszły brak pokrycia wydatków w dochodach. Mechanizm ten działał jak przesunięcie kosztu wydatków w czasie: decyzje wydatkowe

zapadały „tu i teraz”, natomiast konsekwencje budżetowe (w tym niewykonanie prognozy dochodów budżetowych) materializowały się z opóźnieniem.

Politycznie i społecznie takie *modus operandi* okazywało się łatwiejsze do używania i akceptowania niż alternatywy w postaci powstrzymanie się od zwiększania wydatków, podwyżek stawek podatkowych czy wprowadzania nowych podatków lub jawnego zwiększania deficytu i długu publicznego. Iluzoryczne „dochody z uszczelnienia luki VAT” postrzegano jako pieniądź neutralny politycznie, niewymagający wyrzeczeń po stronie podatników. W tym sensie redukcja luki VAT stała się wygodnym źródłem ekspansji obietnic wydatkowych, mimo że jej realny i trwały potencjał fiskalny był z natury ograniczony.

Upolitycznianie i zmitogilizowanie redukcji luki VAT wprowadziło bardzo duży zamęt pojęciowy i poznawczy, który prowadził do błędnych wniosków i nieporozumień, a także jak pokazano powyżej przyczynił się do pogorszenia stanu finansów publicznych. Remedium to precyzyjne definiowanie pojęć i koncepcji, unikające wieloznaczności i rzetelny pomiar i obliczenia. Temu ma służyć ten raport. Celem niniejszej analizy jest uporządkowanie wiedzy o luce VAT poprzez spojrzenie długookresowe (2000–2025), rozróżnienie definicji i metod pomiaru, a następnie ocenę działań państwa oraz ich efektów w czasie. Kluczowe pytanie brzmi: czy ograniczenie luki VAT jest trwałe, czy też w istotnym stopniu wynikało z czynników jednorazowych (np. zmian prawnych o natychmiastowym efekcie), cyklicznych (koniunktura, inflacja, struktura popytu), bądź jakichś zmian i przesunięć, które mogą się odwrócić w kolejnych latach. Innymi słowy: czy poprawa w zakresie ściągalskości VAT jest „nową normą”, czy raczej epizodem, który wymaga stałego podtrzymywania instytucjonalnego.

2. Luka podatkowa: pojęcie i metody pomiaru

2.1. Pojęcie luki podatkowej

Za lukę podatkową (ang. *tax gap*) uważa się zazwyczaj różnicę między podatkiem², który powinien zostać zapłacony zgodnie z przepisami prawa (podatkiem należnym), a podatkiem faktycznie zapłaconym w wymaganym terminie (por. Mazur, Plumley, 2007, s. 569). Luka podatkowa nie obejmuje nadpłaconego podatku, tj. podatku, który został zapłacony w kwocie wyższej od należnej. Luka podatkowa, rozumiana jak wyżej, bywa nazywana luką podatkową brutto. Pomniejszona o podatek wpłacony przez podatnika po terminie bądź wyegzekwowany przez organ egzekucyjny nosi nazwę luki podatkowej netto. Ilekroć w dalszej części opracowania jest mowa o luce podatkowej, ma się na myśli lukę podatkową netto.

Mazur i Plumley (2007, s. 570) dzielą lukę podatkową na trzy części:

- część odpowiadającą zatajonej podstawie wymiaru podatku, jeśli nie została ona ujawniona w całości (ang. *non-filing gap*). Innymi słowy, to podatek, który nie został zadeklarowany i zapłacony choćby w części w wyznaczonym terminie;
- odpowiadającą częściowo nieujawnionej podstawie wymiaru podatku (ang. *underreporting gap*), równą różnicy między podatkiem należnym a podatkiem, który został zadeklarowany i zapłacony w terminie, lecz w wysokości niższej od należnej;
- część równą podatkowi, który został prawidłowo zadeklarowany, lecz nie został zapłacony w terminie w kwocie zadeklarowanej (ang. *underpayment gap*).

Luka podatkowa może być wynikiem:

- zamierzonych działań podatników;
- błędów przez nich popełnianych podczas deklarowania, obliczania lub odprowadzania podatku;
- zdarzeń uniemożliwiających im zapłatę podatku w całości lub części (np. upadłości);
- błędów popełnianych przez administrację podatkową.

W literaturze ekonomicznej działania bądź zaniechania podatnika oraz zdarzenia z nim związane, skutkujące powstaniem luki podatkowej, noszą nazwę *tax non compliance*. Luka podatkowa jest więc w przeważającej mierze skutkiem dążenia podatników do obniżenia wysokości podatku do zapłaty. Jest ona uwarunkowana praktyczną niezdolnością państwa do objęcia działalności opodatkowanej kontrolą umożliwiającą w szczególności ustalenie wielkości podstawy opodatkowania. Niezdolność ta stwarza u podatników pokusę do

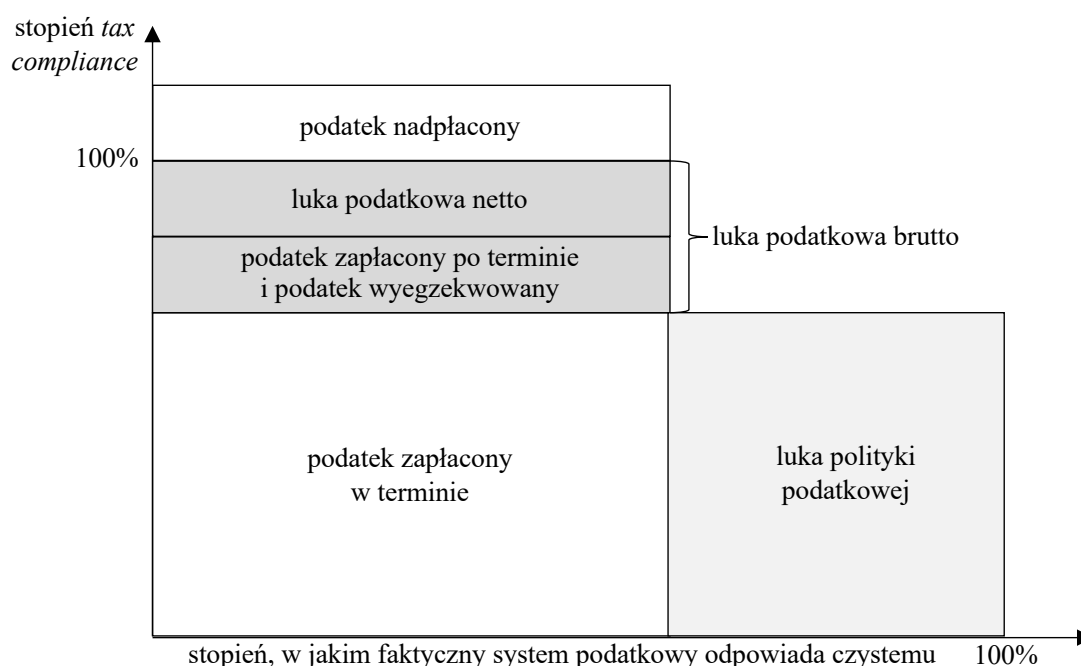
² Mówiąc o podatku w tym rozdziale, mamy w istocie na myśli wpływy podatkowe sektora finansów publicznych.

uchylania się od podatku (ang. *tax evasion*). Może ono polegać na ukryciu (zatajeniu) lub zaniżeniu przychodów, zawyżeniu kosztów lub dokonaniu nieuprawnionych odliczeń od podstawy opodatkowania albo od podatku. Lukę podatkową tworzy również podatek zaniżony w wyniku tzw. działań sztucznych czy pozornych, czyli takich, które są nieuzasadnione względami innymi niż osiągnięcie korzyści podatkowej i które nie zostałyby podjęte przez podatnika, gdyby jego działalność nie była opodatkowana³. W literaturze ekonomicznej działania te określa się jako unikanie podatku (ang. *tax avoidance*). Do luki podatkowej należy także zaliczyć nienależny zwrot podatku, wyłudzony poprzez złożenie oświadczenia o nieistniejącym zobowiązaniu podatkowym.

Od luki podatkowej należy odróżniać lukę polityki podatkowej (ang. *tax policy gap*). Jest nią różnica między podatkiem należnym, jaki zostałby zapłacony, gdyby przepisy prawa podatkowego nie przewidywały żadnych ulg podatkowych (obniżonych stawek podatku, zwolnień od podatku, odliczeń, możliwości rozłożenia podatku na raty lub odroczenia jego zapłaty itp.)⁴, a podatkiem należnym, jaki powinien zostać zapłacony w obowiązującym stanie prawnym. Istnienie luki polityki podatkowej jest wyrazem woli państwa (w przeciwieństwie do luki podatkowej).

Składowe luki podatkowej przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Składowe luki podatkowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Hamilton, s. 640)

³ Zob. art. 119a Ordynacji podatkowej.

⁴ Na rys. 1 taki system podatkowy jest oznaczony jako „czysty”.

2.2. Metody pomiaru luki podatkowej

Ustalenie wielkości podatku należnego, a tym samym i luki podatkowej, jest praktycznie niemożliwe z dwóch przyczyn. Po pierwsze, obserwacja działalności ekonomicznej podatnika jest technicznie niemożliwa lub nieuzasadniona ekonomicznie. Z tego powodu podatek jest co do zasady obliczany i deklarowany przez podatnika, a nie przez organ podatkowy. Po drugie, skala tej działalności jest uzależniona od wysokości podatku od niej. W praktyce część całkowitej podaży dóbr jest oferowana przez podmioty uchylające się lub unikające podatku, co umożliwia im dokonanie sprzedaży po cenie niższej od ceny konkurentów, którzy rozliczają podatek uczciwie. O tę część rynkowa podaż dóbr, S_a (rys. 2), byłaby mniejsza, gdyby podatnicy uchylający się od podatku płacili go w wysokości należnej (wzrósłby bowiem ich koszt krańcowy). Z uwagi na to, że popyt (D) jest malejącą funkcją ceny (P), doprowadziłoby to do spadku wielkości sprzedaży (z Q_a do Q_h) i skurczenia się podstawy opodatkowania (z $P_a^S \cdot Q_a$ do $P_h^S \cdot Q_h$). Na skutek uchylania się od podatku efektywna stopa podatkowa ($P_a^D - P_a^S$) jest niższa, niż byłaby, gdyby wszyscy podatnicy byli uczciwi ($P_h^D - P_h^S$). Zwiększa to podaż dóbr (z S_h do S_a) i wielkość sprzedaży (z Q_h do Q_a) oraz obniża cenę rynkową (z P_h^D do P_a^D).

Działania państwa zmierzające do zmniejszenia luki podatkowej wywołują więc trzy osobne efekty. Jeden ma charakter mechaniczny – wpływa na lukę dodatnio poprzez wzrost efektywnej stopy podatkowej (więcej podatników płaci podatek). Pozostałe dwa efekty: spadek podaży na skutek wzrostu stopy podatku (ograniczenie podaży lub wycofanie się z rynku podatników dotąd uchylających się od podatku) i spadek wielkości popytu w wyniku wzrostu rynkowej ceny sprzedaży (ujemne efekty: dochodowy i substytucyjny), spowodowanego zmniejszeniem się ilości dóbr oferowanych na rynku, mają charakter behawioralny i łącznie prowadzą do erozji bazy podatkowej (spadku wielkości sprzedaży). W szacunkach luki podatkowej efekty behawioralne są pomijane, co powoduje błędną ocenę skuteczności działań państwa w zakresie ograniczania luki podatkowej. Jest ona zazwyczaj przedstawiana względnie, tj. jako część (w %) podatku należnego:

$$\left(1 - \frac{T_a}{T_h}\right) \cdot 100\%$$

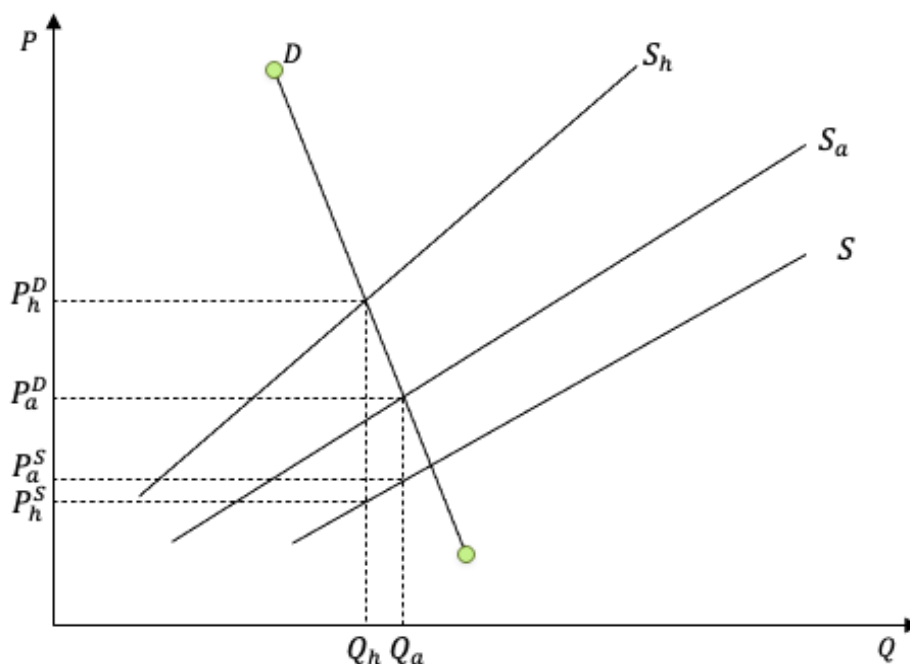
gdzie:

T_h – podatek należny;

T_a – podatek zapłacony (pomniejszony o podatek nadpłacony).

Działania te wpływają zarówno na T_a , jak i T_h , nie zaś wyłącznie na T_a , co ma znaczenie dla interpretacji zmian wielkości luki.

Rysunek 2. Skutki uchylania się od podatku



Źródło: opracowanie własne.

Objaśnienia:

- S – podaż, jaka byłaby oferowana, gdyby sprzedaż nie była opodatkowana;
- S_a – podaż rzeczywista;
- S_h – podaż, jaka byłaby oferowana, gdyby wszyscy podatnicy byli uczciwi;
- D – popyt;
- Q_a – rzeczywista wielkość sprzedaży;
- Q_h – wielkość sprzedaży, gdyby wszyscy podatnicy byli uczciwi;
- P_a^S – rzeczywista cena, jaką otrzymuje podatnik;
- P_h^S – cena, jaką otrzymywałby podatnik, gdyby wszyscy byli uczciwi;
- P_a^D – rzeczywista cena, jaką płaci nabywca,
- P_h^D – cena, jaką płaciłby nabywca, gdyby wszyscy podatnicy byli uczciwi.

Do oszacowania wielkości luki podatkowej stosuje się dwa podejścia:

- „od góry do dołu” (top-down);
- „z dołu do góry” (bottom-up).

Różnica między nimi zasadza się w metodzie i źródłach danych. W przypadku podatku VAT przedmiotem opodatkowania jest wartość dodana brutto, tj. różnica między wartością dóbr

wytworzonych, liczoną w cenach czynników wytwórczych (producenta), a wartością dóbr zużytych do ich produkcji. Podejście „od góry do dołu” polega zazwyczaj albo na korekcie wartości dodanej brutto, oszacowywanej przez urzędy statystyczne w skali całej gospodarki (dane makro), o wartość dóbr niepodlegających opodatkowaniu podatkiem VAT lub zwolnionych z niego, albo na oszacowaniu metodami ekonometrycznymi wartości dodanej brutto na podstawie zmiennych niezależnych (indykatorów), które znajdują się z nią w ścisłym związku. Przykładem pierwszej z nich jest metoda stosowana przez Komisję Europejską (2025); przykładem drugiej – analiza Konopczak (2020). W obu przypadkach do otrzymanego wyniku stosuje się przeciętną stopę podatkową i porównuje ich iloczyn z faktycznymi wpływami z podatku.

W drugim podejściu źródłem informacji są dane jednostkowe (mikro), tj. opisujące poszczególne elementy zbiorowości statystycznej. Metodami statystycznymi dane jednostkowe agreguje się do skali makro. Do szacowania luki podatkowej mogą posłużyć:

- wyniki kontroli podatkowych, nielosowych (prowadzonych na podstawie analizy ryzyka podatkowego) i losowych (nieuwzględniających oceny ryzyka podatkowego);
- dane pochodzące z badań ankietowych;
- wszelkie inne dane, pośrednio opisujące bazę podatkową.

Dane mikro mają liczne wady (zob. Aziani i in., 2020). W szczególności, próby statystyczne pochodzące z kontroli podatkowych są obciążone (niereprezentatywne). Oparte na nich szacunki luki podatkowej wymagają korekty o obciążenie. Pozbawione tej wady są dane ankietowe i dane z kontroli losowych. Kontrole losowe uznaje się jednak za kosztowne i negatywnie oddziałujące na zachowania podatników (Gemmell, Hasseldine, 2012), stąd częściej używa się danych ankietowych, które – z uwagi na to, że otrzymywane są na podstawie analizy próby losowej – uznaje się za reprezentatywne (udział w badaniach sondażowych jest dobrowolny i anonimowy, a złożona deklaracja nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych). Z kolei wady metod „z góry do dołu” wynikają stąd, iż metody te są oparte na upraszczających założeniach i polegają na danych zagregowanych, które są niedokładne. Żadne ze stosowanych metod nie są więc doskonałe i wyniki ich zastosowania należy traktować z ostrożnością.

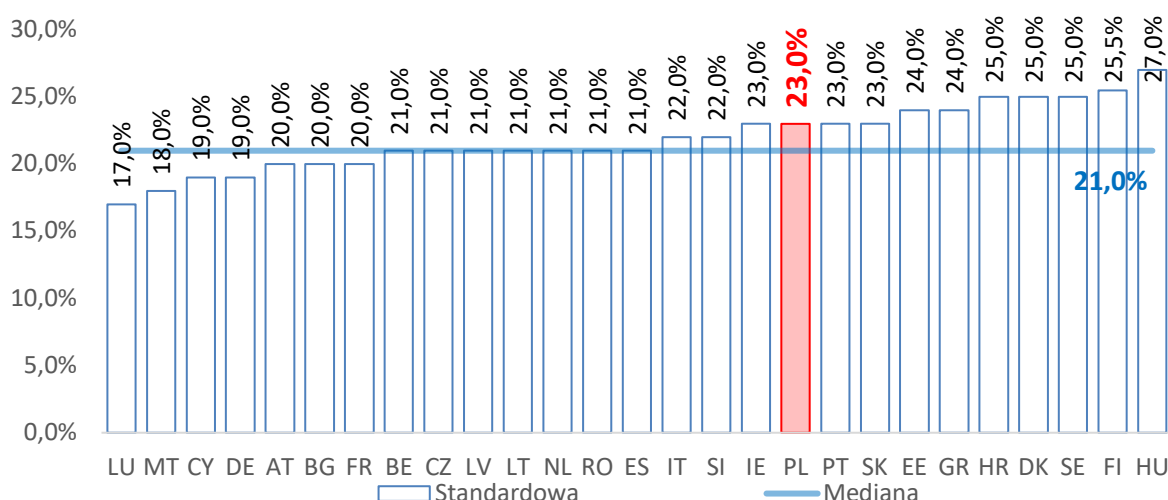
3. VAT – główne źródło dochodów budżetu państwa

Podatek od towarów i usług (VAT – value added tax) został wprowadzony w Polsce 1 lipca 1993 r. jako jeden z kluczowych elementów reformy systemu podatkowego w warunkach transformacji gospodarczej. Zastąpił wcześniejsze podatki obrotowe. Od 1 maja 2004 r., wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, VAT stał się podatkiem zharmonizowanym, funkcjonującym w ramach wspólnego unijnego systemu VAT, co oznacza podporządkowanie jego podstawowych elementów konstrukcyjnych regulacjom prawa UE. Mimo licznych nowelizacji technicznych oraz zmian w klasyfikacjach towarów i usług, stawki VAT w Polsce cechują się relatywną stabilnością – od momentu wprowadzenia podatku zmieniały się jedynie dwukrotnie, z czego najistotniejsza zmiana nastąpiła w 2011 r., kiedy stawka podstawowa została podniesiona z 22% do 23%.

3.1. Stawki podatku VAT w UE

Standardowa stawka VAT w Polsce wynosi obecnie 23%, co lokuje nas na 10. miejscu pod względem najwyższej stawki wśród państw Unii Europejskiej (ex aequo z Irlandią, Portugalią i Słowacją). Oznacza to poziom powyżej mediany unijnej, która wynosi 21%, ale jednocześnie poniżej stawek najwyższych, obowiązujących m.in. na Węgrzech (27%), w Finlandii (25,5%) oraz w Danii, Szwecji i Chorwacji (25%). Polska nie należy więc ani do grupy państw o najniższej stawce standardowej (jak Luksemburg czy Malta), ani do fiskalnych „ekstremów” UE, sytuując się w górnej części rozkładu stawek standardowych, typowej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej.

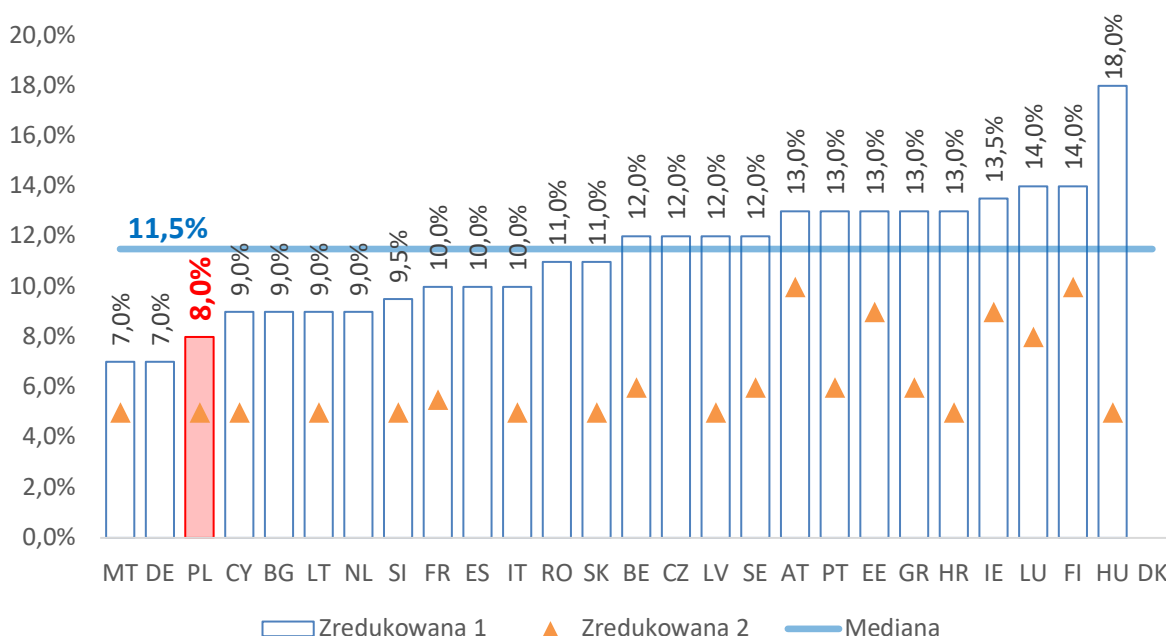
Wykres 1. Stawka podstawowa podatku VAT w krajach UE (2025).



Źródło: opracowanie własne

Oprócz stawki standardowej prawo unijne dopuszcza stosowanie jednej lub dwóch stawek zredukowanych, przeznaczonych dla wybranych kategorii towarów i usług. **Pierwsza stawka zredukowana VAT w Polsce wynosi 8%, co lokuje ją na 3. najniższym miejscu w Unii Europejskiej – niższe stawki stosują jedynie Malta i Niemcy (po 7%).** Polska 8% stawka obniżona, dotyczy m.in. niektórych towarów spożywczych, używanych w rolnictwie, związanych z ochroną zdrowia, niektórych usług, dostawy budynków i lokali mieszkalnych i określonych usług budowlanych⁵. Jednocześnie należy zauważyć, że Dania nie stosuje żadnej stawki zredukowanej, a wiele państw członkowskich (Bułgaria, Holandia, Hiszpania, Rumunia, Czechy) ogranicza się do jednej stawki obniżonej. **Polska należy do krajów stosujących dwie stawki zredukowane, ponadto ich poziom należy do najniższych w UE.** Druga stawka obniżona to 5% i dotyczy ona m.in. podstawowych towarów spożywczych, artykułów dla niemowląt, książek i e-booków⁶.

Wykres 2. Stawki zredukowane podatku VAT w krajach UE (2025).



Źródło: opracowanie własne.

Obraz wpływu stawek zredukowanych na wydajność systemu VAT⁷ należy uzupełnić o informację, że istotna część wydatków konsumpcyjnych w Polsce – podobnie jak w innych państwach członkowskich UE – nie podlega opodatkowaniu VAT z uwagi na zastosowanie zwolnień podatkowych. Zwolnienia te obejmują m.in. usługi finansowe i ubezpieczeniowe, ochronę zdrowia, edukację oraz część usług publicznych i społecznych. Zwolnienia te

⁵ Szczegółowa lista w załączniku nr 3 do ustawy o VAT.

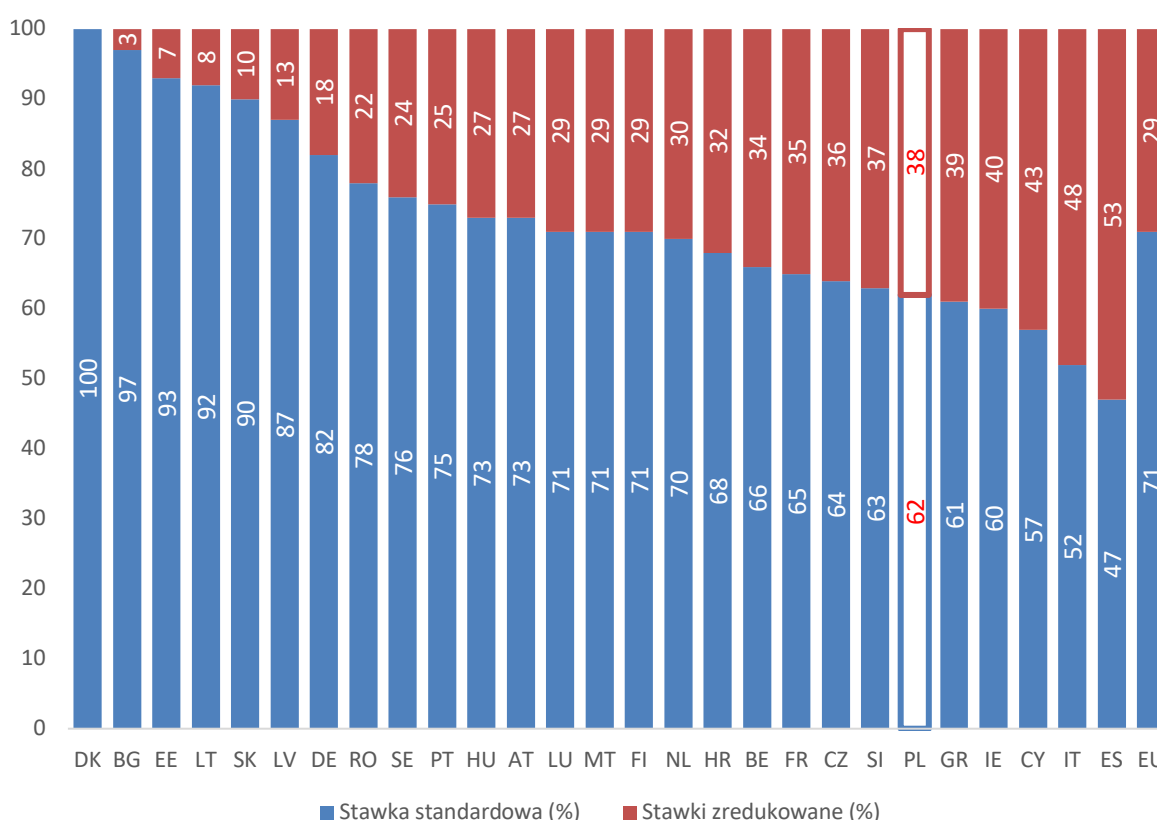
⁶ Szczegółowa lista w załączniku nr 10 do ustawy o VAT

⁷ Wydajność podatku (ang. *tax efficiency*) określa zdolność danego podatku do generowania stabilnych i wysokich dochodów budżetowych przy minimalnych kosztach poboru i ograniczeniu negatywnych skutków dla gospodarki, takich jak unikanie opodatkowania czy spowolnienie wzrostu.

prowadzą dodatkowo do trwałego zawężenia bazy podatkowej. W końcu należy wspomnieć także o stawce preferencyjnej 0% w podatku VAT, która dotyczy wewnątrzwspólnotowej dostawy oraz eksportu towarów. Stawka 0% zachowuje wszystkie prawa i obowiązki VAT-owca, w tym przede wszystkim pełne prawo do odliczenia zapłaconego VAT (naliczonego VAT od zakupów towarów i usług). Zwolnienie co do zasady pozbawia prawa do odliczenia VAT naliczonego, niezależnie od celu zakupów.

Oprócz tego, że w Polsce obowiązują niskie stawki zredukowane VAT, to istotniejsze jest to, że dotyczą one dużej części wydatków konsumpcyjnych nimi objętych. W 2019 r. udział podstawy opodatkowania VAT, czyli zrealizowanych wydatków na towary i usługi, objętej stawkami zredukowanymi wynosił w Polsce 38% (szósty najwyższy udział w UE). Najwyższe analogiczne wartości odnotowano w Hiszpanii (53%) oraz we Włoszech (48%), a najniższe w Bułgarii (3%), Estonii (7%) i na Litwie (8%). Średnio w UE było to 29% bazy podatkowej.

Wykres 3. Udział podstawy opodatkowania objętej stawką standardową oraz stawkami zredukowanymi w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Binder, E. (2021).

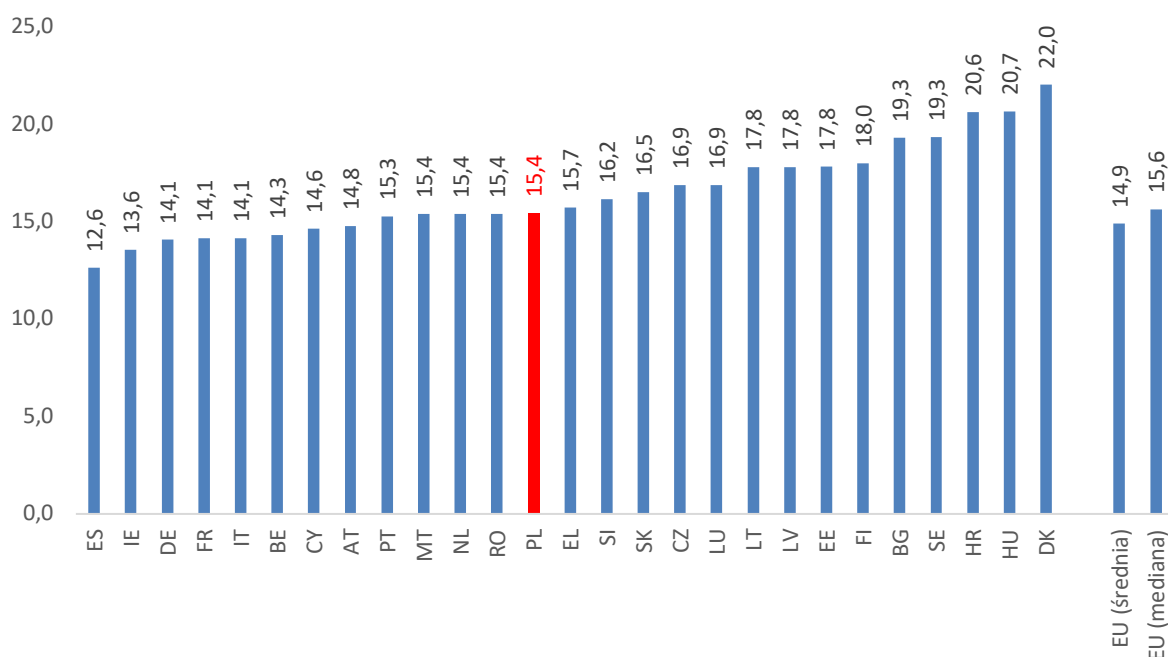
Aby lepiej uchwycić wpływ zwolnień oraz stawek zredukowanych na konstrukcję VAT, Komisja Europejska stosuje pojęcie *actionable standard VAT rate* (ASVR), wystandaryzowanej operacyjnej stawki VAT. Jest to hipotetyczna, jednolita stawka VAT, która zrównoważyłaby

obecną teoretyczną bazę VAT (VTTL) w sytuacji, gdyby zlikwidowano wszystkie „działające” (actionable) preferencje podatkowe, tj. stawki obniżone oraz te zwolnienia z VAT, które wynikają z decyzji krajowych lub są dopuszczone przez prawo UE, a więc pozostają w zakresie realnej polityki podatkowej państwa.

Innymi słowy, actionable standard VAT rate pokazuje, jak niska mogłaby być jedna stawka VAT w całkowicie „płaskim” systemie, bez stawek zredukowanych i zwolnień, przy zachowaniu niezmiennego poziomu potencjalnych (teoretycznych) dochodów z VAT (VTTL). W praktyce wskaźnik ten pokazuje, jak bardzo obecna struktura preferencji zawęża bazę podatkową i *de facto* wymusza wyższą nominalną stawkę standardową, by przynieść ten sam poziom dochodów do budżetu państwa.

W Polsce ASVR wynosił w 2023 r. 14,4%, wobec 15,4% mediany w UE. Należy jednak podkreślić, że w latach 2022–2023 obowiązywały w Polsce czasowe obniżki stawek VAT na żywność i energię, które istotnie wpłynęły na strukturę opodatkowania i na ASVR. W latach 2019–2021, gdy system stawek VAT był stabilny, średnia wartość ASVR w Polsce wynosiła 15,4%, a więc podobnie co mediana UE w tym okresie (15,6%). Oznacza to, że Polska plasowała się około 15. miejsca w UE pod względem ASVR (pod względem najwyższej stawki), podczas gdy pod względem nominalnej stawki standardowej VAT (23%) zajmowała 10. pozycję pod względem najwyższej stawki.

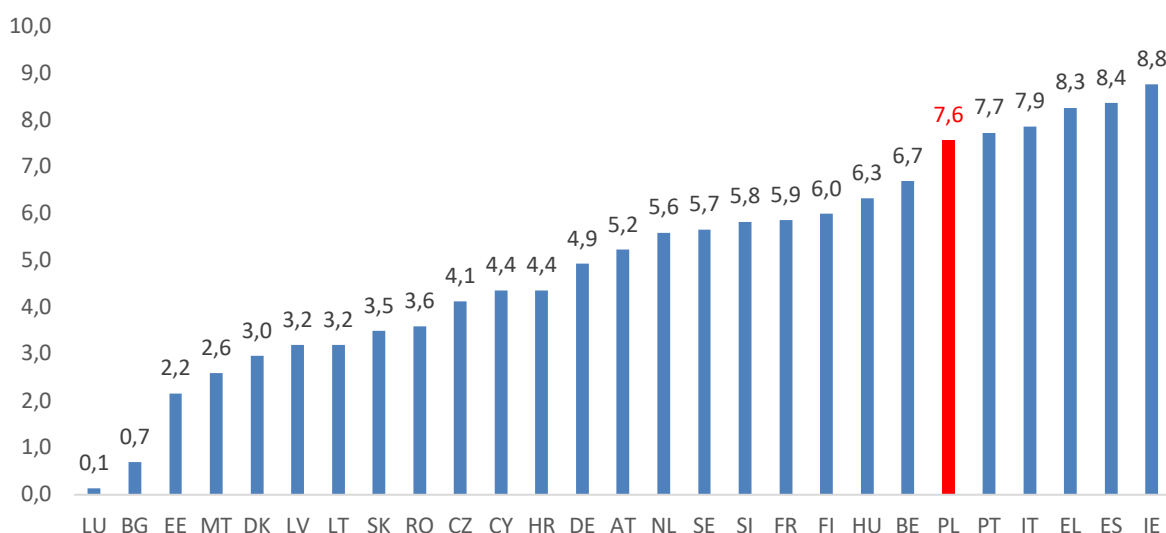
Wykres 4. Operacyjna stawka standardowa VAT (ASVR — actionable standard VAT rate) – (średnio 2019-2021)



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE. ASVR — actionable standard VAT rate

W ujęciu teoretycznym oznacza to, że przy likwidacji stawek zredukowanych (jak w Danii) oraz wyłączeń (zwolnień) z podstawy opodatkowania VAT, liniowa stawka standardowa mogłaby zostać obniżona o ok. 7,6 pkt proc., przy zachowaniu niezmiennego poziomu potencjalnych dochodów z VAT. Pod względem różnicy między nominalną stawką standardową a ASVR (średnio w latach 2019–2021) Polska znajduje się w czołówce państw UE, przy czym jedne z najwyższych różnic odnotowano m.in. w Irlandii oraz Grecji.

Wykres 5. Różnica ASVR względem standardowej stawki VAT – (średnio 2019-2021)



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

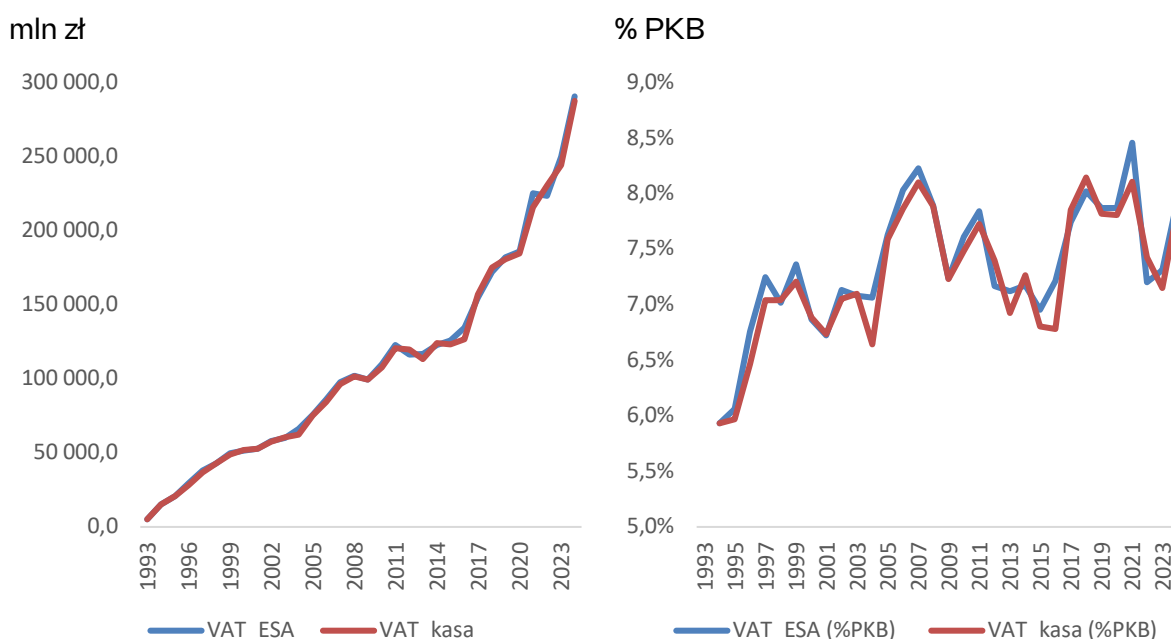
Relatywnie niski poziom ASVR i duża różnica pomiędzy ASVR a stawką podstawową VAT w Polsce wynikały z dużego udziału towarów i usług objętych jedną z obniżonych stawek VAT w transakcjach dostawy towarów i świadczenia usług w naszym kraju.

3.2. Dochody z VAT w Polsce w latach 1993-2025

Dochody z podatku VAT zasilają w całości budżet państwa, w odróżnieniu na przykład do podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (dochody, z których w części są przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego).

W 1994 r., dochody z VAT w ujęciu kasowym (pierwszy pełny rok obowiązywania tego podatku) wynosiły nominalnie ok. 15 mld zł, 5,9% PKB, co stanowiło 11,2% całkowitych dochodów budżetu państwa. W 2024 r. wynosiły one już ok. 288 mld zł, 7,9% PKB, co stanowiło 46,2% łącznych dochodów budżetu państwa. Zatem wpływy z VAT stają się systematycznie coraz bardziej kluczowym elementem dochodów państwa i determinują jego rozwój.

Wykres 6. Dochody z VAT w latach 1993-2025.



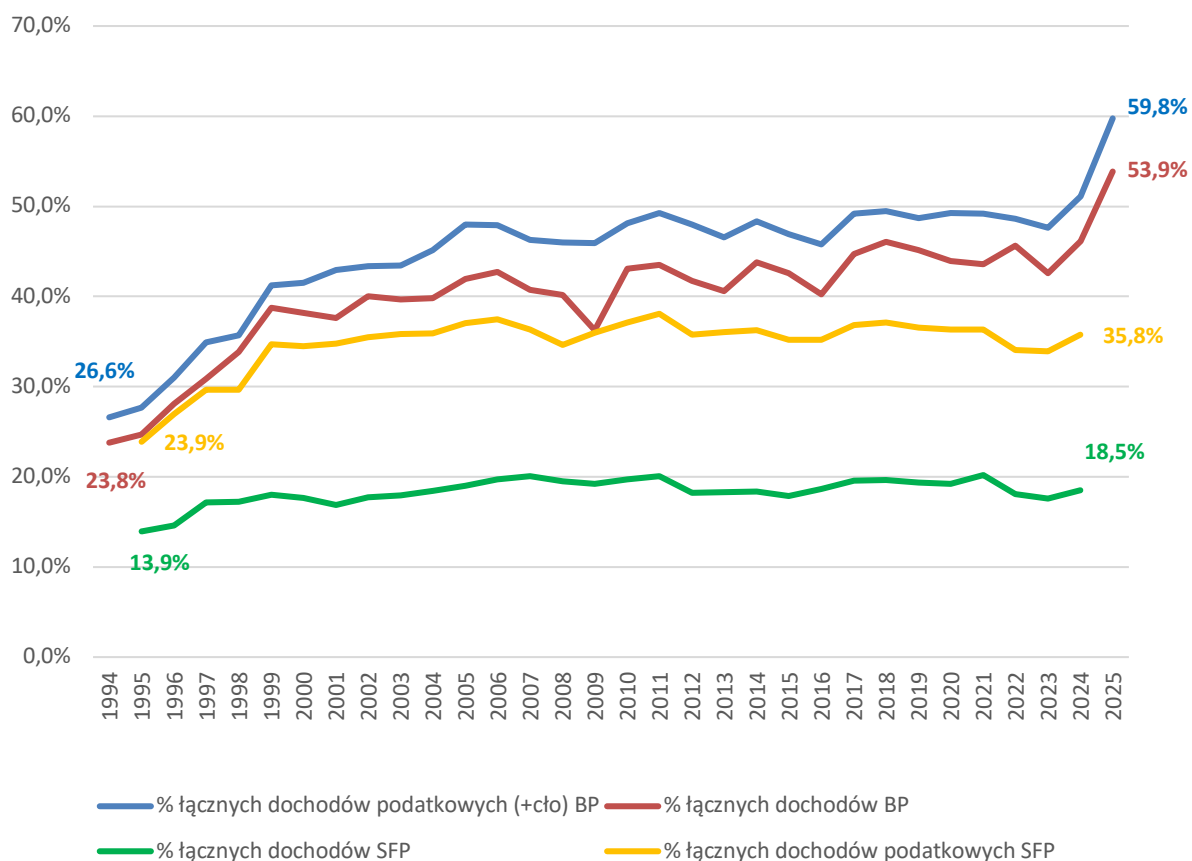
Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT, MF, GUS. VAT_kasa – wpływy z VAT budżetu państwa w ujęciu kasowym. VAT_ESA – wpływy z VAT sektora finansów publicznych w ujęciu memoriałowym ESA2010.

Wzrost znaczenia VAT w budżecie państwa jest wypadkową wielu czynników. W analizowanym okresie malała rola dochodów niepodatkowych i akcyzy. Zmieniały się stawki podatku i katalog towarów i usług nimi objętych, zmieniano zakres zwolnień, itp. Istotnym czynnikiem był też fakt, że udziały Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) w podatkach dochodowych w analizowanym okresie uległy istotnemu wzrostowi, wobec czego część dochodów z podatków dochodowych trafiająca do budżetu państwa była mniejsza, przez co rosła relatywna rola podatku VAT.

Biorąc pod uwagę ostatnią zmianę zasad udziału JST w podatkach dochodowych, szacuje się, że w 2025 r. udział VAT w dochodach budżetu państwa wzrośnie do ok. 54%, a jeżeli odniesiemy dochody z VAT do wszystkich dochodów podatkowych budżetu państwa wraz z cłem to ta relacja rośnie do niemal 60%.

Jeżeli spojrzymy na cały sektor finansów publicznych (w ujęciu memoriałowym ESA2010), uwzględniający wszystkie fundusze i podsektory to oczywiście procentowy wkład VAT jest mniejszy. Według danych EUROSTAT w 2024 r. dochody z VAT stanowiły 18,5% łącznych dochodów całego sektora finansów publicznych wobec 13,9% w 1995 r. Jak spojrzymy tylko na dochody podatkowe sektora finansów publicznych to VAT stanowi 35,8% w 2024 r. w porównaniu do 23,9% w 1995 r. Także w tym ujęciu również obserwujemy wzrost znaczenia podatku VAT.

Wykres 7. Dochody z VAT w relacji do agregatów dochodowych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT, MF, GUS. BP – budżet państwa w ujęciu kasowym. SFP – sektor finansów publicznych w ujęciu memoriałowym ESA2010.

Ramka 1. Dochody z VAT: ujęcie kasowe vs. ujęcie memoriałowe

W **ujęciu kasowym** dochody z podatku od towarów i usług są ujmowane w momencie faktycznego przepływu środków pieniężnych między podatnikami a budżetem państwa. Obejmuje to zarówno wpłaty VAT, jak i zwroty podatku, korekty deklaracji, zaległości podatkowe oraz wpływy wynikające z decyzji pokontrolnych. Kluczowe znaczenie ma więc moment zapłaty lub wypłaty środków, a nie chwila powstania obowiązku podatkowego czy realizacji transakcji gospodarczej.

W konsekwencji dochody VAT w ujęciu kasowym są silnie podatne na czynniki administracyjne i instytucjonalne, takie jak zmiany terminów rozliczeń, tempo realizacji zwrotów VAT czy jednorazowe działania aparatu skarbowego. Ujęcie to jest użyteczne z punktu widzenia zarządzania płynnością budżetu, jednak słabiej odzwierciedla

faktyczną aktywność gospodarczą w danym okresie i utrudnia porównania międzyokresowe oraz międzynarodowe.

Podejście kasowe jest stosowane w dokumentach budżetowych, w szczególności w ustawie budżetowej, sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa oraz w bieżącym zarządzaniu dochodami publicznymi.

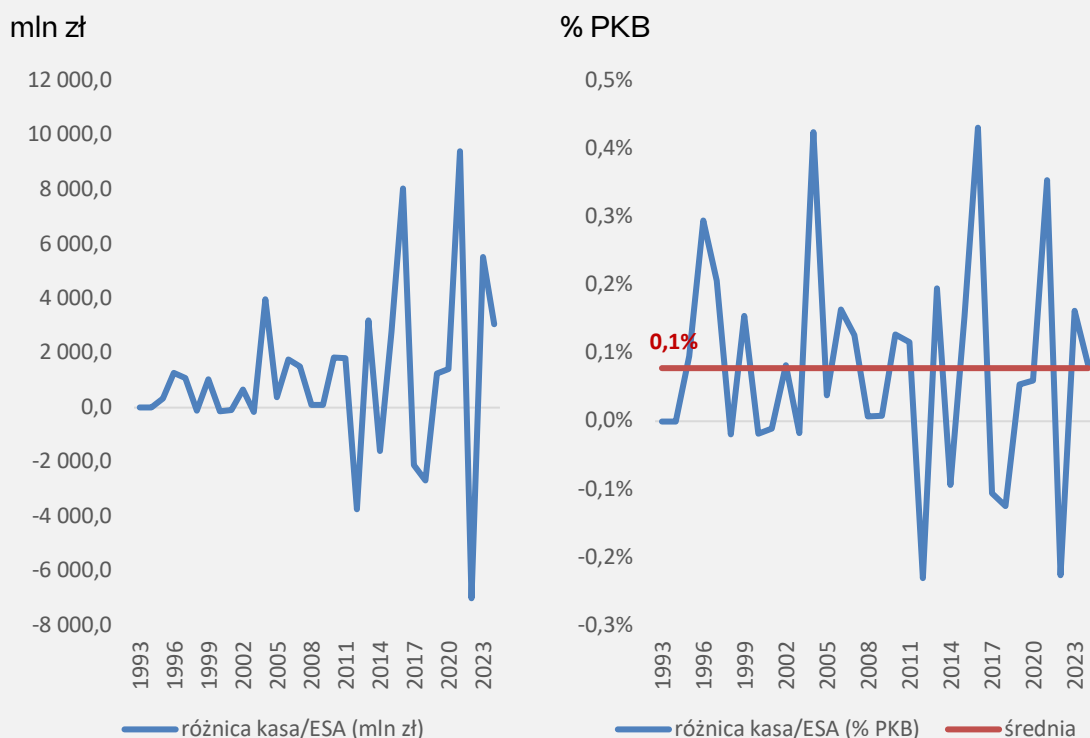
Zgodnie z ustawą o VAT podatnicy wpłacają podatek z tytułu obrotów i transakcji zrealizowanych w poprzednim miesiącu, co oznacza, że już na poziomie konstrukcji podatku występuje systemowe przesunięcie czasowe między aktywnością gospodarczą a kasowym ujęciem dochodów.

W **ujęciu memoriałowym (ESA 2010)**, zgodnym z metodologią ESA 2010, dochody z VAT są przypisywane do momentu realizacji transakcji generującej zobowiązanie podatkowe, niezależnie od momentu zapłaty lub zwrotu podatku. Celem tego podejścia jest powiązanie dochodów podatkowych z aktywnością gospodarczą właściwą dla danego okresu.

Ujęcie memoriałowe VAT jest stosowane w raportowaniu statystycznym i fiskalnym do Komisji Europejskiej, w szczególności w ramach notyfikacji fiskalnej oraz przygotowywania planów fiskalnych. To podejście jest również wykorzystywane do szacowania luki VAT. Przejście z danych kasowych do memoriałowych odbywa się z wykorzystaniem metody przesunięcia czasowego (ang. *time-adjustment method*), która koryguje obserwowane przepływy pieniężne w taki sposób, aby dotyczyły okresu aktywności gospodarczej. W przypadku VAT, EUROSTAT stosuje podejście uproszczone i stosuje przesunięcie czasowe o jeden miesiąc. Czyli przykładowo VAT w ujęciu memoriałowym za 2024 r. to suma dwunastu miesięcy, ale w okresie od lutego 2024 do stycznia 2025. W wyjątkowych sytuacjach, kiedy występują ponadnormatywne zwroty podatku VAT, EUROSTAT koryguje dane o nietypowe zwroty, odbiegające od typowego wzorca w danym okresie. Takie korekty EUROSTAT zastosował dla Polski w latach 2016-2018 (odpowiednio +3,6 mld zł, +1,5 mld zł i -5 mld zł). Te korekty są różnokierunkowe i kompensują się w dłuższym okresie.

W związku z powyższym agregaty roczne w zakresie dochodów z VAT mogą się różnić w ujęciu kasowym i memoriałowym. Maksymalne różnice wystąpiły w 2021 r., +9,4 mld zł i 2016 r. +8 mld zł, a w 2022 r. minus 7 mld zł (por. wykres 8). W długim okresie co do zasady różnice się znoszą (por. wykres 6). Średnia różnica to 0,1% PKB (od -0,2 do +0,4 proc. PKB).

Wykres 8: Różnice dochodów z VAT według ujęcia kasowego i memoriałowego



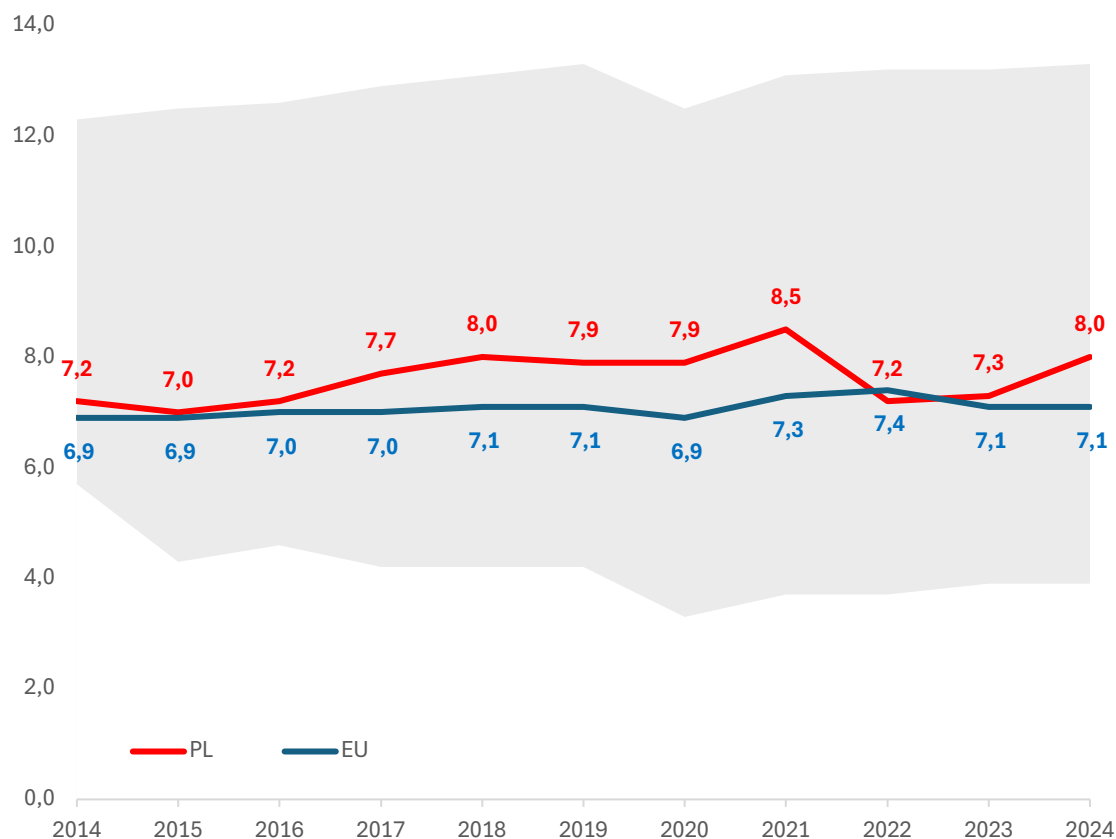
Źródło: opracowanie własne na podstawie MF, EUROSTAT

3.3. Dochody z VAT w Polsce na tle krajów UE

Przeciętnie dochody z VAT w Polsce w całym okresie objętym analizą (Wykres 9.) kształtowały się na poziomie około 7,4% PKB, wahając się między 6,1% (1995 r.) a 8,5% (2021 r.). Było to nieco więcej niż przeciętnie w UE, gdzie ta długookresowa średnia wynosi około 6,8% PKB, z wahaniami nie przekraczającymi 0,6 pkt. proc. od tej średniej i mieszczącymi się w przedziale od 6,4% (1995 r.) do 7,4% (2022 r.). W obu przypadkach widoczny jest nieznaczny trend wzrostowy.

Podatek od wartości dodanej stanowi filar dochodów budżetowych współczesnych państw europejskich. W Polsce, gdzie wpływy z VAT osiągnęły w 2024 r. 287,7 mld złotych netto, podatek ten pełni szczególnie istotną rolę w finansowaniu zadań realizowanych w budżecie państwa. Jego udział w dochodach budżetu państwa wyniósł 46,2%, co pokazuje jego znaczenie.

Wykres 9. Dochody z VAT (ESA 2010) w latach 1995-2025 na tle UE (proc. PKB).



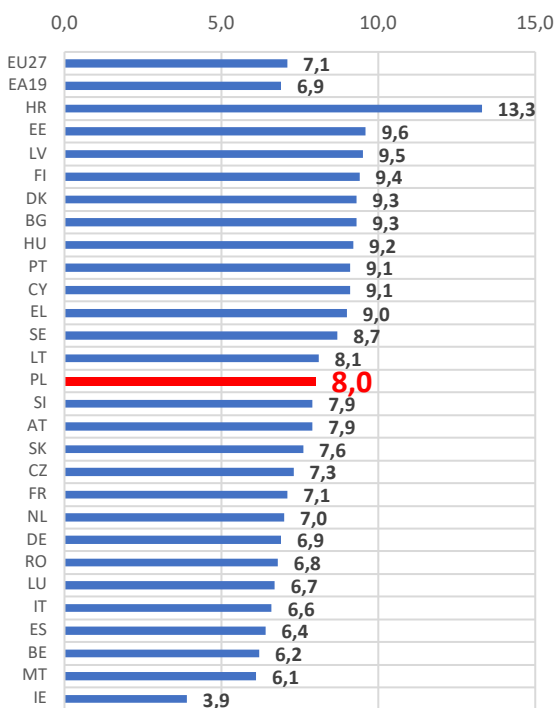
Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

Szare pole – rozpiętość max/min w UE.

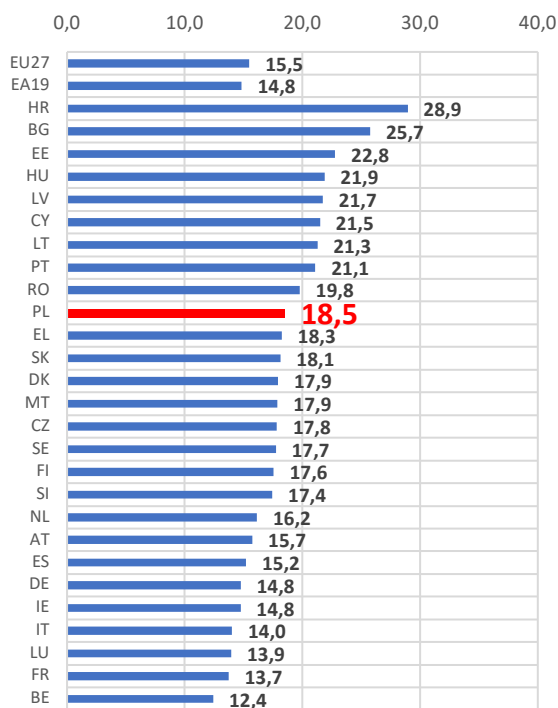
Eliminując z porównań Irlandię, która do porównań podatkowych nie za bardzo się nadaje, dochody z VAT w Polsce w relacji do PKB kształtują się mniej więcej w połowie zestawień wśród krajów UE. Analiza danych za 2024 r. pozycjonuje Polskę na 13 miejscu, jeżeli chodzi o relację dochodów z VAT do PKB, podobnie na 13 miejscu, jeżeli chodzi o relację dochodów z VAT do dochodów podatkowych i składkowych sektora finansów publicznych oraz w przypadku relacji dochodów z VAT do dochodów podatkowych tego sektora oraz na 10 miejscu w przypadku udziału dochodów z VAT w dochodach ogółem sektora publicznego. Z pewnością zatem nie można powiedzieć, że dochody z VAT, a tym samym podatek VAT, są w Polsce wysokie w porównaniu z innymi krajami UE. Plasujemy się mniej więcej w połowie stawki, co jest potwierdzone kilkoma wskaźnikami.

Wykres 10 abcd. Dochody z VAT (ESA 2010) w 2024 na tle UE.

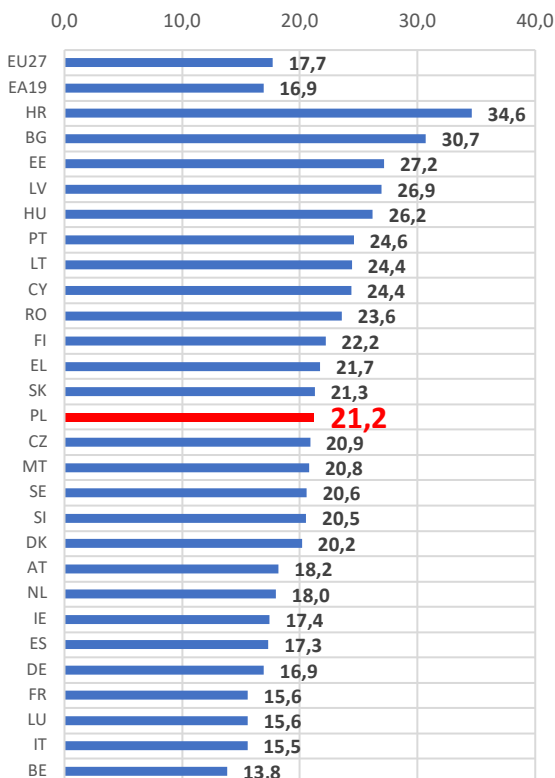
[a] 2024 (% PKB)



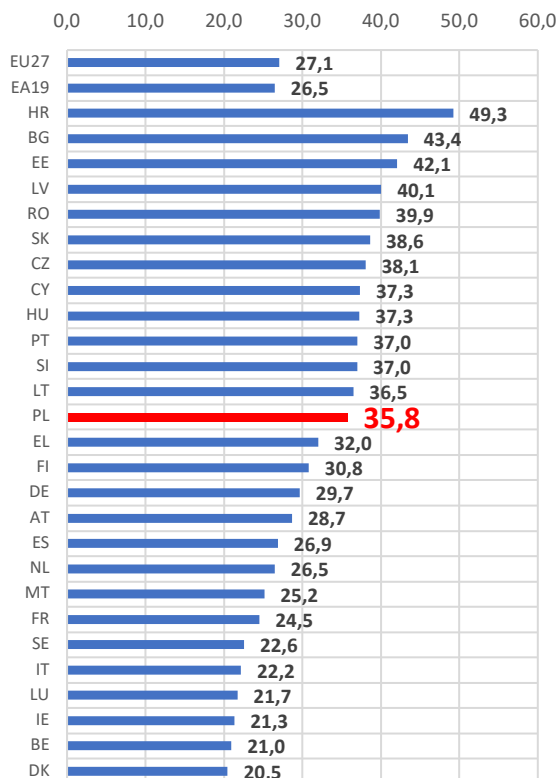
[b] 2024 (% dochodów ogółem SFP)



[c] 2024 (% dochodów podatkowych i składkowych SFP)



[d] 2024 (% dochodów podatkowych SFP)



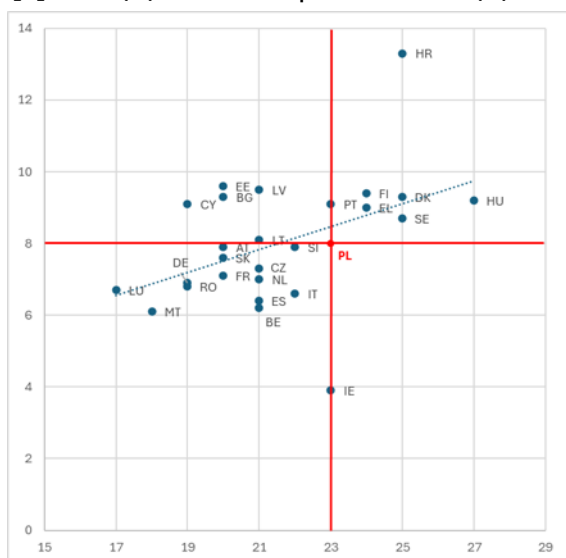
Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

Aby lepiej przedstawić wpływ zwolnień i obniżonych stawek, do analiz i badań często stosuje się tzw. operacyjną standardową stawkę VAT (ang. *actionable standard VAT rate* lub AVSR), o której pisaliśmy w podrozdziale 3.1. Ta liniowa stawka wyrównuje (przynosiłaby) obecne teoretyczne dochody z VAT w sytuacji hipotetycznej, w której zniesiono by zwolnienia z VAT (wynikające zarówno z polityki krajowej i polityki UE) i obniżone stawki. Według szacunków Komisji Europejskiej taka stawka dla Polski wynosiłaby 14,4% w porównaniu do 14,5% średnio w UE i do unijnej mediany na poziomie 15,4%.

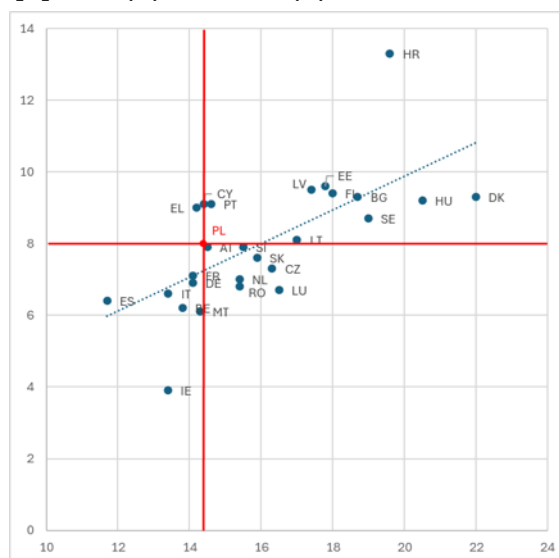
Jak widać na wykresach poniżej, zależność między dochodami z VAT w relacji do PKB (% PKB) a stawką podstawową VAT oraz operacyjną standardową stawką VAT (AVSR) jest pozytywna, ale silniejsza w przypadku AVSR. Prawy wykres (VAT/PKB vs AVSR) pokazuje dużo silniejszą dodatnią korelację (niebieska linia). Operacyjną standardową stawkę VAT (AVSR) – uwzględniającą zarówno stawkę podstawową, jak i obniżone stawki – lepiej wyjaśnia wariację w dochodach. Wniosek z tego porównania jest potwierdzeniem pewnej oczywistości: struktura stawek (udział stawek obniżonych vs podstawowych) oraz efektywny pobór podatku (odzwierciedlony w luce VAT) mają większe znaczenie dla dochodów podatkowych niż sama nominalna stawka podstawowa.

Wykres 11 ab. Dochody z VAT (ESA 2010 %PKB) vs. stawka podstawowa i AVSR.

[a] VAT (Y) vs stawka podstawowa (X)



[b] VAT (Y) vs ASVR (X)



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE, EUROSTAT.

4. Szacunki luki VAT dla Polski

Celem niniejszego rozdziału jest uporządkowanie wiedzy na temat źródeł danych oraz instytucji dokonujących szacunków luki VAT dla Polski, a także pokazanie, dlaczego różne szacunki mogą prowadzić do odmiennych – czasem znacząco – wyników. W szczególności przedstawiono i porównano dwa główne nurty estymacji: międzynarodowe szacunki Komisji Europejskiej oraz krajowe szacunki Ministerstwa Finansów. Oba podejścia opierają się na metodzie top-down, lecz różnią się zakresem danych, poziomem szczegółowości, horyzontem czasowym oraz celem analitycznym.

Warto zaznaczyć, że tylko te dwie instytucje sporządzają regularne, coroczne szacunki luki VAT. Przy czym Ministerstwo Finansów jedynie dla Polski, a Komisja Europejska dla wszystkich krajów Unii Europejskiej i krajów stowarzyszonych lub kandydujących do UE. Oprócz tego niektórzy autorzy szacowali lukę VAT dla Polski w jednorazowych opracowaniach i raportach (m.in. Thackray i Ahmed z IMF, 2018 oraz PwC, 2013 i 2014).

Ten rozdział pokazuje także, że luka VAT nie jest jedną „obiektywną” liczbą, lecz rezultatem modelowego procesu estymacyjnego, podatnego na rewizje danych makroekonomicznych, zmiany metodologii (np. przejście z ESA95 na ESA2010) oraz aktualizację założeń dotyczących struktury gospodarki. Analiza kolejnych edycji raportów („vintage”) Komisji Europejskiej dla Polski pozwala uchwycić skalę tych rewizji i unaocznia, dlaczego ostrożność interpretacyjna jest tu niezbędna.

W dalszej części rozdziału omówiono metodologię i charakter szacunków Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Finansów, wskazując ich mocne strony, ograniczenia i odmienne zastosowania analityczne. Takie porównanie stanowi punkt wyjścia do bardziej świadomego wykorzystania luki VAT jako narzędzia analizy fiskalnej – bez nadmiernych uproszczeń i bez przypisywania jej cech precyzyjnego miernika, którym w rzeczywistości z pewnością nie jest.

4.1. Szacunki luki VAT przez Komisję Europejską

Aby lepiej zrozumieć i monitorować efektywność poboru podatku od towarów i usług, Komisja Europejska w 2009 r. rozpoczęła systematyczne szacowanie luki VAT. Publikacja raportów nie miała jednak od początku charakteru w pełni regularnego – w latach 2010–2012 wystąpiła przerwa w ich przygotowywaniu. Od 2013 r., wraz z opublikowaniem drugiego raportu obejmującego lata 2000–2011, analizy te zaczęły ukazywać się corocznie w ostatnim kwartale roku i obejmują wszystkie państwa członkowskie UE.

W grudniu 2025 r. opublikowano czternasty raport, dostarczający porównywalnych danych dotyczących zarówno luki w poborze VAT (compliance gap), jak i luki wynikającej z konstrukcji systemu podatkowego i stosowanych preferencji (policy gap). Raporty te stały się jednym

z podstawowych punktów odniesienia w ocenie skuteczności systemów podatku VAT oraz administracji skarbowych w Unii Europejskiej.

Obecnie Komisja Europejska publikuje długie szeregi czasowe szacunków luki VAT, sięgające roku 2000, przy czym rozróżnia trzy typy estymacji.

Pełna estymacja („full estimates”) stanowi najbardziej kompletny i metodologicznie spójny szacunek luki VAT. Są one oparte na ostatecznych danych z rachunków narodowych, szczegółowej strukturze konsumpcji według klasyfikacji COICOP, danych o inwestycjach (GFCF) oraz skorygowanych danych o faktycznych dochodach z VAT. Choć także one mogą podlegać rewizjom w kolejnych edycjach raportów, to cechują się relatywnie najmniejszą niepewnością i stanowią punkt odniesienia dla analiz historycznych. Z powodu kompletności szacunki te są publikowane z dwuletnim opóźnieniem, dopiero gdy dostępne są pełna i kompleksowe dane o rachunkach narodowych, ze szczegółowym rozbiciem od strony popytowej. „Full estimate” zazwyczaj obejmuje 5-6 lat, w ostatnim raporcie KE pełny szacunek dotyczył okresu 2019-2023.

Drugą kategorią są szeregi wstecznie korygowane („backcasted series”). Ich celem nie jest jak najdokładniejsze odtworzenie poziomu luki VAT w odległych latach, lecz zapewnienie porównywalności w czasie. Komisja Europejska koryguje wcześniejsze szacunki tak, aby były one spójne z najnowszymi „full estimates”, zachowując jednocześnie dynamikę zmian widoczną w poprzednich edycjach. W rezultacie „backcasted series” obarczone są większym błędem poziomu dla najstarszych lat, ale lepiej oddają długookresowe trendy i pozwalają uniknąć sztucznych skoków wynikających wyłącznie ze zmian metodologicznych.

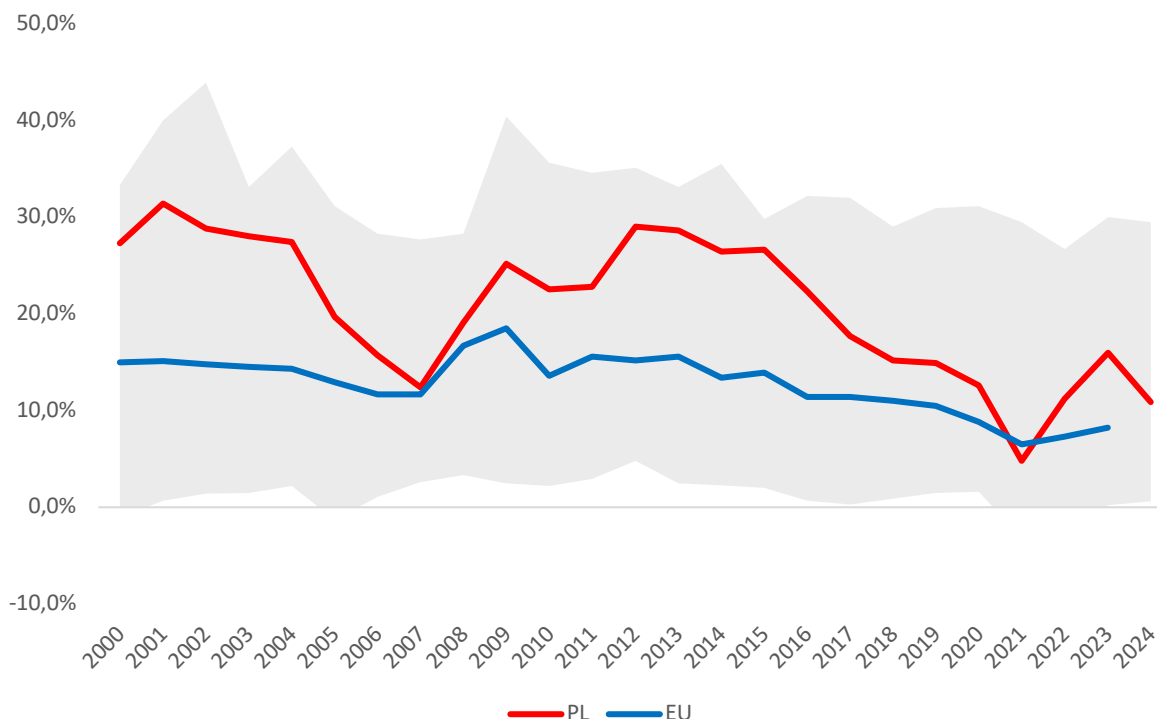
Trzecią kategorią są prognozy lub tzw. szybkie szacunki („forecast / fast estimates”), czyli wstępne prognozy dla najnowszych lat, publikowane w sytuacji, gdy nie są jeszcze dostępne finalne dane statystyczne. Szacunki te oparte są na uproszczonych założeniach, ekstrapolacjach oraz częściowych danych makroekonomicznych. Z tego względu charakteryzują się one największą niepewnością i największą rozpiętością względem późniejszych, zrewidowanych estymacji. W praktyce to właśnie prognozy są najczęściej korygowane w kolejnych raportach, gdy pojawiają się pełne dane rachunków narodowych i dochodów podatkowych. W ostatnim raporcie KE dokonano wstępnego szacunku luki VAT dla 22 krajów na 2024 r.

Zgodnie z ostatnim raportem Komisji Europejskiej luka VAT w Polsce wyniosła w 2023 r. 16% (47,5 mld zł, 1,4% PKB). Jest to tzw. pełna estymacja (ang. *full estimate*) bazująca na szczegółowych danych. Po okresie długiego spadku luki VAT w latach 2013-2021, w latach 2022-2023 luka VAT gwałtownie wzrosła. Oznacza to wzrost do poziomu obserwowanego ostatni raz w 2015 r. W dwa lata przyrost wyniósł ponad 11 punktów procentowych (pkt. proc.). Okazało się, że obserwowane trendy spadkowe luki okazały się nie być trwałe.

Według wstępnego szacunku KE luka VAT w 2024 r. spadła do poziomu 10,9% (35,6 mld zł, 1,0% PKB). Mimo spadku luka VAT utrzymała się na wysokim poziomie. Cieszy jednak, że trend wzrostowy został zahamowany. Niemniej jednak na podstawie szacunków KE jest

jeszcze za wcześnie, aby ocenić, czy to jest trwałe odwrócenie trendu. Szerzej na temat wahań poziomu luki VAT piszemy w podrozdziale 4.2.

Wykres 12. Luka VAT na tle UE, 2000-2024 (%VTTL).



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE. Szare pole MIN/MAX w UE.

Należy podkreślić, że luka VAT jest kategorią nieobserwowalną – nie da się jej bezpośrednio zmierzyć na podstawie danych administracyjnych. Jest ona wynikiem modelowej estymacji, zależnej od przyjętej metodyki, jakości i dostępności danych statystycznych, struktury rachunków narodowych oraz sposobu ich rewizji. Z tego powodu poziom luki VAT nie jest jedną „obiektywną” liczbą, lecz rezultatem procesu estymacyjnego, który wraz z rozwojem wiedzy i danych podlega korektom.

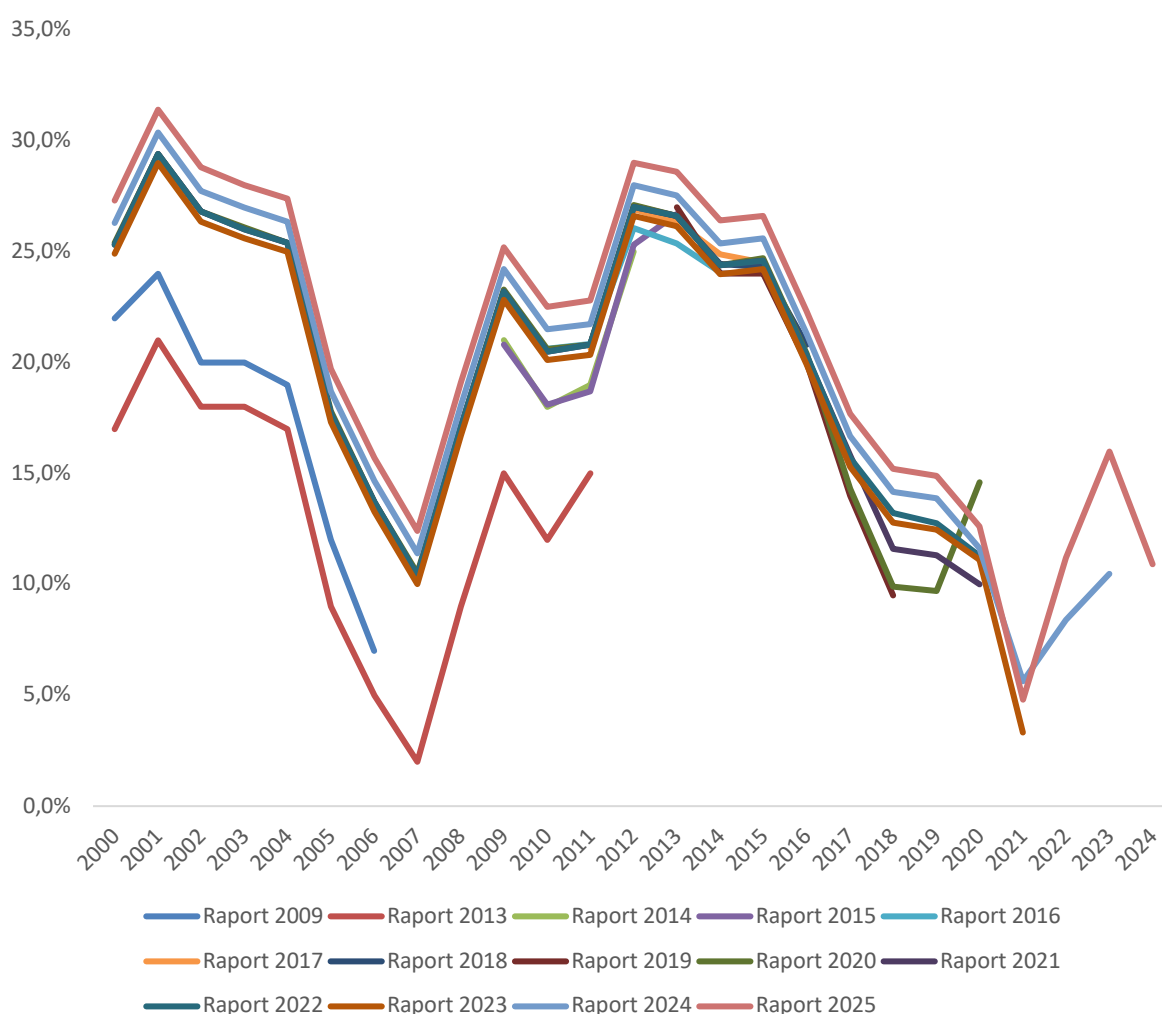
W tabeli 1. oraz na wykresie 13. zaprezentowano kolejne edycje szacunków luki VAT dla Polski publikowane przez Komisję Europejską (tzw. „vintage”). Zestawienie to pokazuje, jak wraz z upływem czasu i rozwojem metodyki zmieniały się oszacowania luki VAT dla tych samych lat historycznych. Wykres wyraźnie ilustruje, że w kolejnych raportach poziom luki VAT dla Polski był istotnie korygowany, a różnice między edycjami nie miały wyłącznie charakteru kosmetycznego, lecz w niektórych okresach sięgały nawet ponad 10 punktów procentowych. Podobne korekty można zaobserwować dla innych krajów UE.

Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku pierwszych raportów Komisji Europejskiej. Edycje z 2009 oraz 2013 r. wskazywały na relatywnie niską lukę VAT dla Polski w latach 2000–2011, wyraźnie odbiegającą od ocen prezentowanych w późniejszych raportach (por. wykres 14).

W raporcie KE z 2009 szacowano, że luka VAT w Polsce w 2006 roku wynosiła 7%, w kolejnym raporcie z 2013 roku KE nawet zmniejszyła ten szacunek dla 2006 roku do 5%. Obecne szacunki KE wskazują, że luka VAT w 2006 roku wyniosła 15,7%. Jeżeli weźmiemy pod uwagę rok 2011 to pierwotny szacunek wynosił 15%, a ostatni to 22,8%.

Różnice te nie wynikają z faktycznej zmiany ściągальności podatku w tamtym okresie, lecz przede wszystkim z ograniczeń wczesnej metodyki oraz dostępności danych. W początkowych edycjach raportów KE stosowała inne podejście do estymacji teoretycznej bazy VAT (VTTL), a także opierała się na mniej szczegółowych danych dotyczących struktury konsumpcji i inwestycji.

Wykres 13. Szacunki luki VAT dla Polski wg KE (2020-2024).



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE

Tabela 1. Szacunki luki VAT dla Polski wg KE (2000-2024).

Raport (Vintage)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Raport 2009	22,0%	24,0%	20,0%	20,0%	19,0%	12,0%	7,0%																		
Raport 2013	17,0%	21,0%	18,0%	18,0%	17,0%	9,0%	5,0%	2,0%	9,0%	15,0%	12,0%	15,0%													
Raport 2014	17,0%					9,0%				21,0%	18,0%	19,0%	25,0%												
Raport 2015										20,8%	18,1%	18,7%	25,3%	26,7%											
Raport 2016											20,6%	20,9%	26,1%	25,4%	24,1%										
Raport 2017												20,7%	26,9%	26,4%	24,9%	24,5%									
Raport 2018													27,1%	26,6%	24,4%	24,3%	20,8%								
Raport 2019														27,0%	24,0%	24,0%	20,0%	14,0%	9,5%						
Raport 2020	25,4%	29,4%	26,8%	26,1%	25,4%	17,8%	13,7%	10,5%	17,1%	23,3%	20,6%	20,8%	27,1%	26,6%	24,4%	24,7%	20,4%	14,3%	9,9%	9,7%	14,6%				
Raport 2021	25,3%	29,4%	26,8%	26,0%	25,4%	17,7%	13,7%	10,4%	17,1%	23,2%	20,5%	20,8%	27,0%	26,6%	24,4%	24,6%	20,3%	15,8%	11,6%	11,3%	10,0%				
Raport 2022	25,3%	29,4%	26,8%	26,0%	25,4%	17,7%	13,7%	10,4%	17,1%	23,2%	20,5%	20,8%	27,0%	26,6%	24,4%	24,6%	20,3%	15,7%	13,2%	12,7%	11,3%				
Raport 2023	24,9%	29,0%	26,4%	25,6%	25,0%	17,3%	13,3%	10,0%	16,7%	22,8%	20,1%	20,3%	26,6%	26,2%	24,0%	24,2%	19,9%	15,3%	12,8%	12,5%	11,1%	3,3%			
Raport 2024	26,3%	30,4%	27,7%	27,0%	26,4%	18,7%	14,7%	11,4%	18,1%	24,2%	21,5%	21,7%	28,0%	27,5%	25,4%	25,6%	21,3%	16,7%	14,2%	13,9%	11,6%	5,6%	8,4%	10,5%	
Raport 2025	27,3%	31,4%	28,8%	28,0%	27,4%	19,7%	15,7%	12,4%	19,1%	25,2%	22,5%	22,8%	29,0%	28,6%	26,4%	26,6%	22,3%	17,7%	15,2%	14,9%	12,6%	4,8%	11,2%	16,0%	10,9%
Max	27,3%	31,4%	28,8%	28,0%	27,4%	19,7%	15,7%	12,4%	19,1%	25,2%	22,5%	22,8%	29,0%	28,6%	26,4%	26,6%	22,3%	17,7%	15,2%	14,9%	14,6%	5,6%	11,2%	16,0%	
Min	17,0%	21,0%	18,0%	18,0%	17,0%	9,0%	5,0%	2,0%	9,0%	15,0%	12,0%	15,0%	25,0%	25,4%	24,0%	24,0%	19,9%	14,0%	9,5%	9,7%	10,0%	3,3%	8,4%	10,5%	
Różnica	10,3%	10,4%	10,8%	10,0%	10,4%	10,7%	10,7%	10,4%	10,1%	10,2%	10,5%	7,8%	4,0%	3,2%	2,4%	2,6%	2,4%	3,7%	5,7%	5,2%	4,6%	2,3%	2,8%	5,5%	
Max (od 2014)	27,3%	31,4%	28,8%	28,0%	27,4%	19,7%	15,7%	12,4%	19,1%	25,2%	22,5%	22,8%	29,0%	28,6%	26,4%	26,6%	22,3%	17,7%	15,2%	14,9%	14,6%	5,6%	11,2%	16,0%	
Min (od 2014)	17,0%	29,0%	26,4%	25,6%	25,0%	9,0%	13,3%	10,0%	16,7%	20,8%	18,0%	18,7%	25,0%	25,4%	24,0%	24,0%	19,9%	14,0%	9,5%	9,7%	10,0%	3,3%	8,4%	10,5%	
Różnica (od 2014)	10,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	10,7%	2,4%	2,4%	2,4%	4,4%	4,5%	4,1%	4,0%	3,2%	2,4%	2,6%	2,4%	3,7%	5,7%	5,2%	4,6%	2,3%	2,8%	5,5%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

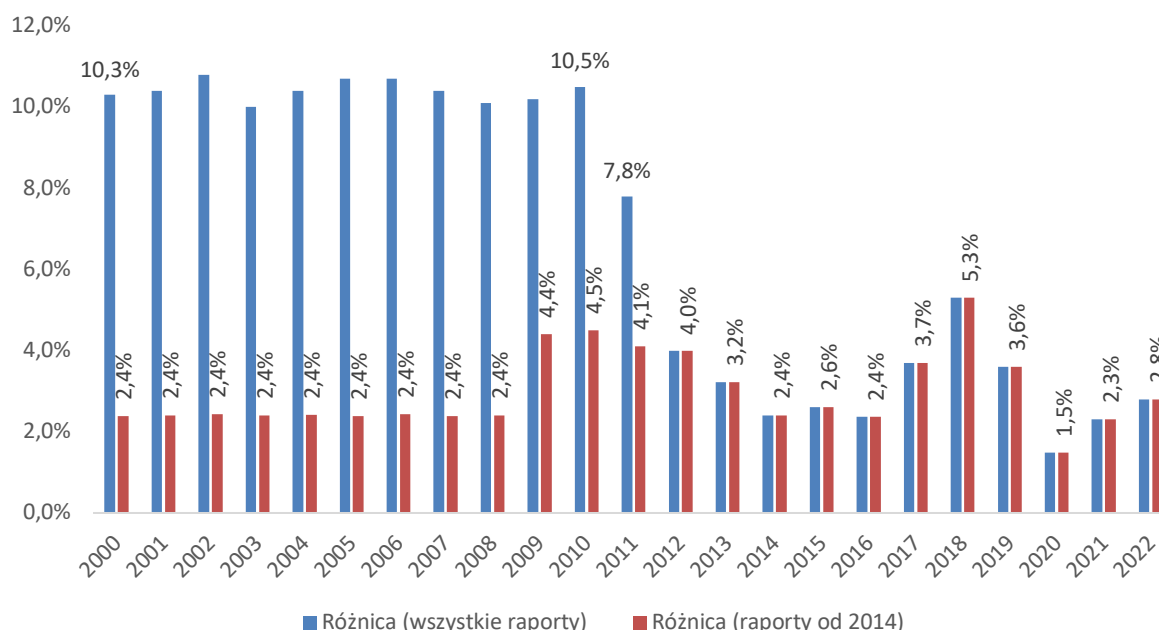
*) Pola niebieskie – szeregi wstecznie korygowane (backcasted series), dostosowywane w celu zapewnienia porównywalności w czasie i zachowania dynamiki zmian; pola szare – prognozy wstępne (forecast / fast estimates), oparte na niepełnych danych i uproszczonych założeniach; pozostałe pola – szacunki pełne (full estimates), bazujące na finalnych danych rachunków narodowych, publikowane z około dwuletnim opóźnieniem.

Istotnym czynnikiem była również zmiana systemu rachunków narodowych, przejście z ESA95 na ESA2010⁸. Przejście na nową metodologię wpłynęło na poziom i strukturę agregatów makroekonomicznych, w tym konsumpcji, inwestycji oraz działalności sektora publicznego, które są kluczowe dla wyznaczania teoretycznych zobowiązań VAT. W efekcie KE była zmuszona do rewizji wcześniejszych szacunków, aby zapewnić spójność danych w długim horyzoncie czasowym.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę szacunki z ostatnich raportów, gdzie stosowano już ugruntowaną metodykę to rozpiętość szacunku jest mniejsza, ale cały czas występuje i wynosi średnio ok. 3 pkt. proc. (1,5-5,3 pkt. proc.).

Porównując błędy estymacji dla trzech typów szacunków, można stwierdzić, że najmniejszą niepewnością cechują się „full estimates”, większą – backcasted series, natomiast największą – szacunki za poprzedni rok. Większa rozpiętość dla tych ostatnich wynika z niepełnych danych wejściowych, uproszczonego modelowania struktury konsumpcji oraz konieczności szacowania skutków zmian legislacyjnych bez pełnej informacji ex post. W konsekwencji prognozy należy traktować wyłącznie jako narzędzie wczesnej oceny kierunku zmian luki VAT, a nie jako precyzyjną miarę jej poziomu.

Wykres 14. Różnice szacunku luki VAT dla Polski (MAX-MIN) wg KE (2000-2024)



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

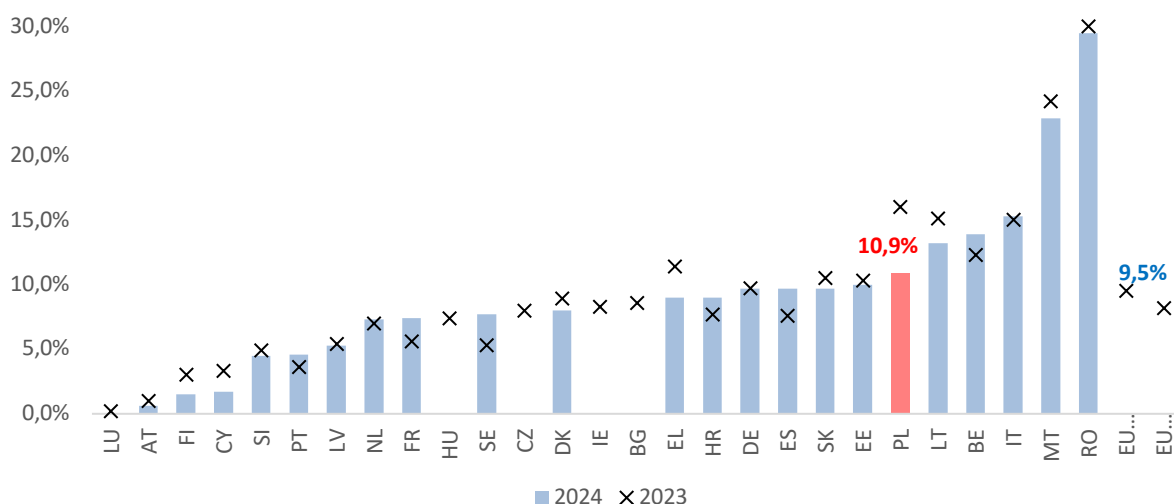
⁸ ESA95 i ESA2010 to kolejne wersje Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych, czyli zharmonizowanej metodologii liczenia rachunków narodowych w UE. ESA2010 zastąpiła ESA95 od 2014 r., wprowadzając szereg zmian koncepcyjnych i klasyfikacyjnych (np. inne ujmowanie B+R (Badania i Rozwój), aktywów intelektualnych, zobowiązań emerytalnych).

4.2. Luka VAT w Polsce na tle krajów UE

Wielkość luki VAT w Polsce jest jedną z największych pośród krajów Unii Europejskiej. W roku 2023 wyniosła ona, wg Komisji Europejskiej, 16%⁹ (47,5 mld zł) i była większa niż w 2022 r. o 4,8 pkt. proc. Większe odnotowano jedynie dla Malty (24,2%) i Rumunii (30%) (wykres 15). Średnia wielkość luki VAT w UE osiągnęła w 2023 r. 9,5%, o 1,6 pkt. proc. więcej niż w 2022 r. Ponadprzeciętne wielkości luki zanotowano jeszcze dla: Litwy (15,1%), Włoch (15%), Belgii (12,3%), Grecji (11,4%), Słowacji (10,5%), Estonii (10,3%) i Niemiec (9,7%). Spośród nowych krajów członkowskich jedynie w czterech poziom luki VAT był niższy od średniego unijnego, tj. w Bułgarii (8,6%), Czechach (8,0%), Węgrzech (7,4%) i Słowenii (4,9%). W Luksemburgu (0,3%) i Austrii (1,0%) odnotowano najmniejsze wielkości luki w UE. W ocenie Komisji Europejskiej zasadniczą przyczyną powiększenia się luki VAT w UE w 2023 r. była dekonunktura gospodarcza.

Według wstępnych szacunków wielkość luki VAT w Polsce obniżyła się w 2024 r. do 10,9%¹⁰ (35,6 mld zł). Był to największy spadek poziomu luki spośród tych krajów UE, dla których Komisja oszacowała jej wielkość w 2024 r. W ośmiu krajach luka VAT powiększyła się względem roku 2023; najbardziej w Szwecji, o 2,4 pkt. proc., najmniej w Łotwie, o 0,1 pkt. proc., a w Danii nie uległa zmianie (9,7%). Spadek poziomu luki VAT w Polsce w 2024 r. był, zdaniem KE, skutkiem poprawy koniunktury i różnorodnych usprawnień systemowych, w tym wdrażania innowacyjnych technologii w obsłudze podatników przez administrację skarbową i rozwoju płatności bezgotówkowych.

Wykres 15. Luka VAT w krajach UE wg KE w latach 2023 i 2024.



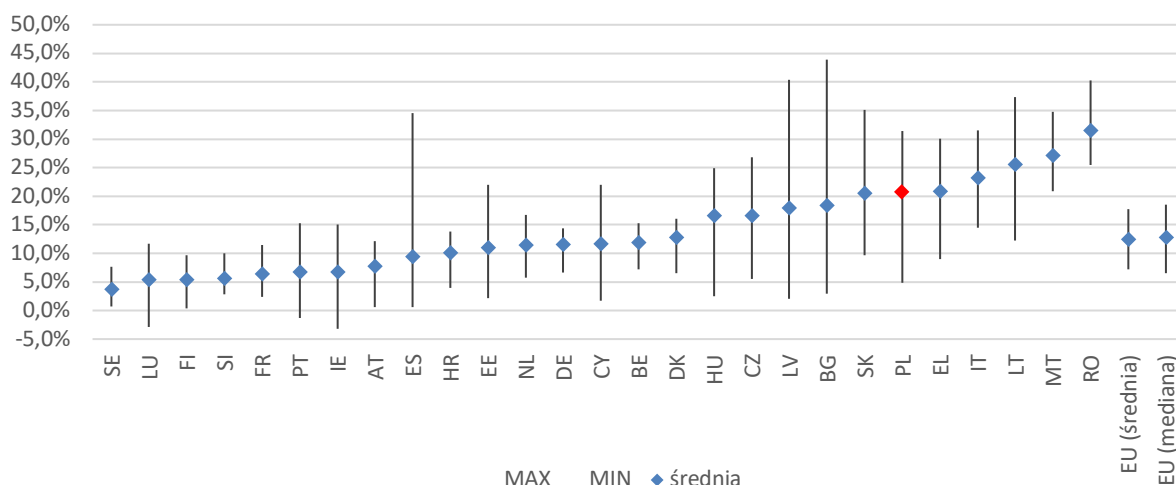
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE. Dla 5 krajów (LU, HU, CZ, IE, BG) KE nie oszacowała luki VAT dla 2024 r.

⁹ 13,5% wg Ministerstwa Finansów.

¹⁰ 6,9% wg Ministerstwa Finansów.

Wielkość luki VAT w Polsce w latach 2000-2023 wyniosła przeciętnie 20,7% i była większa od wieloletniej średniej w UE o 8,2 pkt. proc. Większą (przeciętnie) niż w Polsce lukę w tym okresie odnotowano tylko dla trzech krajów: Włoch (25,6%), Malty (27,1%) i Rumunii (31,5%) (wykres 16). W 15 krajach przeciętna wielkość luki VAT w latach 2000-2023 była mniejsza niż średnio w UE; najmniejsza w Szwecji (3,8%), a niewiele wyższy poziom odnotowano dla Luksemburga i Finlandii (po 5,4%) oraz Słowenii (5,6%). Na średnią w latach 2000-2023 wielkość luki VAT w Polsce znaczny wpływ ma obserwacja odstająca z roku 2021, dla którego poziom luki oszacowano na 4,8%. Gdyby usunąć tę wartość ze średniej, przeciętny poziom luki byłby wyższy o ponad 0,7 pkt. proc.

Wykres 16. Luka VAT w krajach UE wg KE (min, max, średnia w latach 2000-2023).



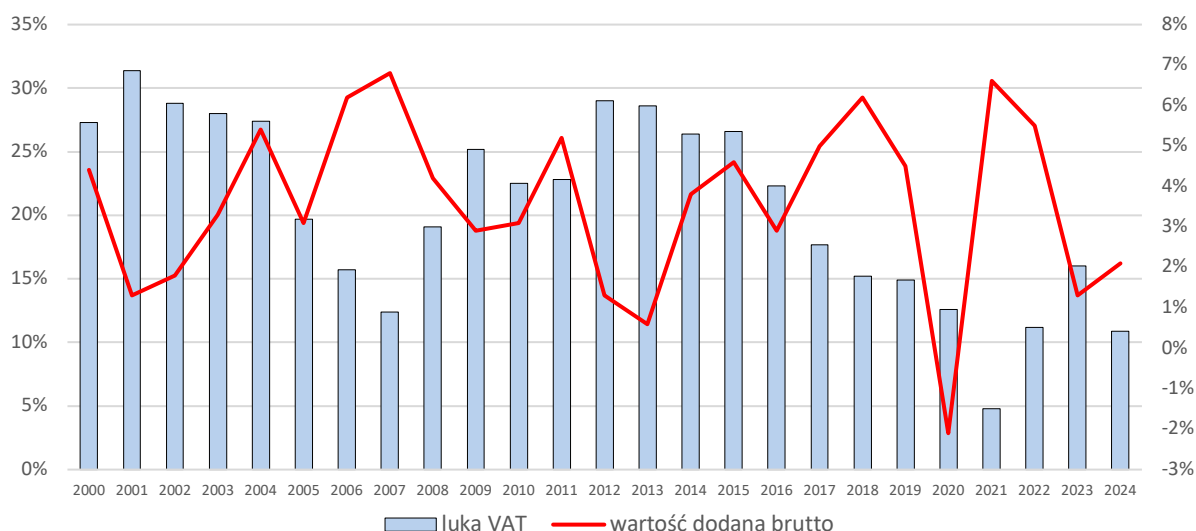
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE.

Średnio w latach 2000-2023, Polska odznaczała się nie tylko względnie dużą luką VAT, ale i dużymi wahaniami jej rozmiaru. Rozpiętość szacunków za lata 2000-2023 sięga 26,6 pkt. proc. Większe wahania wielkości luki VAT w tym okresie zanotowano jedynie dla Hiszpanii (33,9 pkt. proc.), Łotwy (38,2 pkt. proc.) i Bułgarii (41,9 pkt. proc.) (wykres 16). Najbardziej stabilna była luka VAT w Szwecji – amplituda wahań wyniosła 7 pkt. proc. Ogólnie rzecz biorąc, im większa jest luka VAT, tym większe są wahania jej wielkości.

Wielkość luki VAT zależy od koniunktury gospodarczej – rośnie, gdy sytuacja gospodarcza się pogarsza, i maleje, gdy stan gospodarki ulega poprawie (wykres 17). Wielkość luki nie zmienia się jednak w tej samej mierze co wartość dodana brutto – odchylenie standardowe przyrostu wielkości luki VAT w Polsce w latach 2000-2024 przekraczało 4,3 pkt. proc. i było dwukrotnie większe od odchylenia standardowego stopy wzrostu realnej wartości dodanej brutto. Innymi słowy, wzrost realnej wartości dodanej brutto w ostatnim (blisko) ćwierćwieczu o 1,0%, powodował spadek wielkości luki przeciętnie o 2 pkt. proc. W Unii Europejskiej antycykliczność luki VAT jest również, choć mniej wyraźnie, widoczna (wykres 18), jednak wpływ zmiany realnej wartości dodanej brutto na wielkość luki jest znacznie mniejszy – wzrost wartości dodanej brutto (w cenach stałych) o 1,0%, przyczyniał się do spadku wielkości luki o 0,6 pkt. proc.

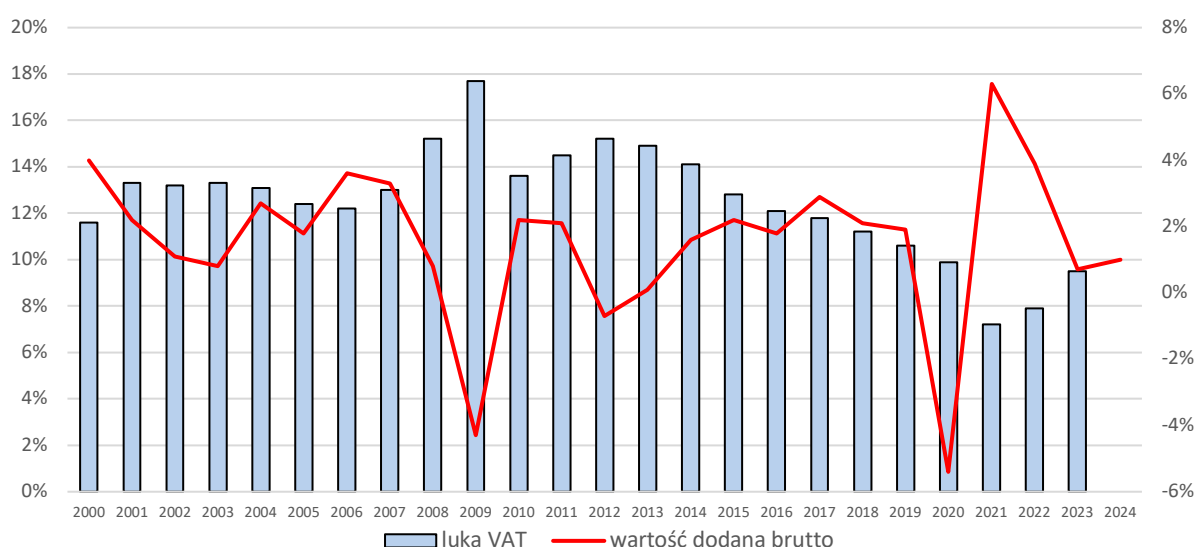
Najogólniej rzecz biorąc, choć wielkość luki VAT w Polsce utrzymuje się na znacznie wyższym poziomie niż (przeciętnie) w Unii Europejskiej, to zarówno w Polsce jak i w UE podlega ona trendowi spadkowemu (wykres 16) i jest ujemnie powiązana ze zmianami realnej wartości dodanej brutto (wykresy 17 i 18). Elastyczność luki VAT względem wartości dodanej brutto (w cenach stałych) jest w Polsce jednak ponad trzykrotnie większa. Szerzej o cykliczności luki VAT w rozdziale 6.

Wykres 17. Luka VAT (lewa oś) i stopa wzrostu realnej wartości dodanej brutto (prawa oś) Polski w latach 2000-2024.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE i Eurostatu.

Wykres 18. Luka VAT (lewa oś) i stopa wzrostu realnej wartości dodanej brutto (prawa oś) UE w latach 2000-2024.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE i Eurostatu.

4.3. Szacunki luki VAT publikowane przez Ministerstwo Finansów

Ministerstwo Finansów w kwietniu 2014 r., w ramach działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających efektywność administracji podatkowej, zaplanowało tworzenie corocznie raportu prezentującego zmiany w czasie luki VAT. Celem tego działania było stworzenie miernika statystycznego pozwalającego na monitorowanie w czasie ściągłości podatków, a tym samym efektywności systemu i administracji podatkowej. W Planie Działania¹¹ założono opublikowanie pierwszego szacunku „luki VAT” na koniec 2015 r.

Warto zaznaczyć, że pierwsze pogłębione prace Komisji Europejskiej nad metodyką szacowania luki VAT rozpoczęły się w 2014 r. w ramach programu Fiscalis. Dnia 27 listopada 2014 r. powołano grupę roboczą Tax Gap Project Group, której celem była wymiana doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie stosowanych metod szacowania ubytków podatkowych. Prace te koncentrowały się na przeglądzie i porównaniu istniejących metodyk szacowania luki VAT i zakończyły się w 2016 r.

Pierwsze oficjalne publikacje szacunków luki VAT przez Ministerstwo Finansów w Polsce pojawiły się w kwietniu 2016 r. w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WPFP) i obejmowały lata 2007–2015. W kolejnych edycjach WPFP szacunki luki VAT były publikowane regularnie aż do 2024 r. Od 2024 r. Ministerstwo Finansów prezentuje szacunki luki VAT w corocznym sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej.

Równolegle, w celu wypracowania spójnej metodyki krajowej, w Ministerstwie Finansów realizowany był projekt „Wdrożenie w Ministerstwie Finansów metodyki szacowania luki podatkowej VAT na poziomie makroekonomicznym”, prowadzony w latach 2017–2018. Efektem tych prac był raport „Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017” (Mazur i in., 2019), w którym szczegółowo opisano metodykę stosowaną przez Ministerstwo Finansów oraz przedstawiono szacunki luki VAT dla lat 2004–2017.

Ministerstwo Finansów, podobnie jak Komisja Europejska, stosuje podejście top-down. Wyliczenia MF obejmują na compliance gap, czyli lukę wynikającą z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, a nie z konstrukcji systemu podatkowego.

Metodyka Ministerstwa Finansów opiera się na bardziej zagregowanych danych makroekonomicznych, co pozwala na wczesne oszacowanie luki VAT – już w kwietniu roku następującego po roku analizowanym. Dzięki temu luka VAT może być wykorzystywana jako

¹¹ Plan działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i zwiększających efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017, przyjęty przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów w kwietniu 2014 r. w celu realizacji rekomendacji Rady Ecofin dla Polski z 10 grudnia 2013 r.

narzędzie bieżącego monitoringu skuteczności poboru podatku i oceny działań administracji skarbowej.

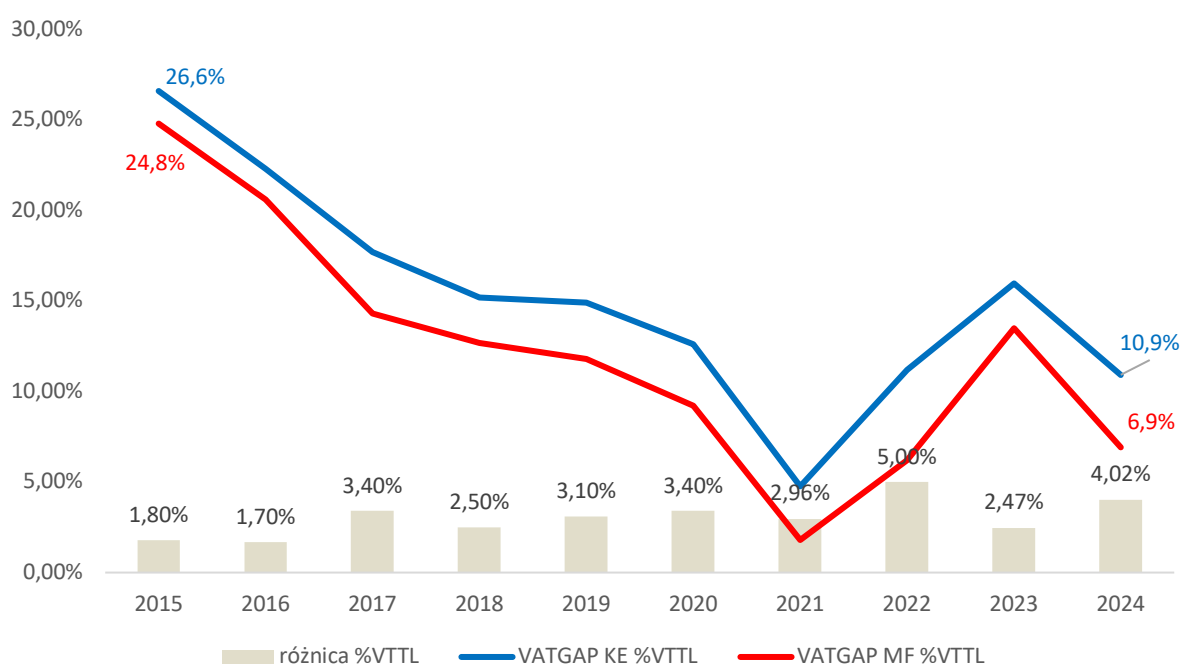
Według szacunku MF z czerwca 2025 r. luka VAT w 2024 r. wyniosła 6,9%, tj. 21,5 mld zł, 0,6% PKB. Według szacunku KE luka VAT w 2024 r. wyniosła 10,9%. Zatem KE szacuje, że luka jest większa o 4 pkt. proc., tj. o 14 mld zł (por. wykres 19 i 20).

Na wykresie 21 pokazano wszystkie szacunki historyczne luki VAT przez MF, tzw. „vintage” szacunków. Również w tym przypadku historyczne wartości w kolejnych estymacjach ulegają zmianie, choć korekty są mniejsze niż w przypadku szacunków KE. Jednak w ostatnich latach korekty szacunku luki VAT dokonywane przez MF wynoszą średnio ok. 2,5 pkt. proc.

Luka szacowana przez MF jest trwale mniejsza od szacunków KE, co pokazuje, że uproszczone podejście MF w sposób trwały niedoszacowuje luki VAT względem podejścia komisyjnego. Przebieg w czasie obu szacunków jest bardzo podobny jednak różnica w poziomach jest trwała. Ta rozbieżność powoduje dysonans w ocenie efektywności poboru podatku VAT. Resort Finansów powinien dążyć do zwiększenia zbieżności własnych szacunków z szacunkami historycznymi KE lub w dialogu z KE wpływać na uzgodnienie obu podejść.

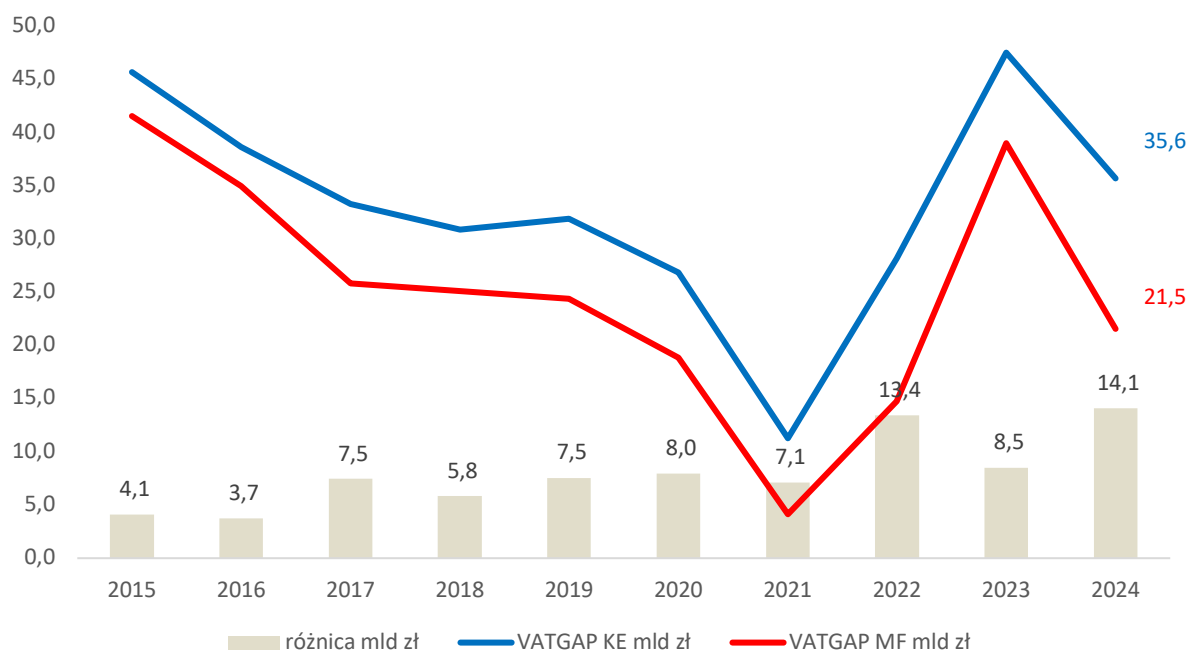
Niemniej jednak oba podejścia ukazują podobny przebieg w czasie luki VAT. Szacunki MF potwierdzają, że w latach 2022-2023 luka VAT w Polsce wzrosła, a w 2024 r. mieliśmy do czynienia ze spadkiem luki VAT.

Wykres 19. Szacunki luki VAT dla Polski wg MF i KE, % VTTL (2015-2024)



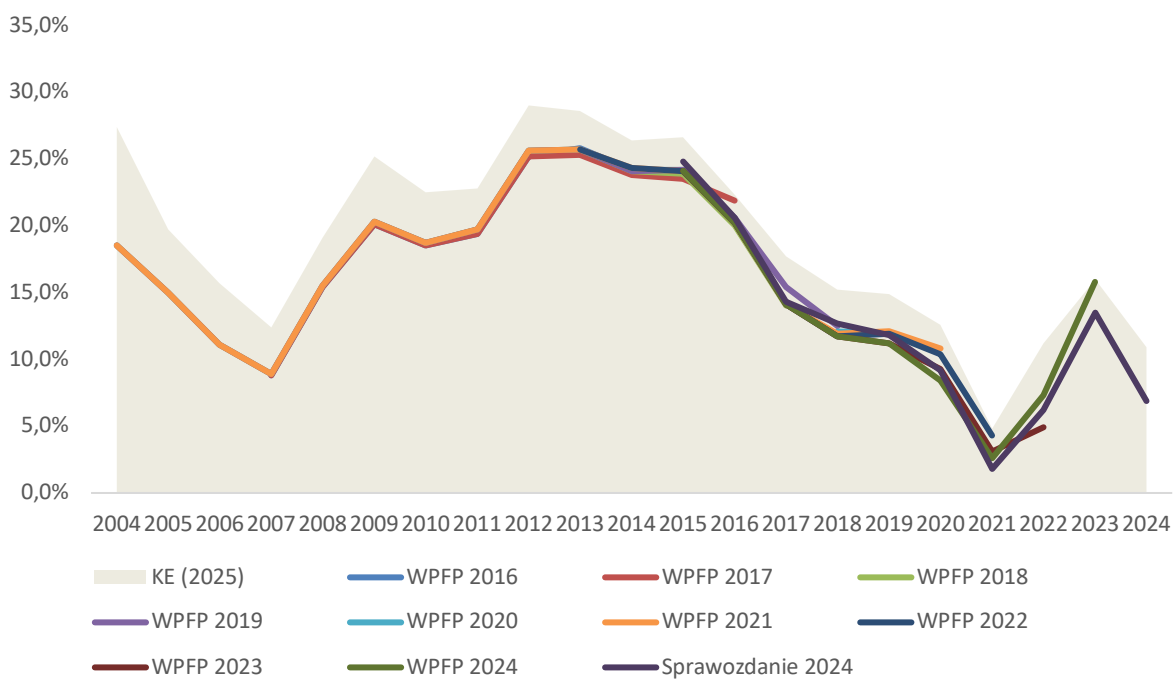
Źródło: opracowanie własne na podstawie KE, MF.

Wykres 20. Szacunki luki VAT dla Polski wg MF i KE, mld zł (2015-2024)



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE, MF.

Wykres 21. Szacunki luki VAT dla Polski wg MF (kolejne „vintage” na tle KE), % VTTL (2004-2024)



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE, MF.

5. Uszczelnianie systemu poboru VAT w latach 2016-2025

5.1. Działania ograniczające lukę VAT

Przez uszczelnianie systemu poboru podatku rozumie się wszelkie działania, w tym przede wszystkim legislacyjne i organizacyjne, podejmowane przez władze państwa w celu zmniejszenia luki podatkowej poprzez zwiększenie skuteczności poboru i ograniczenie skali oszustw podatkowych (wyłudzeń).

Do roku 2010 problem istnienia w Polsce luki w podatku od towarów i usług ani nie był dobrze rozpoznany, ani nie został podjęty jako wyzwanie systemowe. Jeszcze pod koniec pierwszej dekady obecnego stulecia, w latach 2007-2009, dokonano szeregu posunięć liberalizujących zasady rozliczania podatku i odpowiedzialność za ich naruszenie. Jak zauważyła Najwyższa Izba Kontroli: „w latach 2010-2015, narósł w Polsce problem ze ściągalnością VAT [i] skutecznym przeciwdziałaniem uszczupleniom dochodów z tego tytułu. Do zjawiska tego mogły w pewnym stopniu przyczynić się podjęte w latach 2007-2008 inicjatywy zmierzające do ułatwienia przedsiębiorcom prowadzenia działalności gospodarczej, [...] w szczególności upowszechnienie kwartalnych rozliczeń podatku VAT, jak również zniesienie sankcji w podatku VAT. [...] Zniesienie sankcji mogło wpłynąć na osłabienie dyscypliny podatkowej. Z kolei rozszerzenie możliwości stosowania rozliczeń kwartalnych było wykorzystywane przez zorganizowane grupy przestępcze do oszustw w podatku VAT, w szczególności popełnianych z udziałem ‘znikającego podatnika’, z uwagi na wydłużony czas reakcji organów skarbowych na nieprawidłowości” (NIK, 2019, s. 13 i 14).

Jednak należy zwrócić uwagę, że wzrost luki VAT w tamtym okresie był obserwowany w większości krajów UE, czyli wynikała on również z czynników globalnych (por. wykres 33 w aneksie i rozdział 6). Powiększanie się luki VAT po wybuchu światowego kryzysu finansowego i gospodarczego w latach 2007 i 2008 zwróciło uwagę międzynarodowych organizacji współpracy gospodarczej, w tym Komisji Europejskiej i OECD, które zarekomendowały państwom członkowskim podjęcie starań zaradczych, zalecając m.in. stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w obrocie towarami „wrażliwymi” oraz wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności nabywcy za VAT dostawcy. Polska przyjęła te rozwiązania odpowiednio w 2011 i 2013 r. W roku 2014, realizując zalecenia Rady Ecofin z 10 grudnia 2013 r., Ministerstwo Finansów opracowało 43-punktowy *Plan działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i zwiększających efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*. Był to pierwszy kompleksowy plan działań zmierzających do zmniejszenia luki w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Przewidywał on m.in. opracowanie systemu analizy ryzyka, informatyzację kontroli ksiąg podatkowych, przeciwdziałanie oszustwom w obrocie wyrobami elektronicznymi, paliwami ciekłymi, złotem, wyrobami stalowymi i tytoniowymi oraz wprowadzenie klauzuli przeciwko

unikaniu opodatkowania. Wiele z punktów tego planu zostało w kolejnych latach zrealizowanych.

Poniżej przedstawiono kalendarium głównych działań uszczelniających podjętych w Polsce w latach 2011-2025, omówiono najważniejsze z nich i podsumowano ich skutki.

1 kwietnia 2011 r. — mechanizm odwrotnego obciążenia

Ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz. U. Nr 64, poz. 332) wprowadzono mechanizm odwróconego obciążenia (ang. *reverse charge*) w handlu złomem oraz uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Polega on na przeniesieniu obowiązku rozliczania podatku VAT ze sprzedawcy na nabywcę, co ma zapobiec sytuacji, w której dostawca towaru czy usługi nie odprowadzi podatku należnego, a Skarb Państwa będzie musiał zwrócić podatek naliczony przez nabywcę. Wynikiem oszustwa jest jednak nie tylko uszczuplenie dochodów budżetowych, ale również zakłócenie uczciwej konkurencji, gdyż towary lub usługi, od których nie zapłacono należnego podatku, są zbywane po niższej cenie, co skutkuje spadkiem przychodów ze sprzedaży rejestrowanej (od której uiszczono podatek). Przykładowo, oszacowano, że tego typu oszustwa na rynku stalowych prętów zbrojeniowych spowodowały spadek wielkości sprzedaży u legalnie działających producentów stali w Polsce o 15% w 2012 r. i 30% w I połowie 2013 r. (Sarnowski, Selera, 2025, s. 117). Pozytywne doświadczenia ze stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w obrocie złomem skłoniły władze do rozszerzenia katalogu towarów i usług nim objętych. Z dniem 1 października 2013 r. został on powiększony o 30 kolejnych grup towarowych, w tym o pręty stalowe¹², zaś z dniem 1 lipca 2015 r. mechanizm ten objął również inne wyroby stalowe, wyroby ze złota, telefony komórkowe, komputery przenośne, konsole do gier oraz nieobrobione plastycznie metale nieżelazne¹³.

1 października 2013 r. — odpowiedzialność solidarna

Instytucja odpowiedzialności solidarnej została w Polsce wprowadzona wspomnianą już ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. Tak jak mechanizm odwróconego obciążenia była ograniczona do podmiotów dokonujących obrotu tzw. towarami „wrażliwymi”¹⁴, tj. takimi, w przypadku których dochodziło do wyłudzeń skarbowych na dużą skalę, w szczególności paliw i niektórych wyrobów stalowych. W 2017 r. zakres przedmiotowy rozszerzono m.in. o olej rzepakowy i dyski twarde¹⁵. Istotą tej instytucji jest odpowiedzialność solidarna nabywcy za podatek należny, nieuiszczony przez dostawcę, co skłania nabywcę do weryfikacji

¹² Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1027).

¹³ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 605).

¹⁴ Wymienionymi w załączniku nr 15 do ustawy o podatku od towarów i usług. Obecnie są to m.in. płyty, arkusze, folie i pasy z tworzyw sztucznych, wszelkiego rodzaju wyroby ze stali, srebra, złota, aluminium, miedzi, elektroniczne układy scalone, komputery, dyski twarde, telefony, telewizory, aparaty fotograficzne, kamery cyfrowe, części do silników spalinowych, różnego rodzaju odpady i surowce wtórne, paliwa, części samochodowe i usługi budowlane.

¹⁵ Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 2024).

wiarygodności jego kontrahentów. W praktyce czasem taka weryfikacja jest utrudniona, co przenosi całe ryzyko podatkowe z tytułu odpowiedzialności solidarnej na legalnie i uczciwie działający podmiot gospodarczy, który ponosi koszty nieuczciwego kontrahenta.

1 lipca 2016 r. — jednolity plik kontrolny

Wprowadzenie jednolitego pliku kontrolnego było odpowiedzią na intensywnie rozwijający się proceder wystawiania „pustych” faktur, dokumentujących sprzedaż towarów lub usług, która faktycznie nie miała miejsca. W 2013 r. organy kontroli skarbowej wykryły takie faktury na łączną kwotę 19,7 mld zł, w 2014 r. ich wartość wzrosła do 33,7 mld zł, a w 2015 r. do 81,9 mld zł (NIK, 2016, s. 9). Ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1649) nałożono na podatników prowadzących księgi podatkowe z użyciem programów komputerowych obowiązek ich przekazywania, w określonym formacie i strukturze, na żądanie organu podatkowego. Miało to umożliwić analizę transakcji realizowanych przez podatników VAT, a zwłaszcza sprawdzenie, czy podatek naliczony przez nabywcę był zgodny co do kwoty z podatkiem należnym ujętym w księgach dostawcy. Właściwy jednolity plik kontrolny (JPK) został wprowadzony w 2016 r. Na podatników nałożono wówczas obowiązek comiesięcznego przekazywania elektronicznej ewidencji VAT, już bez wezwania organu podatkowego¹⁶. Duże przedsiębiorstwa podlegały obowiązkowi od 1 lipca 2016 r., średnie i małe od 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębiorstwa od 1 stycznia 2018 r. Z dniem 1 października 2020 r. połączono ewidencję VAT ze składanymi dotąd odrębnie deklaracjami VAT-7 i VAT-7K w jeden dokument elektroniczny JPK_VAT.

Jednolity plik kontrolny umożliwił Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), która powstała w marcu 2017 r. w wyniku scalenia urzędów skarbowych i celnych, izb skarbowych i celnych oraz urzędów kontroli skarbowej, analizowanie dużych zbiorów danych o transakcjach rodzących obowiązki podatkowe w VAT. W grudniu 2019 r. KAS otrzymał narzędzie analityczne pod nazwą Analizator Sieciowy Silnika Analiz, wykorzystujące dane z JPK_VAT oraz metody statystyczne i metody uczenia maszynowego do badania powiązań między przedsiębiorcami¹⁷. Korzystając z JPK, a od 2020 r. również z Silnika Analiz, KAS znacznie zwiększyła potencjał analityczny. W latach 2018-2022 liczba transakcji poddanych analizie przez KAS zwiększyła się z 7,5 mld do 9,9 mld (o 32%), a wartość transakcji uznanych w wyniku analizy za wymagające dalszej weryfikacji zmniejszyła się z 16 mld zł do 5 mld zł (o niemal 69%). Liczba ujawnionych podatników, którzy nie zadeklarowali sprzedaży pomimo takiego obowiązku, wzrosła z 20 tys. do 27 tys. (o 35%), takich, którzy wystawili faktury VAT, choć nie dokonali rejestracji dla celów VAT, spadła z 91 tys. do 41 tys. (o 55%), a takich, którzy kilkakrotnie odliczyli VAT na podstawie tej samej faktury, zwiększyła się z 16 tys. do 45 tys. (blisko trzykrotnie). Liczba faktur wystawionych przez podmioty niezarejestrowane do celów VAT zmniejszyła się ze 132 tys. do 82 tys. (o 37,9%), a liczba podatników, którzy w rejestrze

¹⁶ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 846).

¹⁷ Pismo Ministra Finansów do Marszałek Sejmu z dnia 27 listopada 2020 r. w odpowiedzi na interpelację nr 12198 poseł Małgorzaty Niemczyk w sprawie luki VAT w 2020 r.

zakupów ujęli faktury od podmiotów niezarejestrowanych do celów VAT, obniżyła się ze 136 tys. do 60 tys. (o 55,9%) (Sarnowski, Selera, 2025, s. 159-164).

1 sierpnia 2016 r. – tzw. pakiet paliwowy

Ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1052) dokonano zmiany zasad rozliczania VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych. Celem było ukrócenie procederu wyłudzenia podatku w obrocie paliwami, dokonywanym za pośrednictwem zarejestrowanych odbiorców lub podmiotów prowadzących składy podatkowe w procedurze zawieszanej akcyzy na rzecz podmiotów określanych jako „znikający podatnicy”. Ocenia się, że skala wyłudzeń sięgnęła w 2012 r. 12,6% całkowitego wolumenu sprzedaży oleju napędowego, w roku 2013 wzrosła do 18,6-24,2%, a w latach 2014 i 2015 przekraczała 20%. Straty budżetu państwa wyniosły tylko w 2013 r. 4,3-5,8 mld zł (Sarnowski, Selera, 2025, s. 226 i 227). Zmiany polegały na ograniczeniu prawa do obrotu paliwami na terenie Polski jedynie do podmiotów zarejestrowanych w kraju oraz objęciu ich obowiązkiem zapłaty podatku w terminie 5 dni od chwili sprowadzenia paliwa do kraju. Rezultatem wdrożenia tzw. pakietu paliwowego było ograniczenie przestępczości w obrocie paliwami ciekłymi, wzrost wielkości ich sprzedaży rejestrowanej – między rokiem 2015 a 2023 r. wzrosła on z 14 830 tys. m³ do 23 303 tys. m³, tj. o ponad 57% – i wzrost dochodów budżetowych z VAT od paliw (tylko w 2017 r. o ok. 4 mld zł, Sarnowski, Selera, 2025, s. 232 i 233).

1 stycznia 2017 r. — pakiet rozwiązań uszczelniających

Wspomnianą ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. dokonano szeregu zmian, spośród których najważniejsze polegały na modyfikacji zasad rozliczeń i postępowań weryfikacyjnych (zaostreniu warunków uzyskania zgody na dokonywanie przyspieszonych zwrotów VAT i ograniczeniu skali rozliczeń kwartalnych), rozszerzeniu katalogu transakcji objętych mechanizmem odwróconego obciążenia i odpowiedzialnością solidarną oraz wprowadzeniu obowiązku składania przez niektórych przedsiębiorców¹⁸ (uczestniczących w obrocie z innymi krajami UE oraz handlujących towarami „wrażliwymi”) deklaracji VAT i informacji podsumowujących drogą elektroniczną. Zmiany te usprawniły analizę ryzyka prowadzoną przez administrację skarbową i utrudniły dokonywanie oszustw przez nieuczciwych podatników.

18 kwietnia 2017 r. – tzw. pakiet przewozowy

W celu uszczelnienia kontroli obrotu niektórymi wyrobami (m.in. paliwami, napojami alkoholowymi, suszem tytoniowym) ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1218) wprowadzono obowiązek rejestracji przewozu tych towarów w Systemie

¹⁸ Od 1 stycznia 2018 r. obowiązkiem składania elektronicznych deklaracji i informacji podsumowujących objęto wszystkich podatników VAT.

Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT). Początkowo zgłoszeniu do SENT podlegał wyłącznie przewóz drogowy. Z dniem 1 sierpnia 2018 r. obowiązkiem zgłoszenia objęto również przewóz kolejowy¹⁹. Od 22 lutego 2022 r. nadzór SENT został rozciągnięty również na przewóz odpadów na terytorium Polski, a od 21 kwietnia 2023 r. na przewóz zboża, jaj, mięsa drobiowego i produktów pszczelich, o ile wolumen przewozu przekracza przepisane limity. Pojazd przewożący towary „wrażliwe” musi być wyposażony w przekaźnik GPS lub aplikację mobilną, umożliwiające przekazywanie służbom kontrolnym danych geolokalizacyjnych w czasie rzeczywistym.

13 stycznia 2018 r. – System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej

Ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2491) wprowadzono w Polsce System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR), poprzez który KAS otrzymuje codziennie informacje o rachunkach tzw. podmiotów kwalifikowanych²⁰, prowadzonych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK), oraz transakcjach na tych rachunkach. STIR stwarza możliwość porównania danych o przepływach finansowych z danymi o transakcjach zaewidencjonowanych w JPK_VAT, a tym samym identyfikację fikcyjnego obrotu i analizę ryzyka wyłudzeń skarbowych. W przypadku wykrycia podatnika uczestniczącego w fikcyjnym obrocie KAS może zażądać dokonania przez bank lub SKOK blokady rachunku tego podmiotu oraz odmówić jego rejestracji i wykreślić z urzędu jako podatnika VAT. Od 1 lipca 2019 r. KAS może również zażądać przekazania przez bank lub SKOK adresu IP, z którego logowano się do rachunku podmiotu kwalifikowanego i złożona została dyspozycja przeprowadzenia transakcji. W rezultacie zastosowania STIR liczba podmiotów kwalifikowanych, uznanych za „ryzykowne”, zwiększyła się z 29 tys. w 2018 r. do 81 tys. w 2020 r. (2,8-krotnie). W latach 2018-2022 zostało zablokowanych w sumie ponad 5200 rachunków bankowych na łączną kwotę ok. 443 mln zł. Wartość oszacowanych uszczupień VAT w tym okresie, zidentyfikowanych z użyciem STIR, sięgnęła ok. 2,5 mld zł (Sarnowski, Selera, 2025, s. 181 i 184).

13 stycznia 2018 r. / 1 września 2019 r. – tzw. „czarna” i „biała lista” podatników VAT

Ustawa o STIR nałożyła na Szefa KAS obowiązek prowadzenia wykazu podmiotów, którym odmówiono rejestracji dla celów VAT, skreślonych z rejestru oraz do niego przywróconych. Wykaz ten, zwany wówczas „czarną listą” podatników VAT, zawiera dane podmiotu (REGON, KRS/PESEL), któremu odmówiono rejestracji lub który został wykreślony z rejestru, dane identyfikacyjne osób uprawnionych do reprezentowania tego podmiotu, jego prokurentów oraz wspólników, a także podstawę prawną odmowy rejestracji lub wykreślenia. Wykaz umożliwia sprawdzenia wiarygodności potencjalnych kontrahentów. Ustawą z dnia 12 kwietnia

¹⁹ Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. z 2018 r. poz. 1539).

²⁰ Podmiotem kwalifikowanym jest osoba prawna, osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, osoba fizyczna prowadząca działalność zarobkową na własny rachunek, która nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz inna jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej, która ma zdolność prawną.

2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1018) „czarną listę” rozszerzono o dane dotyczące czynnych podatników VAT i podmiotów zwolnionych z VAT. Rozbudowany wykaz, zwany obecnie „białą listą” podatników VAT, aktualizowany każdego dnia, oprócz ich danych identyfikacyjnych zawiera informacje o numerach rachunków bankowych, wskazanych przez przedsiębiorcę w zgłoszeniu identyfikacyjnym (lub aktualizacyjnym) i potwierdzonych w STIR.

1 lipca 2018 r. – mechanizm podzielonej płatności

Mechanizm podzielonej płatności (MPP, ang. *split payment*) polega na tym, że płatność za towar lub usługę, zrealizowana przez nabywcę przelewem, nie trafia w całości na rachunek odbiorcy, ale zostaje rozdzielona na kwotę netto i podatek VAT. Kwota netto trafia na rachunek sprzedawcy, a kwota podatku VAT na jego rachunek VAT, wydzielony z rachunku rozliczeniowego prowadzonego przez bank lub SKOK. Mechanizm podzielonej płatności został wprowadzony na zasadzie dobrowolności ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 62). Dobrowolność dotyczy tylko nabywcy, a dostawca nie ma możliwości kwestionowania wyboru nabywcy. Z dniem 1 listopada 2019 r. obowiązkiem stosowania MPP objęto podatników VAT, którzy sprzedają lub nabywają towary albo usługi „wrażliwe”, a kwota należności ogółem z faktury przekracza 15 tys. zł²¹. Mechanizm podzielonej płatności zastąpił zarazem mechanizm odwrotnego obciążenia.

Podatnicy mają możliwość wykorzystywania środków z rachunku VAT do zapłaty podatku z tytułu faktur otrzymanych od kontrahentów oraz innych należności publicznoprawnych. Od 1 października 2021 r. mają także możliwość przekazywania środków między rachunkami VAT posiadanymi w różnych bankach. Podatnik może również złożyć wniosek do naczelnika urzędu skarbowego o wyrażenie zgody na ich przekazanie na rachunek główny.

Mechanizm podzielonej płatności z jednej strony zabezpiecza, w zakresie w jakim jest stosowany, interes fiskalny państwa, z drugiej, jak „biała lista” podatników VAT, daje przedsiębiorcom możliwość weryfikacji rzetelności i uczciwości kontrahentów. W okresie od lipca 2018 r. do października 2019 r. dokonano w systemie MPP ponad 24,5 mln transakcji na łączną kwotę 399,2 mld zł. Udział podatku należnego od tych transakcji w podatku należnym ogółem wyniósł 11%. W roku 2022 liczba takich transakcji wyniosła 93,9 mln (wzrost 3,8-krotny) na łączną kwotę 2,2 bln zł, a udział podatku należnego od nich we wpływach z VAT wzrósł do 60% (Sarnowski, Selera, 2025, s. 145).

1 maja 2019 r. – kasy fiskalne

Kasa fiskalna to urządzenie rejestrujące sprzedaż detaliczną i przekazywanie *online* informacji o niej bezpośrednio do systemu teleinformatycznego KAS w czasie rzeczywistym. Informacje

²¹ Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1751).

te obejmują dane z paragonów fiskalnych, w tym NIP sprzedawcy, podstawę opodatkowania, kwotę podatku, stawkę VAT, rodzaj towaru lub usługi, datę i czas sprzedaży. Obowiązek używania kas fiskalnych został wprowadzony ustawą z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy — Prawo o miarach (Dz.U. z 2019 r. poz. 675), obejmując stopniowo kolejne grupy podatników, poczynając od podmiotów dokonujących obrotu towarami „wrażliwymi”. Wariantem kasy fiskalnej jest tzw. kasa *online* w postaci aplikacji działającej w telefonie lub komputerze przenośnym. Stosowanie tego rodzaju kas fiskalnych zostało umożliwione podatnikom działającym w niektórych branżach (m.in. transportowej, hotelarskiej, gastronomicznej, sprzedaży paliw stałych, usług fryzjerskich, kosmetycznych, medycznych i prawniczych) w latach 2020 i 2021²².

1 września 2019 r. – tzw. Mała ustawa uszczelniająca

Ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1520) ograniczono zwolnienia podmiotowe dla podatników dokonujących sprzedaży określonych wyrobów.

1 lutego 2026 r. – Krajowy System e-Faktur

Ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1598) nałożono na podatników obowiązek wystawiania, przysyłania i przechowywania faktur elektronicznych wg określonej struktury (XML) za pomocą platformy teleinformatycznej pod nazwą Krajowy System e-Faktur (KSeF). Obowiązkiem tym objęto w pierwszej kolejności dużych przedsiębiorców, tj. takich, u których wartość brutto sprzedaży przekroczyła w 2024 r. 200 mln zł (od 1 lutego 2026 r.), a w dalszej – pozostałych podatników, jeśli wartość sprzedaży dokumentowana fakturami za okresy miesięczne przekracza kwotę pow. 10 tys. zł (od 1 kwietnia 2026 r.), oraz pozostałe podmioty wystawiające faktury do 10 tys. zł (od 1 stycznia 2027 r.). KSeF w połączeniu ze STIR wzmocnią zdolność KAS do bieżącego monitorowania obrotu gospodarczego, prowadzenia analizy ryzyka i identyfikacji nierejestrowanych transakcji.

5.2. Skutki fiskalne działań uszczelniających

Opisane wyżej działania uszczelniające z pewnością przyniosły skutki fiskalne w postaci zmniejszenia strat budżetu państwa z tytułu nieuregulowanych zobowiązań w podatku VAT i wyłudzeń VAT. Jak już jednak wspomniano, skutki te są trudne do oszacowania, bowiem na ich wysokość wpływ ma wiele czynników, w tym zmiany zachowań podatników w odpowiedzi na działania administracji skarbowej, cykl koniunkturalny i zmiany struktury gospodarki. Szacunków takich dokonano na potrzeby Stabilizującej Reguły Wydatkowej (SRW). W latach 2016-2024 podejście do ujmowania efektów redukcji luki VAT w SRW ewoluowało od

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (Dz.U. z 2020 r. poz. 957).

szacunków *ex ante* do *ex post*. W 2016 r. skutków uszczelniania w SRW nie ujęto. W latach 2017-2020 skutki fiskalne działań uszczelniających były wprowadzane do SRW głównie w formule prognozowanej. W uzasadnieniu do projektów kolejnych ustaw budżetowych, w części dotyczącej reguły wydatkowej, zostały opisane wszystkie działania dyskrecyjne, których wyniki oszacowano na: ok. 6,9 mld zł w 2017 r. (0,34% PKB), w 2018 r. ok. 10,8 mld zł (0,50% PKB), w 2019 r. ok. 7,4 mld zł (0,32% PKB) oraz w 2020 r. ok. 7,9 mld zł (0,33% PKB) (tabela 2). O kwoty te rosła dopuszczalna przestrzeń wydatkowa w SRW. W 2021 r. Ministerstwo Finansów dokonało korekty dotychczasowych efektów uszczelniania²³. Po pierwsze, wycofało wcześniej zapisany skutek dla 2020 r. w wysokości ok. 7,9 mld zł. Po drugie, zweryfikowało skutki działań za lata 2016-2019. Łączna korekta w SRW wyniosła -10,5 mld zł, co odpowiadało -0,39% PKB. Była to więc korekta o dużej skali, pokazująca że wcześniejsze ujęcie efektów uszczelniania w formule *ex ante* prowadziło do nadbudowania przestrzeni fiskalnej. W konsekwencji skutki zmniejszania luki VAT zaczęto ujmować w większym stopniu w formule *ex post*, tj. na podstawie szacunków wielkości luki VAT i wynikającego z nich skumulowany rezultatu zwiększenia stopnia *tax compliance*²⁴ (Mazur i in. 2016).

Tabela 2. Szacunki skutków fiskalnych działań uszczelniających realizowanych w latach 2017-2026 (w mld zł) sporządzone na potrzeby SRW

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
przed korektą	6,2	10,8	7,5	7,9	0	3,1	18,4	0	0	2,1
po korekcie	6,2	10,8	7,5	0	-10,5	3,1	18,4	0	0	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektów

W latach kolejnych w SRW ponownie uwzględniono skutki działań uszczelniających, szacowane *ex post* w 2022 r. ok. 3,1 mld zł (0,10% PKB), a w 2023 r. (po nowelizacji) ok. 18,4 mld zł (0,54% PKB). W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2023 r. wskazano, że w kwocie wydatków na rok 2023, obok innych działań dyskrecyjnych, ujęto „aktualizację skutków działań dotyczących uszczelniania luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobieganiem unikania płacenia tego podatku na podstawie szacunku *ex post* zmian luki VAT w 2021 r.”. W uzasadnieniu doprecyzowano, że aktualizacja ta obejmuje efekty działań wdrożonych w poprzednich latach, a w szczególności: mechanizmu podzielonej płatności, kas fiskalnych oraz dalszych zmian nakierowanych na uszczelnienie systemu VAT. W uzasadnieniu nie przedstawiono dekompozycji skutków działań uszczelniających ani metody przypisania zmian wielkości luki VAT do konkretnych działań. Należy to więc interpretować raczej jako

²³ Odpowiedź Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej na interpelację nr 20618 posłów Izabeli Leszczyńskiej oraz Janusza Cichonia w sprawie działań związanych z uszczelnianiem luki VAT w latach 2016–2021 (znak: PM6.054.1.2021), Warszawa, 25 marca 2021 r.

²⁴ W celu oszacowania skutków poprawy *tax compliance* porównuje się sytuację w roku bieżącym z kontrfaktycznym scenariuszem, w którym stopień przestrzegania przepisów (tj. wielkość luki w %) nie ulega zmianie względem roku poprzedniego. Innymi słowy, wyznacza się hipotetyczną lukę VAT w mld zł dla roku *t* przy założeniu, że wielkość luki (w %) pozostaje na poziomie z roku *t* – 1, a następnie porównuje się ją z wielkością luki w roku *t*. Przyjmuje się, że różnica między oboma wielkościami stanowi miarę poprawy (lub pogorszenia) *tax compliance*.

założenie (hipotezę) o istnieniu związku między działaniami uszczelniającymi i spadkiem wielkości luki VAT niż jako dowód tego, w jakim stopniu poszczególne działania przełożyły się na odnotowany spadek rozmiaru luki. W 2024 r. nie ujęto efektu „luki VAT”.

Skumulowany efekt (wpisany do SRW) w latach 2017-2024, liczony w relacji do PKB i z uwzględnieniem korekty -0,39% PKB w 2021 r., wynosi ok. 1,7% PKB. Porównanie tego skumulowanego wyniku z szacunkami wynikającymi bezpośrednio ze zmian wielkości luki VAT (tzw. *compliance effect*) wskazuje na rozbieżność. **Z szacunków Ministerstwa Finansów wielkości luki VAT wynika, że w latach 2016-2024 skumulowany *compliance effect* wyniósł ok. 1,3% PKB²⁵ (ok. 1,1% PKB na bazie szacunków KE).** Oznacza to, że w ujęciu historycznym do SRW wpisano łącznie więcej „przestrzeni dochodowej” z tytułu zmniejszenia wielkości luki VAT, niż wynikałoby to z samych jej zmian. Oznacza to, że ujmując w SRW, zwłaszcza w formule *ex ante*, fiskalne skutki działań uszczelniających w VAT, należy zachować szczególną ostrożność.

²⁵ Suma rocznych *compliance effects* w relacji do PKB.

6. Wpływ cyklu koniunkturalnego na lukę VAT

6.1. (Anty)cykliczność luki VAT

Na dochody z VAT, a tym samym na lukę VAT, istotny wpływ ma oczywiście koniunktura. Cykl gospodarczy – wahania między ekspansją a recesją w gospodarce – ma głęboki wpływ zarówno na dochody z podatku VAT, jak i na lukę VAT, poprzez wiele powiązanych ze sobą kanałów, które wpływają zarówno na zachowania związane z przestrzeganiem przepisów, jak i na czynniki strukturalne wynikające z prowadzonej polityki podatkowej.

Najbardziej popularna metoda szacowania luki VAT, metoda *top-down* oprócz tego, że nie może służyć do bieżącego monitorowania zmian luki ponieważ potrzebuje do obliczenia teoretycznych dochodów podatkowych danych dostępne ze znacznym opóźnieniem (a tym samym nie stwarza możliwości odpowiedniej reakcji na np. wzrost luki), abstrahuje od przyczyn kształtowania się luki VAT, które mogą mieć charakter zarówno koniunkturalny, jak i strukturalny. Z punktu widzenia polityki gospodarczej kluczowe znaczenie ma zaś identyfikacja strukturalnych zmian w zakresie wpływów podatkowych – szczególnie w przypadku ich erozji – pozwalająca na szybkie podejmowanie działań celem uszczelnienia systemu podatkowego. Z drugiej strony, świadomość skali wpływu zmian koniunkturalnych na dochody z VAT i na lukę VAT, ma istotne znaczenie w lepszym prognozowaniu dochodów podatkowych z VAT w budżecie państwa.

Zmiany luki VAT wynikające ze zmian w cyklu koniunktury obejmują (1) zmianę struktury konsumpcji, (2) efekty cenowe, (3) wzrost wolumenu transakcji, (4) wielkość szarej strefy, (5) skłonność podatników do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych, (6) skalę bankructw i niewypłacalności przedsiębiorstw czy też powstawanie nowych przedsiębiorstw, (7) skłonność do agresywnego planowania podatkowego, (8) skuteczności egzekwowania zobowiązań podatkowych.

W czasie kryzysu rządy są częściej skłonne wprowadzać tymczasowe obniżki lub zwolnienia (ang. *counter-cyclical relief measures*) z podatku VAT (np. obniżki podatku VAT w restauracjach czy obniżki podatku na żywność), celowo zwiększając lukę strukturalną, a dokładniej jej część, która jest nazywana *policy gap*. Jak widać potencjalnie jest wiele zmian, które mogą wpływać na rzeczywiste dochody z VAT, a tym samym na lukę, a które nie wynikają z działań lub ich braku państwa (czyli strukturalnej części luki VAT).

Co więcej dochody z VAT charakteryzują się relatywnie silną procyklicznością²⁶. W okresach ekspansji gospodarczej wpływy z podatku VAT rosną szybciej niż nominalny PKB. Procykliczność dochodów z podatku VAT odnosi się do tendencji poboru podatku VAT do podążania w tym samym kierunku co cykl gospodarczy – wzrostu w okresach ożywienia gospodarczego i spadku w okresach recesji. Zjawisko silnej procykliczności dochodów z podatku VAT przyczynia się do powiększania się luki podatkowej w okresach recesji i jej zmniejszania się w okresach korzystnej koniunktury. Stwarza to poważne wyzwania dla administracji podatkowej, budżetowania i pogłębia lukę VAT w okresach spowolnienia gospodarczego. Można wyodrębnić dwa źródła procykliczności luki VAT: procykliczność bazy podatkowej, czyli dodatnią korelację tej bazy ze wzrostem gospodarczym oraz procykliczność dochodów podatkowych względem bazy podatkowej. Niektóre badania nad reakcją dochodów z VAT na zmianę luki popytowej pokazują, że zwiększenie o 1 punkt procentowy luki popytowej²⁷ powoduje wzrost dochodów z VAT o 1,75% (Sancak, 2010). Inne badanie mające na celu metodami ekonometrycznymi zdekomponowanie zmian luki VAT na część, za którą odpowiadają zmiany koniunktury i na część, za którą odpowiadają zmiany strukturalne wskazuje na istotne skorelowanie zmiany luki VAT w Polsce ze zmianami koniunktury, które wyjaśniają niemal 50% ich zmienności w analizowanym okresie. Jednocześnie metoda nie daje pełnej pewności, że zmiany komponentu strukturalnego są w pełni oczyszczone z wpływu cyklu koniunkturalnego (Konopczak, 2022).

Istnienie silnego efektu zmiany koniunktury na lukę VAT nie jest oczywiście ujawniane w politycznym przekazie dotyczącym tej luki, o którym wspomniano we wprowadzeniu do raportu. Tymczasem efekt koniunkturalny nie powinien być przypisywany sukcesowi lub porażce polityki i działań rządu czy administracji podatkowej mających na celu uszczelnienie systemu VAT.

6.2. Wpływ pandemii COVID-19 na dochody z podatku VAT i na lukę w podatku VAT

W kontekście powyższego, interesujący obraz luki VAT i jej przyczyn daje analiza roku 2020 i wpływu pandemii COVID-19 na dochody z podatku VAT i na lukę w podatku VAT. W 2020 r. większość państw członkowskich (19 z 27) odnotowała spadek dochodów z podatku VAT. W całej UE dochody z podatku VAT spadły o około 69 mld EUR, co stanowi spadek o 6,9% w ujęciu względnym. Jest to wynikiem zakłóceń spowodowanych pandemią COVID-19 – częściowo w wyniku zmniejszonej aktywności gospodarczej (wpływającej tym samym na podstawę opodatkowania), a częściowo w wyniku bezpośredniej interwencji rządowej i zmian w strukturze konsumpcji (skutkujących np. niższą efektywną stawką VAT).

²⁶ Procykliczność dochodów podatkowych oznacza, że dochody te rosną szybciej niż PKB w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, a spadają bardziej w okresach recesji, ponieważ system podatkowy wzmacnia cykl koniunkturalny, a nie go łagodzi.

²⁷ Luka popytowa (output gap) jest fundamentalnym, a nawet definicyjnym wskaźnikiem fazy cyklu koniunkturalnego. Output gap mierzy różnicę między faktycznym PKB a potencjałem PKB i bezpośrednio wskazuje, czy gospodarka jest w fazie nadpopytu (+), niedopopytu (-) czy równowagi (0). Jest to najbardziej precyzyjny, choć trudny do oszacowania wskaźnik stanu koniunktury.

PKB spadł we wszystkich państwach członkowskich UE z wyjątkiem Irlandii. W sumie gospodarka UE-27 skurczyła się o 5,9% w wartościach realnych. Spadek PKB był w dużej mierze spowodowany spadkiem nakładów brutto na środki trwałe (GFCF), stanowiących częściowo składnik podstawy opodatkowania VAT, o 7,7%. Podstawowy składnik podstawy opodatkowania, czyli konsumpcja finalna, spadł w UE-27 o około 3,6%. W 21 państwach członkowskich odnotowano spadek konsumpcji finalnej gospodarstw domowych także w ujęciu nominalnym. Jest to sytuacja niezwykle, ponieważ w większości krajów nominalna podstawa opodatkowania wzrasta nawet w niekorzystnych warunkach gospodarczych. Spadek podstawy opodatkowania ma bezpośredni wpływ gospodarczy na dochody z tytułu VAT, ale może również pośrednio wpływać na średnie ważone stawki, ponieważ w trudnych warunkach gospodarczych konsumenci często ograniczają konsumpcję towarów opodatkowanych głównie według stawek podstawowych.

W wyniku środków wprowadzonych przez administracje państw członkowskich rok 2020 był również bardzo nietypowy pod względem zmian w systemie podatkowym, które miały wpływ na efektywne stawki i całkowite zobowiązanie podatkowe z tytułu VAT (VTTL). Najbardziej znaczące zmiany odnotowano w Niemczech, które tymczasowo obniżyły standardową stawkę VAT z 19 do 16 procent, a obniżoną stawkę VAT z 7 do 5 procent (w okresie od lipca do grudnia 2020 r.). Kilka państw członkowskich tymczasowo obniżyło stawki mające zastosowanie do usług świadczonych przez producentów najbardziej dotkniętych środkami blokującymi. Zdecydowana większość państw członkowskich wprowadziła również odroczenia w płaceniu podatku przyznane sektorom i przedsiębiorstwom najbardziej dotkniętym kryzysem.

Pomimo problemów gospodarczych związanych z pandemią COVID-19 i związanych z nią ograniczeń działalności gospodarczej, luka w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi podatku VAT (ang. *compliance gap*) według szacunków KE zmniejszyła się o około 2 punkty procentowe VTTL. W ujęciu nominalnym spadek luki w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi podatku VAT o prawie 31 mld EUR był jeszcze bardziej wyraźny, ponieważ zmniejszyła się podstawa opodatkowania VAT i efektywne stawki VAT. Ogólną stratę dochodów spowodowaną nieprzestrzeganiem przepisów, tj. lukę w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi podatku VAT, w UE-27 w 2020 r. oszacowano na 93 mld EUR. Szacunki wskazują na wzrost zgodności, pomimo prawdopodobnego przeszacowania luki w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi podatku VAT wynikającego z niemożności pełnej kontroli wartości odroczeń. Wzrost zgodności w następstwie pandemii COVID-19 odbiega od trendów obserwowanych w przeszłości. Nieco zaskakującą pozytywną zmianę w zakresie zgodności można wyjaśnić pewnymi bardzo specyficznymi zmianami zaobserwowanymi w 2020 r.

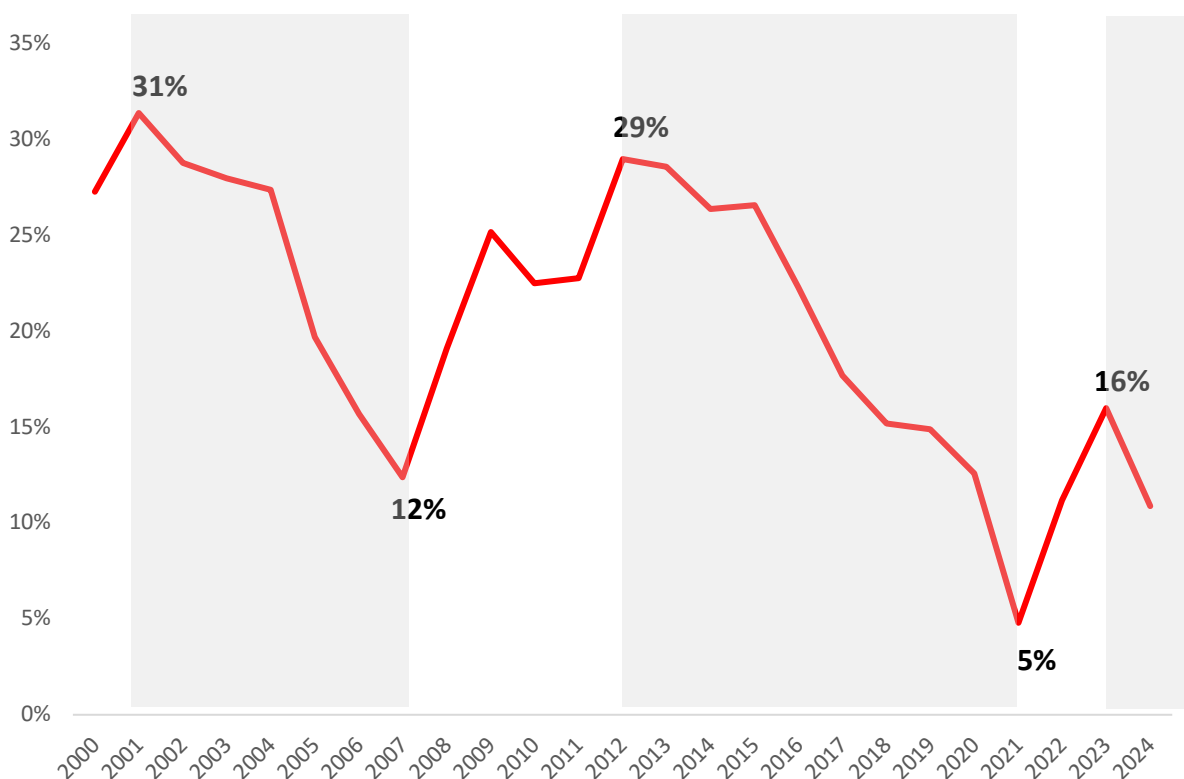
Opublikowana przez KE analiza statystyczna zmian w zakresie luki w przestrzeganiu przepisów dotyczących podatku VAT (ang. *compliance gap*) oraz innych zmian, które nastąpiły po wybuchu pandemii COVID-19, wykazała, że głównym czynnikiem wpływającym na poprawę przestrzegania przepisów były działania rządowe. **Największy spadek luki w przestrzeganiu przepisów dotyczących podatku VAT odnotowano w państwach członkowskich, które wdrożyły najsilniejsze środki wsparcia, często uzależnione od płacenia podatków, oraz**

w państwach członkowskich, w których znacznie zmniejszyło się obciążenie podatkiem VAT. Nieoczekiwanie dane nie potwierdziły, że wzrost udziału transakcji elektronicznych przyczynił się do wyeliminowania luk w przestrzeganiu przepisów dotyczących podatku VAT. Podobnie analiza nie potwierdziła, że spadek wykorzystania usług – a konkretnie usług związanych z turystyką – przyczynił się do wzrostu przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT.

6.3. Analiza statystyczna luki VAT dla Polski

Analiza szeregu czasowego luki VAT dla Polski (szacunek KE) ukazuje dużą zmienność w latach 2000-2024. Wyraźne są wahania wokół malejącego trendu. Możemy wyróżnić 3 cykle wahań luki VAT. Faza wzrostowa do 2001 r. kiedy wartość luki osiągnęła historycznie wysoki poziom 31,4%. Następnie mamy fazę spadkową trwającą do 2007 roku, kiedy luka osiągnęła poziom 12,4%. W drugim cyklu faza wzrostowa trwa do 2012 r. i osiąga szczyt na poziomie 29%. W latach 2012-2021 luka maleje aż do poziomu 4,8%. W latach 2022-2023 luka VAT ponownie wzrosła do 16%. Wstępne szacunki KE na 2024 r. i szacunki w niniejszym raporcie wskazują, że faza wzrostowa trwała tylko 2 lata i od 2024 r. ponownie obserwujemy spadek luki VAT.

Wykres 22. Luka VAT w Polsce w latach 2020-2024 (%VTTL)



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

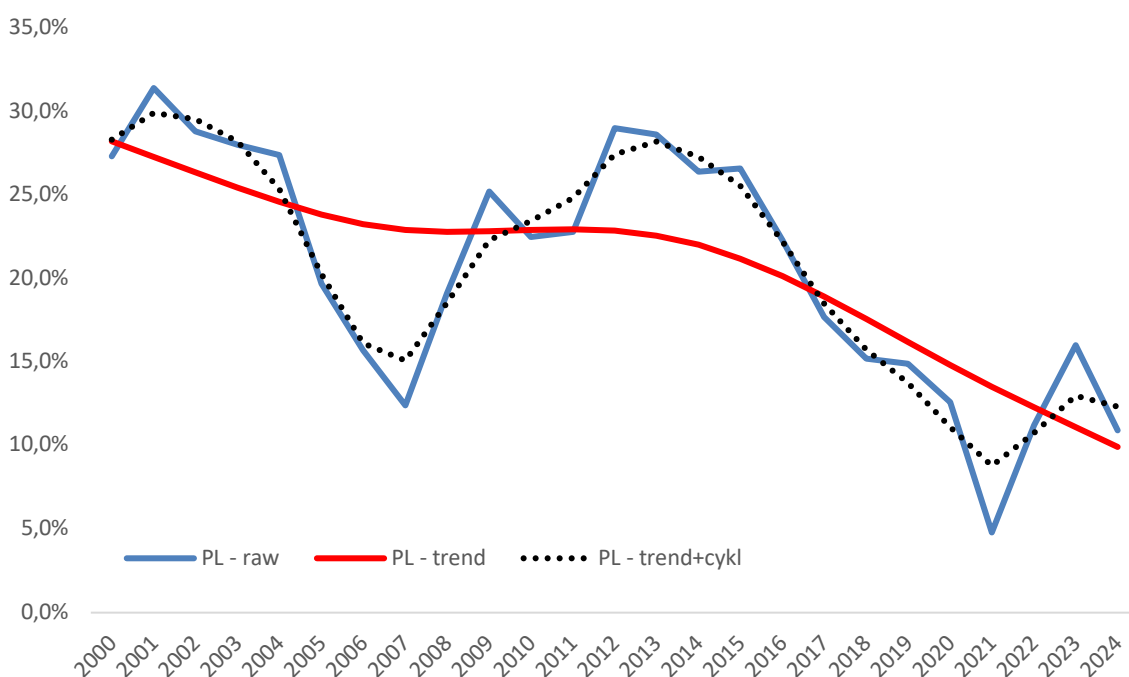
*) szare pola: faza wzrostowa luki VAT

Na Wykresie 22 zaznaczono (szarym kolorem) fazy spadku luki VAT. Korespondują one z fazami przyspieszenia w ujęciu cyklu wzrostowego w Polskiej gospodarce (Adamowicz i in. 2012). Luka VAT jest antycykliczna względem cyklu wzrostowego. W fazie spowolnienia gospodarczego luka VAT rośnie. Zidentyfikowane fazy narastania luki VAT korespondują ze zidentyfikowanymi w Adamowicz i in. fazą spadkową w gospodarce, która przypadała na okres związany z kryzysem wynikającym z pęknięcia „bańki internetowej” oraz okres globalnego kryzysu finansowego. **Ostatnia natomiast faza narastania luki VAT koresponduje z kryzysem energetycznym 2022-2023.**

Zastrzec należy, że w latach 2022–2024 szacowanie luki VAT jest obarczone dodatkową niepewnością z uwagi na częste zmiany stawek w ramach tarcz antyinflacyjnych, które ograniczają porównywalność szeregu i mogą wzmacniać krótkookresowe wahania wskaźnika.

Aby wyraźniej zilustrować cykliczność z szeregów czasowych opisujących kształtowanie się luki VAT w latach 2020-2024 wyodrębniono metodą podwójnego filtra Hodrick-Prescotta (Nilsson, R. & G. Gyomai 2011) komponent cykliczny i trend (Wykres 23 i Wykres 24).

Wykres 23. Wahania cykliczne luki VAT w Polsce wokół średnioterminowego trendu (%VTTL).



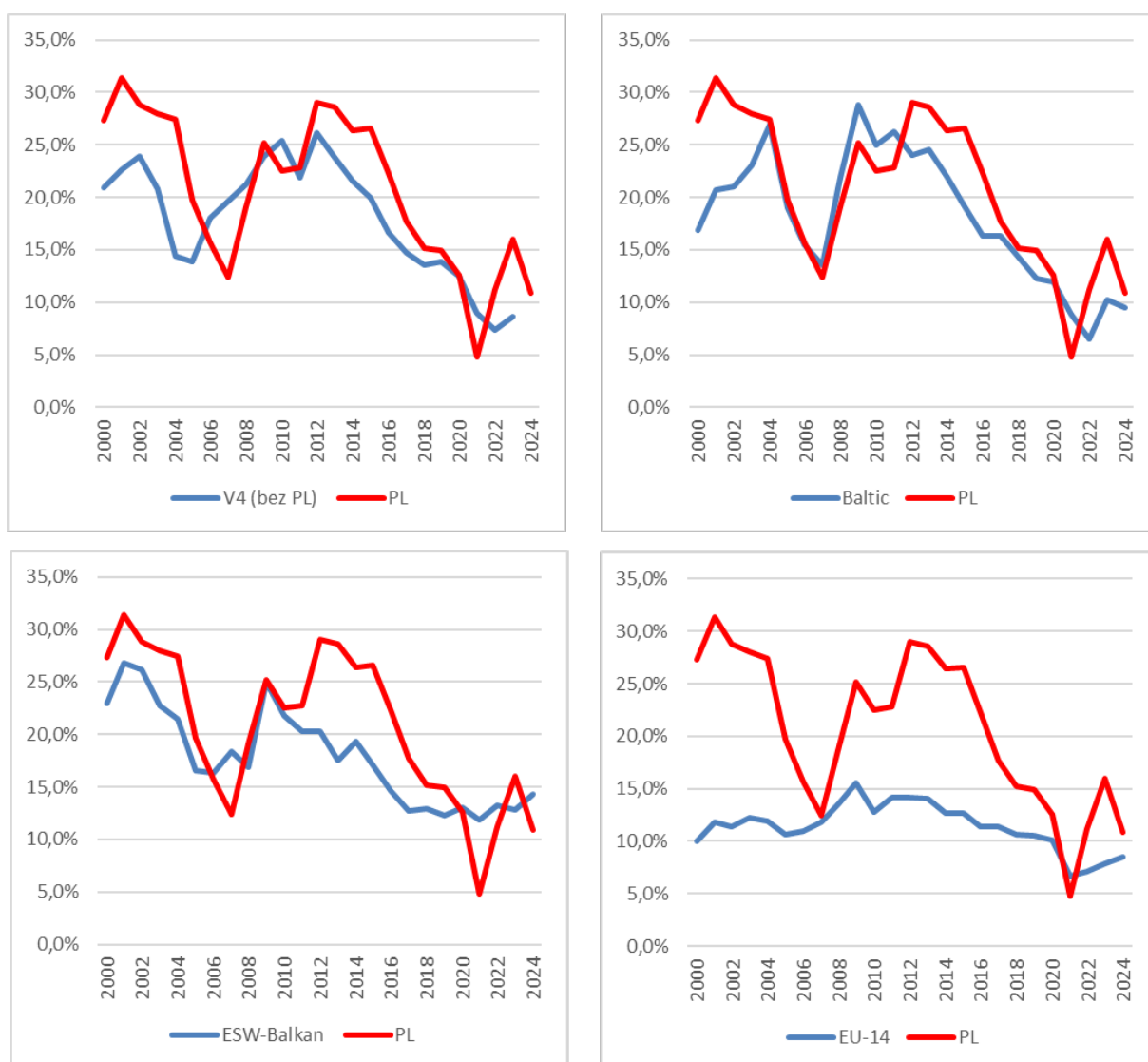
Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

*) dekompozycja przy zastosowaniu podwójnego filtra Hodrick-Prescotta.

Dekompozycja szeregu czasowego luki VAT w Polsce za pomocą podwójnego filtra Hodrick-Prescotta ujawnia istotny trend spadkowy obserwowany przez większość analizowanego okresu. Trend ten jednak nie jest zjawiskiem charakterystycznym wyłącznie dla Polski.

Analiza porównawcza zestawu wykresów pokazujących lukę VAT w Polsce na tle grup krajów UE w latach 2000-2024 (wykresy 24, a także wykres 25), pokazuje, że spadkowe trendy luki VAT były obserwowane w wielu krajach Unii Europejskiej, a amplituda wahań luki była większa w Polsce. Sugeruje to, że za redukcją luki VAT stoją przede wszystkim czynniki systemowe o charakterze ponadnarodowym – takie jak unifikacja standardów podatkowych, cyfryzacja administracji, wymiana informacji pomiędzy administracjami skarbowymi czy wzmożona współpraca w zwalczaniu oszustw VAT w ramach UE. Polski spadek trendu luki VAT powinien być zatem oceniany w kontekście europejskich trendów kształtowanych przez zmiany systemowe i strukturalne, a nie wyłącznie jako efekt krajowej polityki fiskalnej.

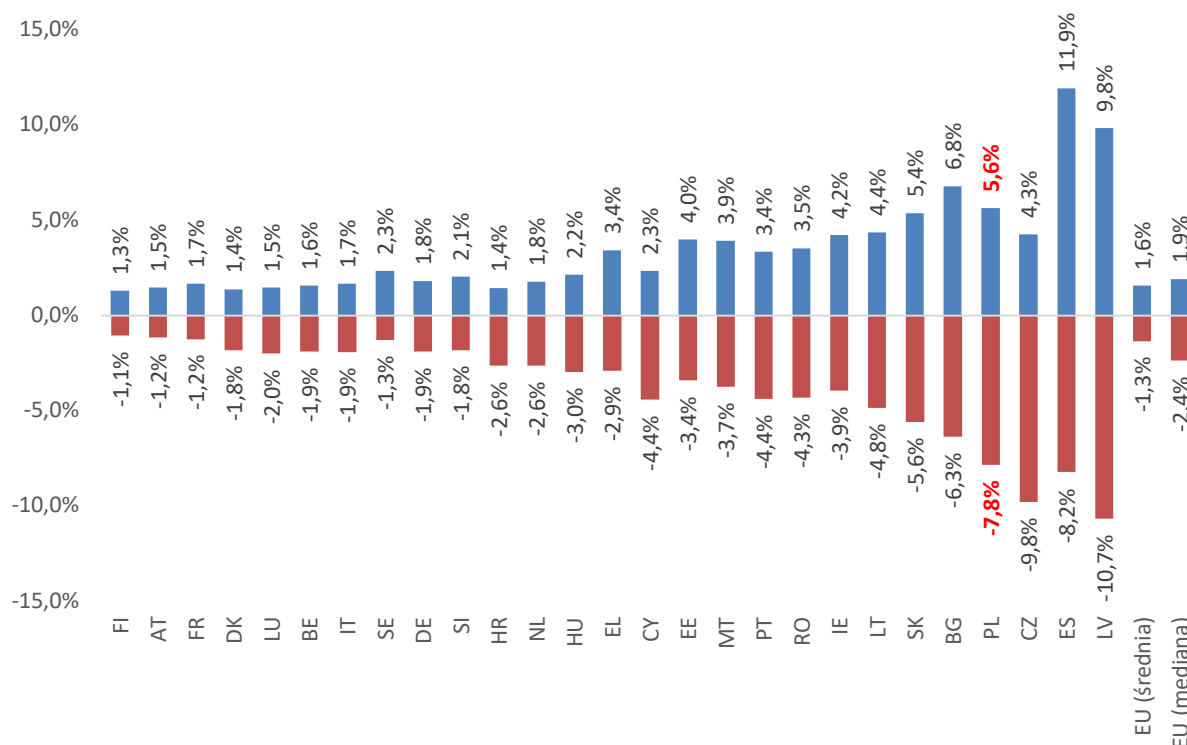
Wykres 24. Luka VAT w Polsce na tle grup krajów UE, 2000-2024 (%VTTL).



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

*) dla poszczególnych grup krajów oszacowano średni poziom luki VAT. [a] V4(bez PL): CZ, HU, SK; [b] Baltic: EE, LT, LV; [c] ESW-Balkan: BG, HR, RO, SI; [d] EU-14: BE, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, AT, PT, FI, SE.

Wykres 25. Amplituda wahań komponentu cyklicznego luki VAT w krajach UE w latach 2000-2024 (%VTTL).

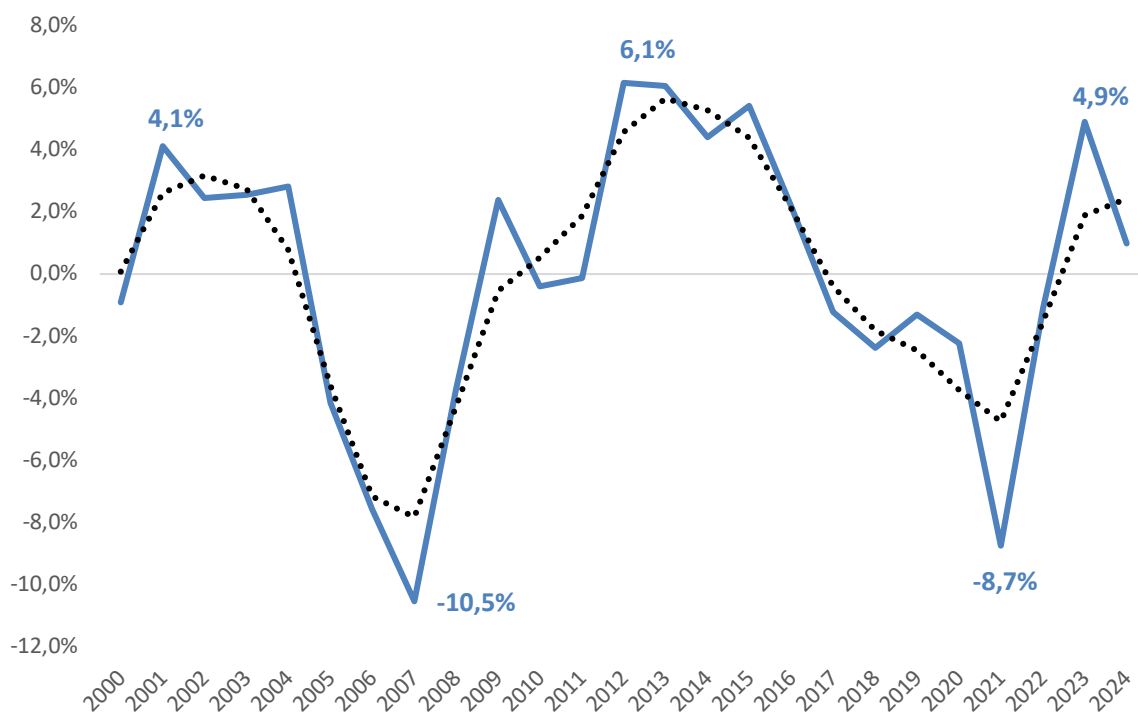


Źródło: opracowanie własne.

Po drugie, dekompozycja szeregu czasowego luki VAT w Polsce za pomocą podwójnego filtra Hodrick-Prescotta pozwala na wyodrębnienie komponentu cyklicznego luki VAT w Polsce (Wykres 26). Jego analiza wskazuje, że w okresie 2007-2013 za wzrost luki VAT w całości odpowiadał komponent cykliczny, podczas gdy trend pozostawał względnie stabilny, a nawet wykazywał lekkie tendencję malejącą. Obserwacja ta jest kluczowa dla rozróżnienia między niekorzystnymi dla ściągalności VAT zmianami w systemie VAT a fluktuacjami wynikającymi z warunków makroekonomicznych. Kryzys finansowy 2008-2009 oraz jego następstwa spowodowały znaczące cykliczne odchylenie w górę luki od trendu, ale samo kierunkowe zmierzanie w stronę niższych poziomów strukturalnych nie uległo zahamowaniu. Wzrost luki w tym okresie należy interpretować nie jako porażkę polityki podatkowej, ale jako naturalną konsekwencję wahań cyklu koniunkturalnego. Czynniki cykliczne są w dużej mierze często poza kontrolą rządów. Podobnie zresztą było w Polsce w latach 2022-2023. Pytaniem, które jednak zasadnie należy stawiać to dlaczego luka tak silnie w Polsce, w porównaniu z innymi krajami, się waha (Wykres 25, Aneks: wykresy 33 i 34). Większe wahania niż Polska w analizowanym okresie miały Czechy, Hiszpania i Łotwa. Istnieją czynniki powodujące, że zmiany szacunków luki w reakcji na zmiany koniunktury są w naszym kraju znacznie silniejsze niż przeciętnie w UE. Czynniki napędzające te fluktuacje (w tym z pewnością zmiany poziomu i struktury konsumpcji, zmiany rozmiaru szarej strefy, zmiany skłonności do płacenia podatków, liczba bankructw przedsiębiorstw) znajdują się poza bezpośrednią kontrolą rządów w krótkim okresie. Jednak pytanie o silną podatność Polski na

wahania cykliczne w porównaniu z innymi krajami UE w zakresie luki (większą amplitudą fluktuacji cyklicznych wokół malejącego „europejskiego” trendu) sugeruje, że część tej zmienności może być przypisana strukturalnym cechom gospodarki i/lub mechanizmom absorpcji szoków koniunkturalnych na poziomie systemu podatkowego.

Wykres 26. Komponent cykliczny luki VAT w Polsce (odchylenie od trendu, pp. VTTL).



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

*) dekompozycja przy zastosowaniu podwójnego filtra Hodrick-Prescotta

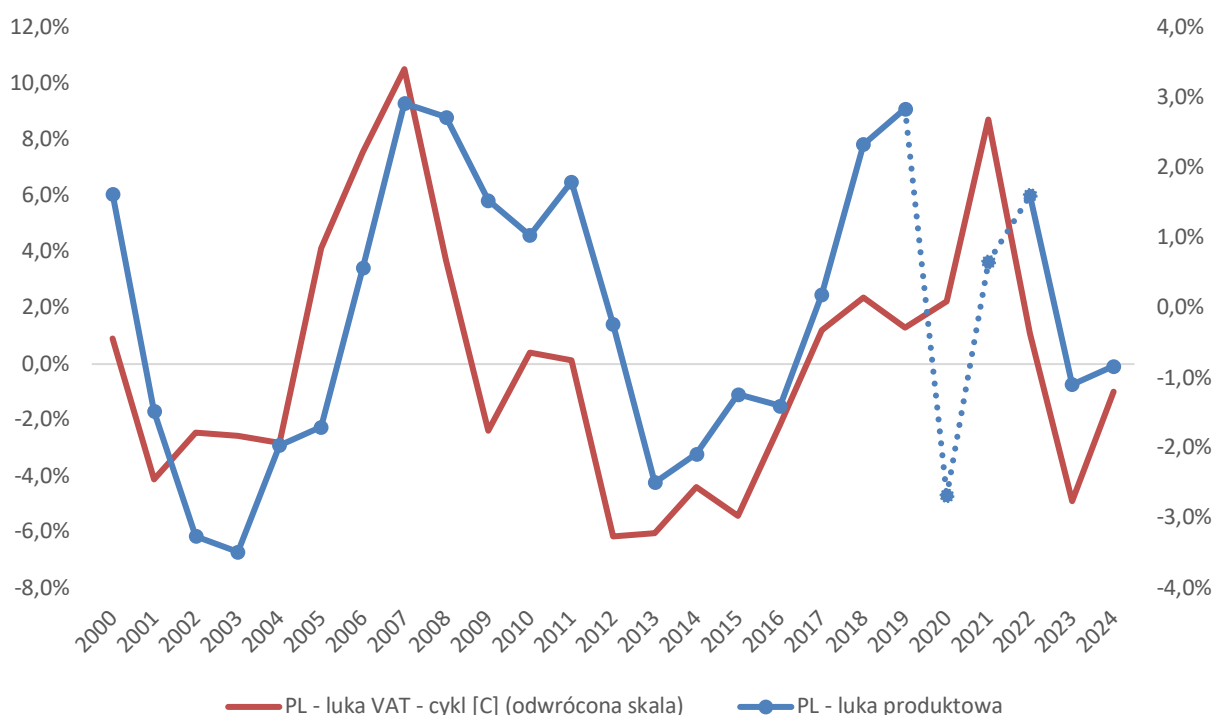
Z powyższego wynika kilka wniosków. Po pierwsze, „chwalenie się” przez rządzących w danym momencie niskimi poziomami luki VAT w okresach zbliżonych do szczytów dobrej koniunktury jest w bardzo dużej mierze intelektualnym nadużyciem. Po drugie, silne wahania tych szacunków luki VAT, a tym samym wahania dochodów VAT, mogą stanowić wyzwanie dla budżetu państwa w planowaniu tych dochodów. Wykazana antycykliczność luki VAT względem cyklu wzrostowego — wzrost luki w fazie spowolnienia, spadek w fazie ekspansji — stanowi fundamentalne wyzwanie dla zarządzania dochodami podatkowymi.

Pośrednim dowodem na silną zależność luki VAT od koniunktury może być jej silne obniżenie w okresie 2001-2007. To z pewnością nie jest okres, który odznaczał się wieloma działaniami uszczelniającymi system podatkowy, w tym system VAT. Za to jest okres, w którym gospodarka Polski przeszła od słabego wzrostu do bardzo wysokiej dynamiki realnego PKB, przekraczającej w latach 2006-2007 6%. Tamten epizod spadku luki VAT można przypisać właśnie dobrej koniunkturze i efektowi cyklicznemu. Fakt, że spadek luki nastąpił bez decydujących reform administracyjnych, stanowi empiryczny dowód na wagę czynników

cyklicznych. Zmiany luki VAT trzeba zatem interpretować ostrożnie. **Wnioskowanie na temat skuteczności polityki na podstawie poziomów luki obserwowanych w różnych fazach cyklu koniunkturalnego jest metodologicznie błędne.**

Potwierdzeniem powyższych wniosków jest także silna korelacja cyklicznego komponent luki VAT z luką produktową (ang. *output gap*) — współczynnik korelacji dla całego okresu analizy (lata 2000-2024) wynosi 0,56, a po skorygowaniu (dostosowaniu) szeregów czasowych o wpływ szoku covidowego rośnie ona do 0,65. Zależność ta potwierdza teoretyczne przewidywania: w okresach niskiego wzrostu gospodarczego (ujemna luka produktowa) luka VAT rośnie, zaś w okresach wysokiego wzrostu PKB ona spada. Siła tej relacji (0,65) sugeruje, że fluktuacje cykliczne luki VAT są w Polsce w wysokim stopniu możliwe do zaprognozowania na podstawie wskaźników koniunkturalnych. To otwiera możliwość poprawy procedur budżetowych neutralizujących wpływ wahań cykliczne na dochody z VAT.

Wykres 27. Komponent cykliczny luki VAT na tle luki produktowej w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE, AMECO. Luka produktowa oszacowana przez KE.

Podsumowując powyższe wnioski można sformułować kilka cech naszej luki VAT oraz jedno ważne zagadnienie do dalszych badań.

Lukę VAT w Polsce cechuje trend spadkowy (wynikający ze zmian strukturalnych i systemowych, wspólny także dla innych krajów UE). Luka jest silnie antycykliczna w tym sensie, że rośnie w okresach spowolnienia gospodarczego i spada, gdy się koniunktura

poprawia. Zmiany luki (fluktuacje wokół trendu) w Polsce są większe niż w większości krajów UE. W końcu, istnieje silna korelacja luki VAT z luką produktową.

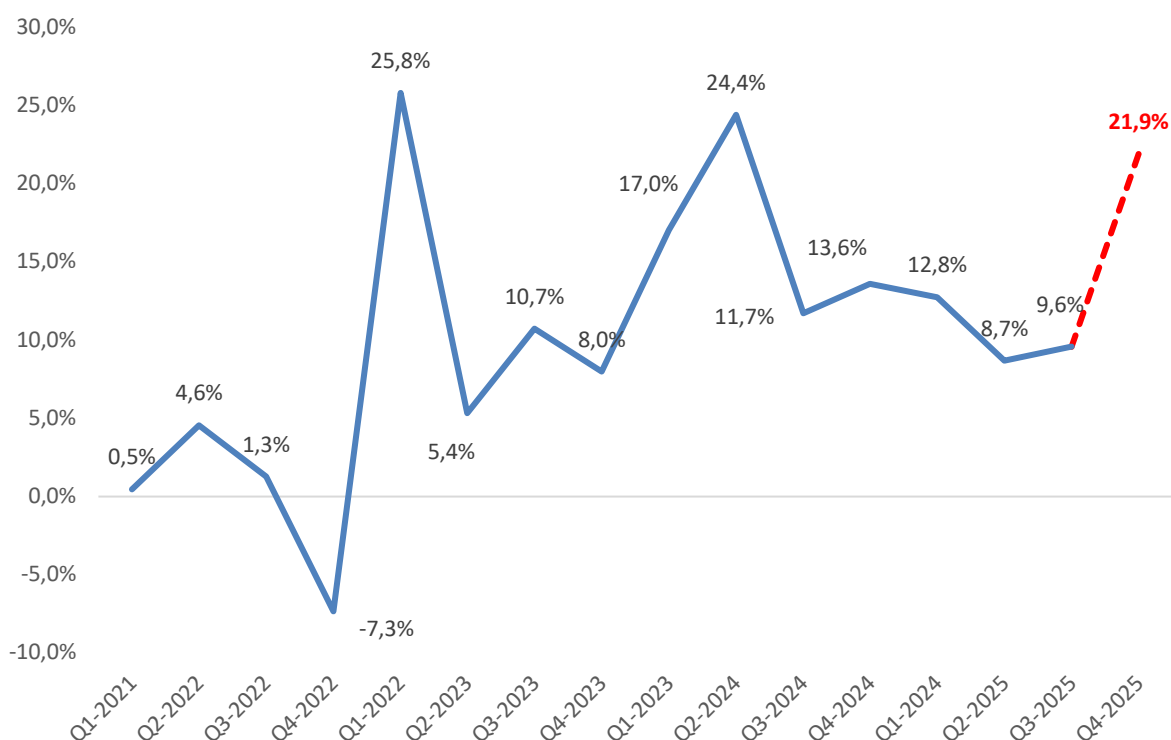
Kluczowa pozostaje odpowiedź na pytanie dlaczego luka VAT w Polsce wykazuje znacznie większą podatność na cykl koniunkturalny niż w starej UE? Proponowane tłumaczenia mogą obejmować: (1) strukturę polskiej gospodarki — wyższy udział sektorów silniej reagujących na zmiany cykliczne w gospodarce niż w UE-15; (2) mniejszą automatyczność systemu poboru VAT; (3) mniejszy udział e-commerce i cyfrowych form transakcji; (4) wyższą podatność sektora przedsiębiorstw na bankructwa i zwolnienia; (5) słabsze mechanizmy stabilizacyjne systemu podatku VAT i w administracji podatkowej; (6) większe zmiany w strukturze konsumpcji. Poznanie rzeczywistych przyczyn zmienności cyklicznej jest kluczowe dla rządu: w okresach dekonunktury pogorszenie deficytu fiskalnego wskutek (anty)cykliczności luki VAT może być znacznie bardziej dotkliwe niż w przypadku krajów zachodniej Europy, zwiększając procykliczność polityki fiskalnej Polski.

7. Luka VAT w 2025 (nowcast)

Nowcasting to termin pochodzący z połączenia słów „now” (teraz) i „forecasting” (prognozowanie). Oznacza prognozowanie bardzo krótkoterminowe bieżącego stanu zjawiska, teraźniejszości lub bardzo bliskiej przeszłości, zanim jeszcze opublikowano pełne dane, często z wykorzystaniem bieżących danych wysokiej częstotliwości.

W momencie finalizacji raportu dostępne są już dane w zakresie realizacji dochodów z podatku VAT w 2025 r. Wyniosły one 321,6 mld zł, co oznacza wzrost o 11,8% r/r. Trzeba mieć jednak na uwadze, że do szacunku luki VAT stosowana jest europejska metodologia (wg ESA 2010) liczenia dochodów VAT. Dostępne dane opublikowane przez Eurostat obejmują okres do III kwartału 2025 r., dlatego konieczne jest oszacowanie dochodów z tytułu VAT w ujęciu memoriałowym za IV kwartał 2025 r.

Wykres 28. Dynamika kwartalna VAT (wg ESA 2010) [r/r].



Źródło: opracowanie własne na podstawie MF, KE.

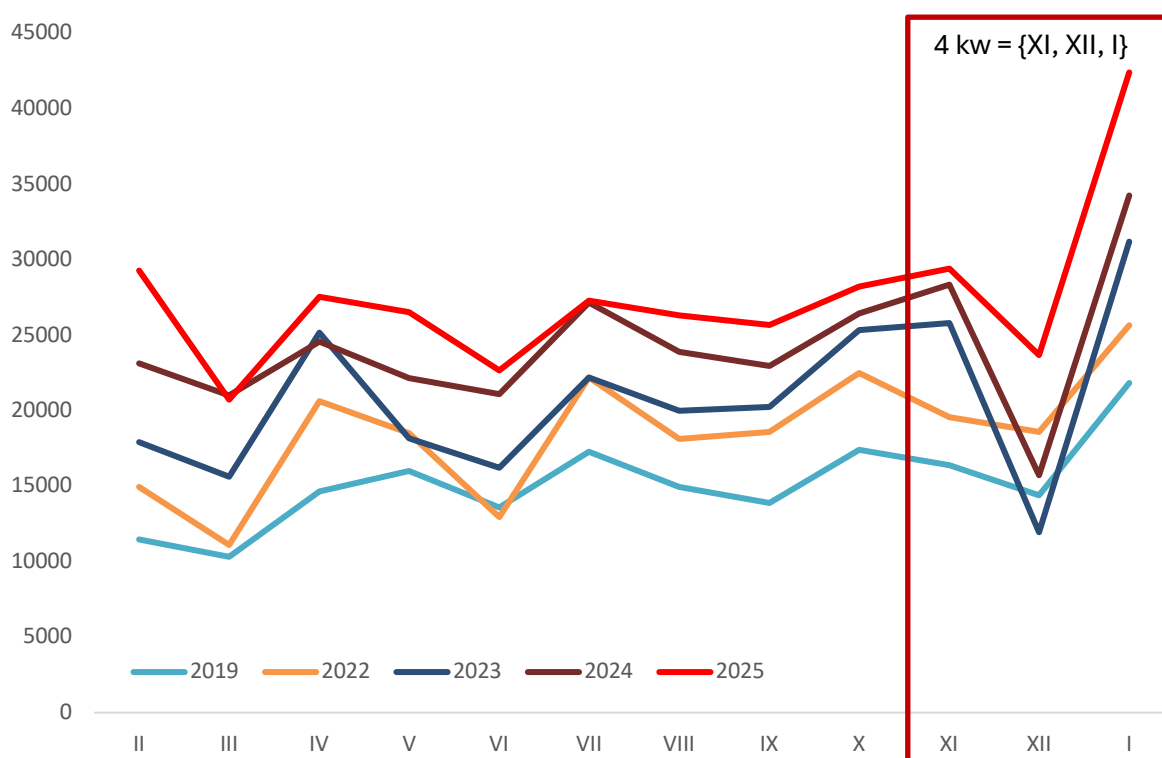
Dochody w ujęciu memoriałowym są liczone metodą przesunięcia o jeden miesiąc, a więc aby oszacować dochody w IV kw. należy zsumować okres listopad 2025 – styczeń 2026 (por. Ramka 1).

W ostatnich latach dochody kasowe na przełomie roku, w grudniu i styczniu podlegają silnym wahaniom. Wynika to z jednej strony z faktu, że firmy w grudniu mogą realizować duże

transakcje, dokonywać też zwrotów lub przesuwając je na kolejny rok w celu operacji płynnościowych. Po drugie resort finansów może też w pewnym zakresie optymalizować przepływy zwrotów w celu wykonania budżetu rocznego w ujęciu kasowym.

Co jest istotne przesunięcia przepływów kasowych między grudniem i styczniem nie mają wpływu na realizację VAT w IV kw. 2025 r. wg metodologii unijnej (wg ESA 2010), który jest sumą dochodów kasowych w okresie listopad 2025 – styczeń 2026. Zmiany VAT w grudniu i styczniu, w ostatnich latach, są bardzo silne i zaburzają modele prognostyczne (por. wykres 29). Co do zasady dochody kasowe z VAT w grudniu były słabsze niż w listopadzie. Jednak spadki obserwowane w dwóch ostatnich latach są bardzo silne, wyniosły 50% m/m, wobec średnio 15% m/m w poprzednich latach. Po silnym spadku w grudniu 2025 obserwowano odbicie w styczniu 2026. Przy czym należy zauważyć, że co do zasady rozliczenia kasowe VAT w styczniu dotyczy aktywności ekonomicznej w grudniu, mamy tu przesunięcie jednomiesięczne. Przepływ kasowy do budżetu z tytułu VAT są dodatkowo zakłócane przez zwroty podatku, czyli różnice podatku naliczonego i należnego. W 2025 r. spadek w grudniu (-19,4% m/m) był płytszy niż w latach 2023-2024, choć wyższy niż średnia z lat poprzednich. W styczniu, obejmującym rozliczenia za grudzień, odbicie było dużo silniejsze i wyniosło aż 79% m/m, a miesięczny poziom dochodów z VAT zanotował historyczne maksimum i wyniósł ponad 42 mld zł. Profil sezonowy w tych miesiącach był zgodny z historycznymi danymi.

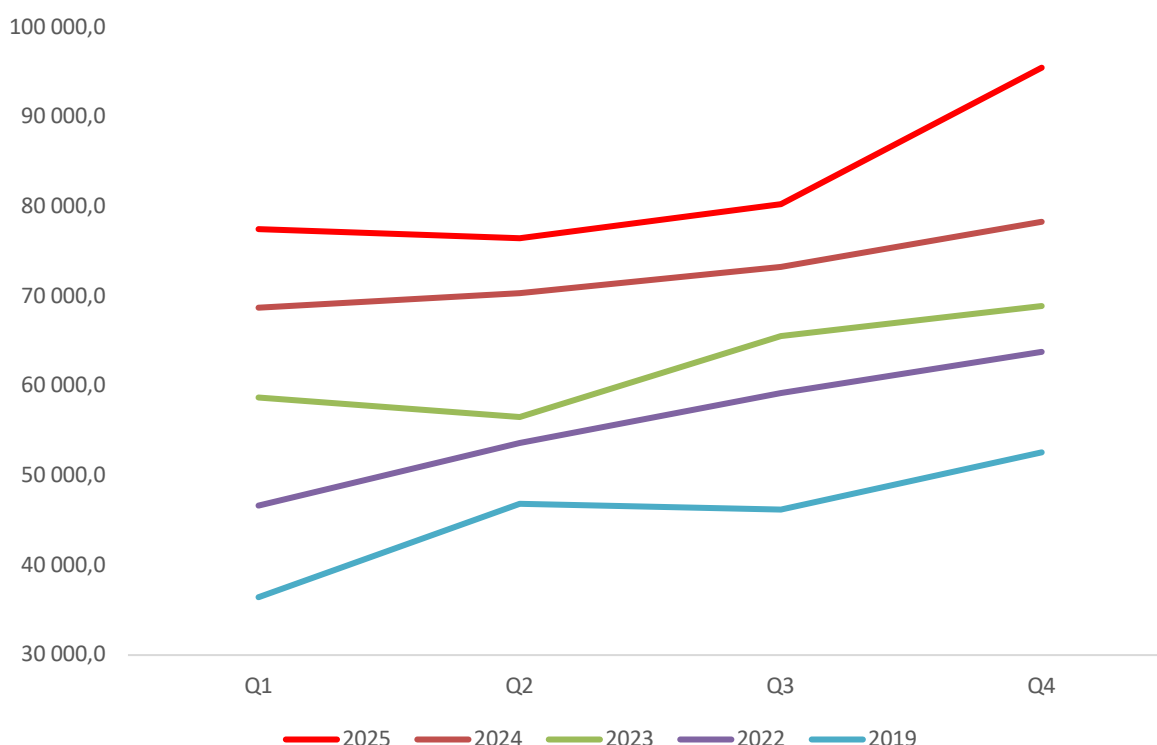
Wykres 29. Rozkład dochodów z VAT wg miesięcy (ujęcie kasowe) [mln zł].



Źródło: opracowanie własne na podstawie MF.

W rezultacie można oszacować, że dynamika dochodów z VAT w ujęciu memoriałowym w IV kw. 2025 r. wyniosła ok. 22% r/r (por. wykres 28). To oznacza znaczące przyspieszenie dynamiki, która w III kw. 2025 wyniosła 9,6% r/r. Szacujemy, że w całym 2025 r. dochody z VAT wg ESA 2010 wyniosły ok. 330 mld zł, wobec 290,7 mld zł w 2024 r. To oznacza wzrost o 13,4% r/r.

Wykres 30. Rozkład dochodów z VAT wg kwartałów (ujęcie memoriałowe) [mln zł].



Źródło: opracowanie własne na podstawie MF, EUROSTAT.

Z kolei dane makroekonomiczne wskazują, że wzrost realny PKB w 2025 r. wyniósł 3,6% r/r, a konsumpcji prywatnej o 3,7% r/r. Inflacja wyniosła 3,6% r/r. Co daje nominalne tempo wzrostu o 7,3-7,4% r/r. Przy czym po III kw. deflator PKB jest niższy niż deflator konsumpcji i wskaźnik cen konsumpcyjnych, także nominalny wzrost PKB może być nawet niższy i wynieść 6,4-6,5% r/r. Prognozy sporządzane przez różne instytucje w ostatnich miesiącach 2025 r. wskazują na wzrost nominalny konsumpcji w całym 2025 r. w przedziale 7,1-7,5% r/r, a PKB w przedziale 6,4-7,4% r/r, zużycia pośredniego w sektorze publicznym na ok. o 6,1% r/r. Przy czym należy podkreślić, że główną kategorią bazy VAT jest konsumpcja, która stanowi ponad 76% całej bazy podatku VAT. Pełne dane w zakresie struktury rachunków narodowych w ujęciu nominalnym za 2025 r. będą opublikowane dopiero wiosną 2026 r. Jednak na bazie dostępnych, niepełnych danych oraz szacunków i prognoz można założyć z dużym prawdopodobieństwem, że dynamika makroekonomicznej bazy VAT ukształtuje się w przedziale 7-9% r/r.

Na podstawie założonego rozkładu prognoz bazy podatku VAT (7-9%) i oszacowanej dynamiki podatku VAT (13,4% r/r +/- 1 pkt. proc.) oszacowano różne scenariusze „luki VAT” dla obu ujęć, MF i KE, na podstawie wzorów 1-3:

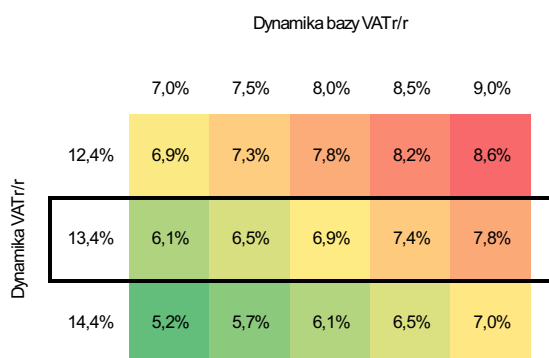
$$luka\ VAT = VTTL - VAT \quad (1)$$

$$luka\ VAT(\%) = \frac{VTTL - VAT}{VTTL} \quad (2)$$

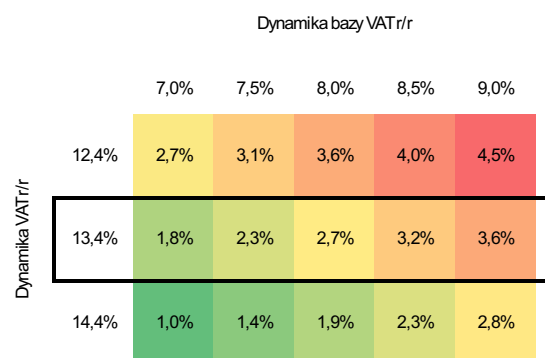
$$VTTL_t = VTTL_{t-1} \times \left(1 + \frac{\Delta(stawka\ efektywna)}{stawka\ efektywna}\right) \times \left(1 + \frac{\Delta(baza\ makro)}{baza\ makro}\right) \quad (3)$$

Wykres 31. Symulacja luki VAT w zależności od dynamiki VAT i dynamiki bazy makroekonomicznej VAT.

KE [%VTTL]



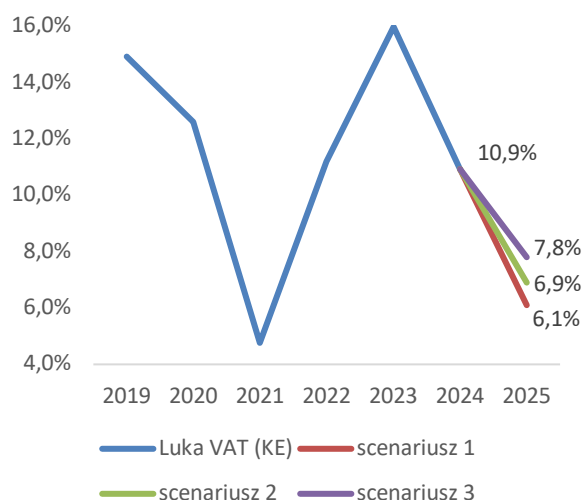
MF [%VTTL]



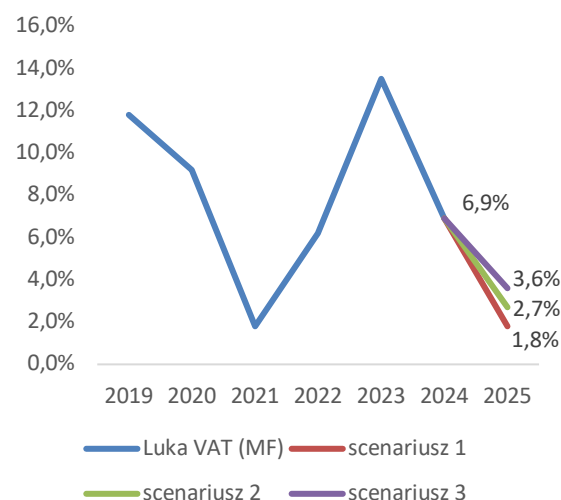
Źródło: opracowanie własne na podstawie MF, KE. Kolorowe pole – luka VAT, oś pionowa – dynamika VAT, oś pozioma – dynamika bazy VAT. Przyjęto dynamikę efektywnej składki 100,5.

Wykres 32. Nowcasting luki VAT w 2025 r. (ujęcie MF i KE) [%VTTL].

[a] KE



[b] MF



Źródło: opracowanie własne na podstawie MF, KE.

Scenariusze wskazują, że w obu ujęciach (KE i MF) luka VAT w 2025 r. zmniejszy się znacząco (o 3-5 pkt. proc.). Brak jest sygnałów w danych zagregowanych i obserwowanych trendach, które wskazywałyby na wzrost luki VAT w 2025 r. Oczywiście dane należy interpretować z ostrożnością do momentu finalnych szacunków na podstawie szczegółowych danych.

Można oszacować, że na koniec 2025 roku w scenariuszu średnim luka VAT wyniosła 6,9% VTTL, tj. ok. 0,6% PKB w ujęciu KE. Zakładając, że uda się zredukować lukę w kolejnych latach (np. dzięki wprowadzeniu KSeF) do poziomu historycznie najniższej mediany w UE, tj. 6,5% VTTL, ewentualne uzyski z tego tytułu dla redukcji deficytu to co najwyżej 0,04% PKB, tj. ok. 1,5 mld zł w dzisiejszych cenach.

Biorąc pod uwagę podejście MF ten potencjalny skutek jest jeszcze mniejszy. Powyższe rozważania skłaniają do postawienia jednoznacznej tezy: luka VAT nie może już dłużej być traktowana jako istotne źródło redukcji deficytu²⁸.

²⁸ Niektóre opracowania dostępne w internecie sugerują optymistycznie, że dalsze działania mające na celu redukcję luki VAT mogą dać nawet 0,5% PKB. Traktujemy takie szacunki jako nierealistyczne.

8. Podsumowanie i wnioski

Analiza zjawiska luki VAT definiowanej jako różnica między teoretycznymi a faktycznymi dochodami z podatku, jednoznacznie wskazuje, że wynika ona z wielu czynników: oszustw i optymalizacji, błędów, koniunktury i niewypłacalności podmiotów gospodarczych oraz słabości administracji i prawa, w tym na poziomie UE. Stanowi ona zatem zarówno miarę efektywności poboru, jak i barometr zmian gospodarczo-instytucjonalnych. Jednocześnie należy wyraźnie odróżniać lukę VAT (compliance gap) od luki polityki podatkowej (policy gap), która jest efektem świadomych decyzji o zwolnieniach i preferencjach – i która w praktyce może generować ubytki dochodów większe niż sama luka wynikająca z nieprawidłowej ściągalności. Raport podkreśla, że w PL stawki zredukowane są niskie (np. 8% bardzo nisko na tle UE), ale duża część bazy jest nimi objęta (38% w 2019 r.), co obniża efektywność systemu i „wymusza” wysoką nominalną stawkę podstawową.

Luka VAT (compliance gap) ma zatem istotne znaczenie dla finansów publicznych, jednak w Polsce zamiast merytorycznej nad nią dyskusji, doszło do włączenia jej w spór polityczny, prowadzący do mitów, przeszacowywania efektów „uszczelniania” i traktowania redukcji luki jako trwałego źródła dochodów, co prowadziło do nierealistycznych założeń budżetowych, przeszacowania dochodów z VAT i narastania problemów budżetowych. Szczególnie obecnie luka VAT nie może być traktowana jako istotne źródło redukcji deficytu, a jej dalsze ograniczenie jako polityczny pretekst do nowych wydatków np. socjalnych przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi w 2027 roku.

Celem raportu jest uporządkowanie pojęć i metod pomiaru luki VAT w długim okresie, wskazanie na istotne ograniczenia tych metod, wymagające ostrożnej interpretacji wyników szacunków luki, a także odpowiedź na pytanie, na ile obserwowana poprawa ściągalności podatku jest trwała, a na ile wynika z czynników jednorazowych lub cyklicznych.

Istotnym wnioskiem o charakterze praktycznym jest także potrzeba uporządkowania i uwiarygodnienia pomiaru – w szczególności poprzez zbliżenie podejścia krajowego (MF) do metodologii Komisji Europejskiej (lub co najmniej spójne wyjaśnianie różnic), tak aby luka VAT mogła być porównywalnym i użytecznym wskaźnikiem do oceny efektywności poboru oraz do prowadzenia debaty publicznej. W 2024 r. różnica między szacunkami MF i KE wynosiła ok. 4 pkt proc. (6,9% vs 10,9%), czyli ok. 14 mld zł. Utrzymywanie trwałych rozbieżności pomiędzy szacunkami krajowymi i europejskimi utrudnia ocenę skuteczności działań i sprzyja narracyjnemu wykorzystywaniu wskaźników w dyskusji politycznej.

Analiza kształtowania się dochodów z VAT pozycjonuje Polskę dosyć stabilnie w czasie w środku UE pod względem relacji VAT do PKB i dochodów publicznych i podkreśla większą rolę struktury stawek niż poziomu nominalnej stawki podstawowej. Natomiast analiza szacunków luki VAT w Polsce w czasie wskazuje na ich bardzo duże rewizje w przeszłości oraz bardzo duże wahania. Luka nie jest bowiem obiektywną miarą, lecz

wynikiem modelowania podatnego na rewizje danych makro, zmian metodologii, gdzie różnice w szacunkach jej poziomu dla Polski sięgały w przeszłości nawet 10 pkt. proc.

Luka VAT w Polsce ma długookresowy trend spadkowy, ale jest silnie antycykliczna: rośnie w fazach spowolnienia i kryzysu (np. finansowego po 2008 r. i energetycznego w latach 2022–2023), a spada w okresach dobrej koniunktury, co wiąże się z procyklicznością dochodów z VAT oraz wieloma kanałami, którymi bieżąca sytuacja ekonomiczna oddziałuje na dochody z VAT i tym samym na lukę VAT: zmiany struktury konsumpcji, wielkość szarej strefy, liczba bankructw, zmiany skłonności do płacenia podatków i zmiany stawek (np. tarcze antyinflacyjne).

Silny spadek luki VAT w 2024 r. i kontynuowanie tego trendu, ale już w mniejszym zakresie, w 2025 roku powiązane jest z mocnym wzrostem PKB (odpowiednio 3 proc. i 3,6 proc. według wstępnych szacunków GUS). Prognozy na 2026 rok mówią o nawet 4 proc. wzroście PKB, co będzie sprzyjać ponownemu obniżeniu luki.

Dekompozycja luki VAT dla Polski metodą podwójnego filtra Hodricka–Prescotta ujawnia trzy cykle w latach 2000–2024, silną korelację komponentu cyklicznego z luką produktową (współczynnik korelacji wynoszący ok. 0,65 po korektach) oraz większą amplitudę wahań niż w większości krajów UE, co rodzi pytanie o specyficzne strukturalne cechy polskiej gospodarki i systemu VAT, które potęgują reakcję luki na cykl.

Raport przedstawia także ewolucję polityki uszczelniania VAT w Polsce, opisując kolejne legislacyjne i organizacyjne narzędzia (w tym m.in. *reverse charge*, odpowiedzialność solidarna, JPK i analityka KAS, pakiet paliwowy i przewozowy, STIR, „biała/czarna lista”, split payment, kasy online, ograniczenia zwolnień, a w najnowszym etapie KSeF) oraz ich wpływ na ograniczanie wyłudzeń i poprawę kontroli nad obrotem. Pokazuje, że działania te zwiększyły możliwości analityczne administracji, ograniczyły skalę „pustych faktur”, szarego importu paliw i liczby ryzykownych podmiotów, ale rzeczywiste efekty fiskalne są trudne do precyzyjnego oszacowania, co dobrze ilustruje historia wpisywania do działań uwzględnianych w Stabilizującej Regule Wydatkowej (SRW) jako dodatkowej „przestrzeni dochodowej” warunkującej dodatkowy wzrost wydatków publicznych, zbyt optymistycznych *ex ante* szacunków korzyści z uszczelniania, później korygowanych w dół. Łączny efekt zapisany w SRW przewyższa to, co wynika bezpośrednio ze zmian luki VAT, co dowodzi, że efekty uszczelniania trzeba ujmować ostrożnie i raczej w formule *ex post* niż *ex ante*.

Efekty uszczelniania VAT są w Polsce mitologizowane i systematycznie przeszacowywane. Zmiany dochodów budżetowych przypisywane są działaniom uszczelniającym nawet wtedy, gdy w znacznej mierze odzwierciedlają one korzystną koniunkturę lub jednorazowe czynniki makroekonomiczne (np. wysoką inflację). W konsekwencji redukcja luki VAT zaczęła pełnić rolę niewyczerpanego źródła finansowania kolejnych obietnic wydatkowych. Tymczasem traktowanie jej jako trwałego, powtarzalnego źródła dochodów prowadzi do nierealistycznych założeń fiskalnych i podważa rzetelność debaty o stabilności finansów

publicznych. W efekcie „mit” luki VAT stał się jednym z czynników narastania problemów w finansach publicznych.

Raport przedstawia pierwszy w Polsce nowcasting luki VAT za 2025 r., oparty na danych o dochodach kasowych VAT za cały 2025 r. (321,6 mld zł) z doszacowaniem IV kwartału w ujęciu memoriałowym ESA 2010. Dynamika VAT w ujęciu memoriałowym w IV kw. 2025 jest szacowana na ok. 22% r/r, a w całym 2025 r. na ok. 13,4% r/r. Jednocześnie dostępne dane makro i prognozy wskazują, że dynamika makroekonomicznej bazy VAT w 2025 r. z dużym prawdopodobieństwem mieści się w przedziale ok. 7–9%. Symulacje (dla ujęć KE i MF) sugerują istotny spadek luki VAT w 2025 r. od 3 do 5 pkt proc., a w scenariuszu średnim (ujęcie KE) luka wynosi ok. 6,9% VTTL (ok. 0,6% PKB) wobec 10,9% w 2024 r. Tym samym dalsza redukcja luki do poziomu ok. 6,5% VTTL (do poziomu historycznie najniższej mediany w UE) dawałaby co najwyżej ok. 0,04% PKB dodatkowych dochodów (ok. 1,5 mld zł w dzisiejszych cenach), a w podejściu MF efekt byłby jeszcze mniejszy. Więc luka VAT nie może być traktowana jako znaczące źródło trwałego wzrostu dochodów i redukcji deficytu.

Na najważniejsze pytanie raportu: czy istnieje problem z luką VAT w PL odpowiedź wydaje się negatywna. Lukę VAT w Polsce cechuje trend spadkowy, a jej dalsze obniżanie będzie coraz trudniejsze. Spadkowe trendy luki VAT były obserwowane w wielu krajach Unii Europejskiej, co sugeruje, że za redukcją luki VAT stoją w bardzo dużej mierze czynniki systemowe o charakterze ponadnarodowym — takie jak unifikacja standardów podatkowych, cyfryzacja administracji, wymiana informacji pomiędzy administracjami skarbowymi czy wzmożona współpraca w zwalczaniu oszustw VAT w ramach UE.

Zagadnieniem, które jednak dalej powinno być analizowane jest duża zmienność luki (wahania) w Polsce i to jakie ewentualnie działania należy podjąć by ją zmniejszyć. Silna podatność Polski na wahania cykliczne w porównaniu z innymi krajami UE w zakresie luki (większą amplitudą fluktuacji cyklicznych wokół malejącego „europejskiego” trendu) sugeruje, że część tej zmienności może być przypisana strukturalnym cechom gospodarki i/lub mechanizmom absorpcji szoków koniunkturalnych na poziomie systemu podatkowego.

9. Bibliografia

Aziani, A., Dugato, M., Meneghini, C. (2019). A methodology for estimating the illicit consumption of cigarettes at the country level. *Global Crime*, 21(2): 154-184, DOI: 10.1080/17440572.2020.1724786

Binder, E. (2021). VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers: European implementation assessment (EPRS Study, PE 694.215). European Parliamentary Research Service, European Parliament.

Bitner, M. (2023). *Dochody z podatku od towarów i usług oraz luka w VAT – znaczenie dla polskiego systemu fiskalnego*. Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, 9(325), 40–50

Bratkowski A.S., Kotecki L., Luka VAT w świetle analiz ekonometrycznych. Raport wstępny, <https://instytutobywatelski.pl/pliki/pdf/Luka-VAT-w-swietle-analiz-makroekonomicznych.pdf>

European Commission, CASE (2013), Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Report 2013, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2014), 2012 Update Report to the Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Report 2014, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2015), Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU Member States: 2015 Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2016), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: Report 2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2017), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: Report 2017, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2018), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: Report 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2019), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: Report 2019, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2020), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2021), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2021 Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2022), VAT Gap in the EU: Report 2022, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE (2023), VAT Gap in the EU – Report 2023, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, CASE, Oxford Economics, Syntesia (2024), VAT gap in the EU – 2024 report, red. G. Poniatowski, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission, Syntesia, CASE (2025), VAT gap in Europe – Report 2025, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gemmell, N., Hasseldine, J. (2012). The tax gap: A methodological review. Working Paper 09/2012, Victoria University of Wellington

Hamilton, S. (2015). Regulatory compliance, case selection and coverage – calculating compliance gaps. *e-Journal of Tax Research*, 13(2): 616-673

Kelm R., Determinants of the VAT Gap in EU Member States from 2000 to 2016, *Central European Journal of Economic Modelling and Econometrics* 2022, nr 4, <https://doi.org/10.24425/cejeme.2022.144201>

Konopczak, K. (2020). Kwantyfikacja zmian luki VAT: podejście ekonometryczne. *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics*, 2(302): 25-42.

Konopczak K., Zmiany luki VAT w Polsce: rola czynników koniunkturalnych i strukturalnych, „*Gospodarka Narodowa*” 2022, t. 309, nr 2, <https://doi.org/10.33119/GN/145539>.

Mazur, T., Bach, D., Juźwik, A., Czechowicz, I., & Bieńkowska, J. (2019). Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017 (MF Opracowania i Analizy No. 3-2019). Ministerstwo Finansów.

Mazur, M.J., Plumley, A.H. (2007). Understanding the tax gap. *National Tax Journal*, 60(3): 569-576

Ministerstwo Finansów, 2014, Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017.

Najwyższa Izba Kontroli (2019). Informacja o wynikach kontroli. Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług (nr ewid. 80/2019/P/18/011/KBF). Warszawa.

Najwyższa Izba Kontroli (2016). Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne (nr ewid. 24/2016/P/15/011/KBF). Warszawa.

PwC & Instytut Badań Strukturalnych (2013). Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce (Raport, 27 maja 2013). Fundacja Naukowa – Instytut Badań Strukturalnych.

PwC (2014). Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać? (14 stycznia 2014). PricewaterhouseCoopers.

Reckon LLP (2009), Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-25 Member States, raport przygotowany dla Komisji Europejskiej, DG TAXUD, Londyn.

Szczypińska A., What drives the VAT gap in the European Union?, „MF Working Paper” 2019, nr 34, <https://www.gov.pl/attachment/Obd62327-e7e0-4a9c-82d9-68d3897bb08c>.

Thackray M., Ahmed K., Republic of Poland. Technical assistance report – Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value Added Tax Gap, „IMF Country Report” 18/357, December 2018,

Velloso, R., Xing, J. (2010). Tax Revenue Response to the Business Cycle, MFW.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców. (2021). Luka VAT (wersja elektroniczna). <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/Luka-VAT-wersja-elektroniczna.pdf>

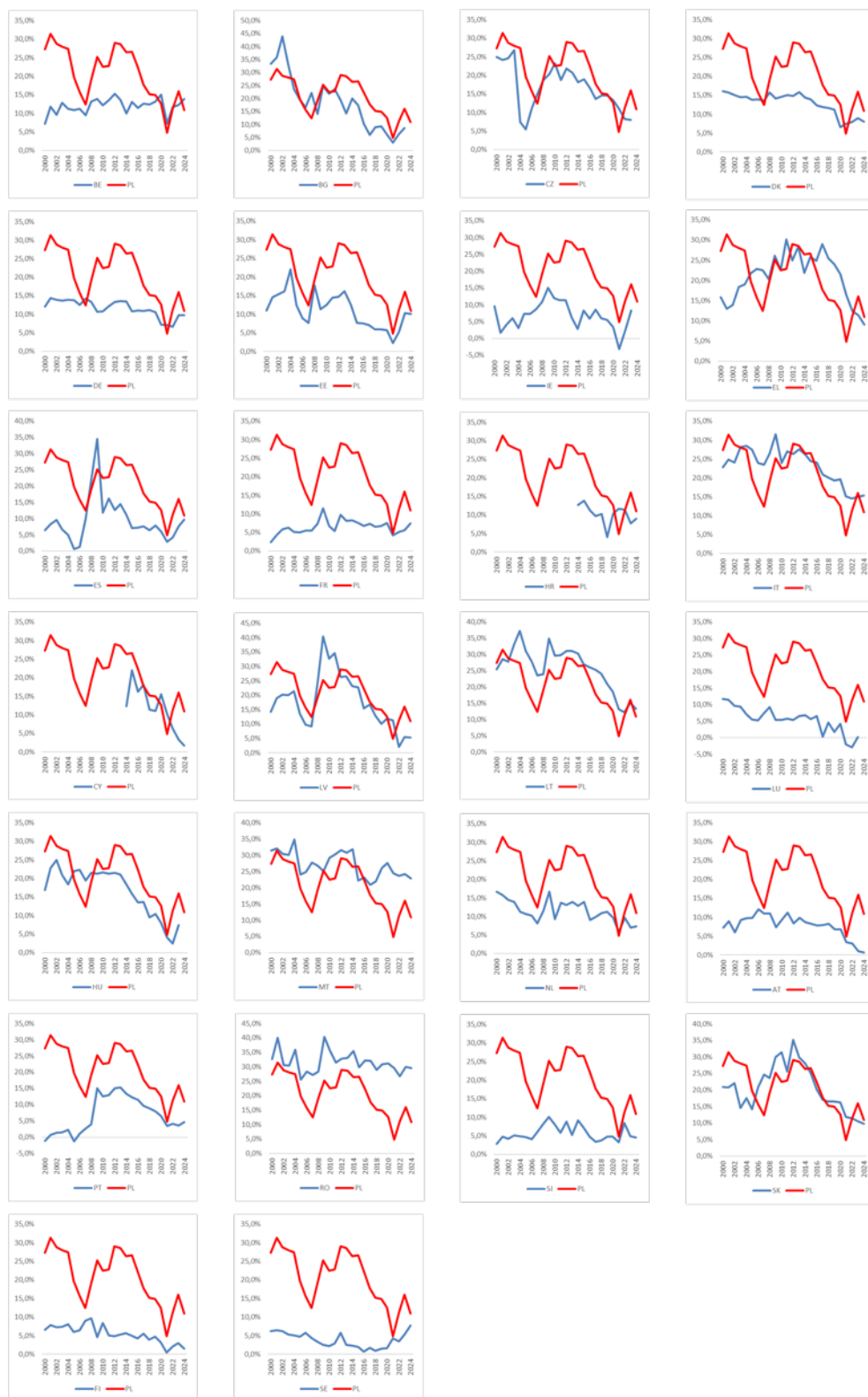
Nilsson, R. and G. Gyomai (2011), “Cycle Extraction: A Comparison of the Phase-Average Trend Method, the Hodrick-Prescott and Christiano-Fitzgerald Filters”, OECD Statistics Working Papers, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kg9srt7f8g0-en>.

Sarnowski, J., Selera, P. (2025). *Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2022. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*. Wałbrzych: Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Adamowicz, E., Dudek, S., Pachucki, D., & Walczyk, K. (2012). Wahania cykliczne w Polsce i strefie euro. Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, 89(2), 1-223. <https://econjournals.sgh.waw.pl/PiM/article/view/3867/3434>

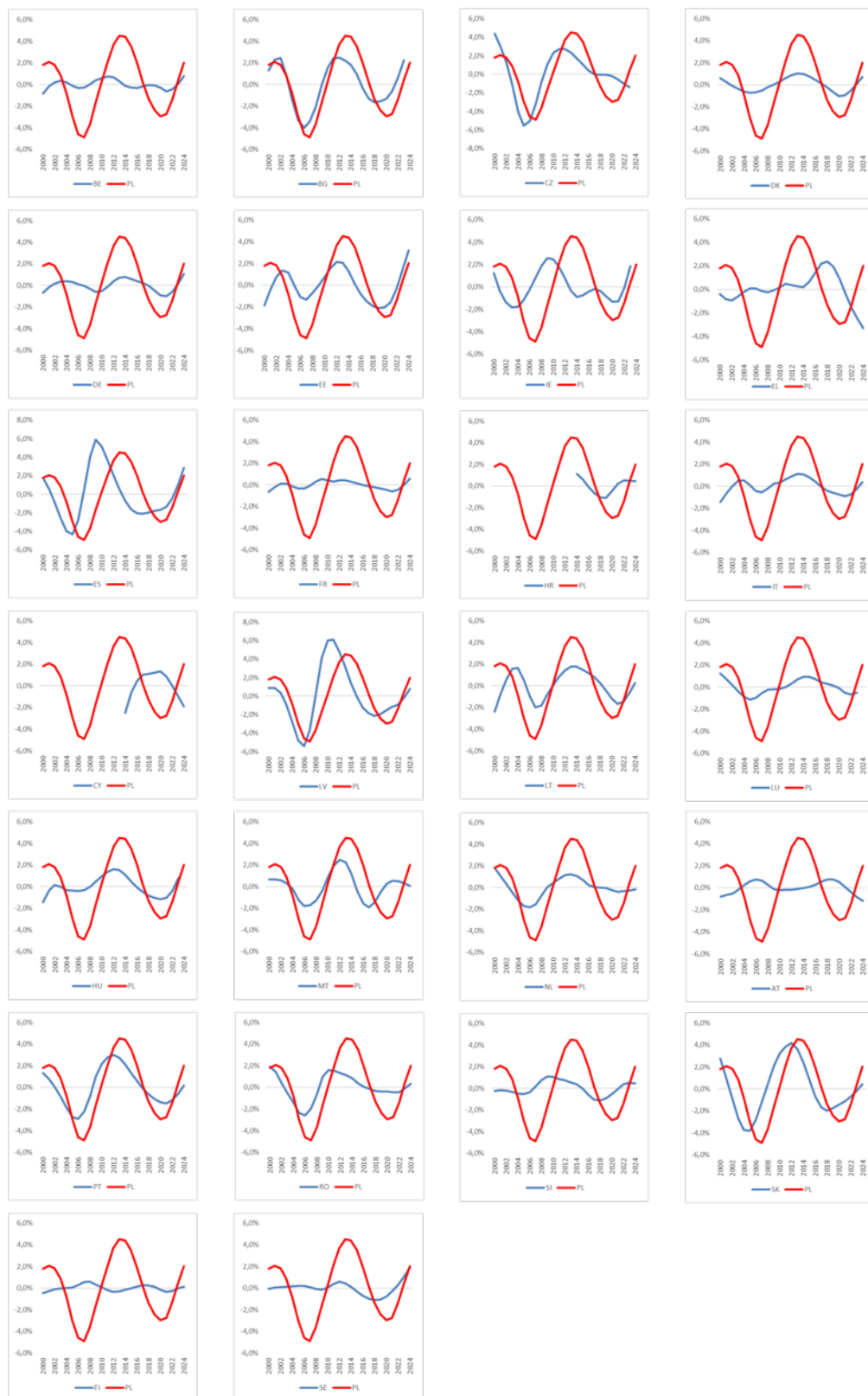
10. Aneks

Wykresy 33. Luka VAT w Polsce na tle poszczególnych krajów UE, 2000-2024 (%VTTL).



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

Wykresy 34. Komponent cykliczny luki VAT w Polsce na tle poszczególnych krajów UE, 2000-2024 (%VTTL).



Źródło: opracowanie własne na podstawie KE.

Instytut Finansów Publicznych
ul. Madalińskiego 31/33, lok. 118
02-544 Warszawa
www.ifp.org.pl

Fundacja Przyjazny Kraj
ul. Twarda 18
00-105 Warszawa
www.przyjaznykraj.pl