

01

2022

Tax Policy Note

Implementacja nowoczesnych rozwiązań fiskalnych - kas online w postaci oprogramowania

Autorzy:

Weronika Tołściuk, Szkoła Główna Handlowa

dr Andrzej Pałys, Fundacja Polski Instytut Myśli Gospodarczej

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono cechy innowacyjnego rozwiązania fiskalnego w Polsce - wirtualnej kasy fiskalnej w postaci aplikacji. Bazując na doświadczeniach innych państw członkowskich UE, zaproponowano szereg usprawnień tego rozwiązania w obszarze podmiotowym, technologicznym i administracyjnym. W obszarze przedmiotowym autorzy skupiają się na zakresie obowiązywania tego rozwiązania fiskalnego i jego obligatoryjności. Wskazuje się również na potrzebę dalszych prac nad rozwiązaniami technologicznymi aplikacji - tj. rozwiązaniami chmurowymi oraz wystawianymi paragonami. Ostatni aspekt obejmuje proces wdrożenia wirtualnej kasy i certyfikacji aplikacji.

Abstract

The policy paper presents the features of an innovative fiscal solution in Poland - a virtual fiscal cash register in an application. Based on the experience of other EU Member States, several improvements for this solution in the subject, technological and administrative areas are proposed. In the subject area, the authors focus on the scope of validity of this fiscal solution and its mandatory character. There is also indicated the need for further work on technological solutions of the application - i.e. cloud-based solutions and issued receipts. The last aspect covers the implementation process of the virtual cash register and certification of the application.

WSTĘP

Od kilku lat w Polsce podejmowane są działania mające na celu implementację rozwiązań fiskalnych bazujących na nowoczesnych technologiach. Ich celem jest cyfryzacja systemu podatkowego i w efekcie ograniczenie luki VAT oraz tzw. szarej strefy. Przykładami takich rozwiązań jest wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego, Mechanizmu Podzielonej Płatności (ang. *Split Payment*), czy białej listy podatników VAT (Tratkiewicz, 2016). Jednym z istotnych elementów przedmiotowego procesu jest inicjatywa digitalizacji obrotu w relacjach biznes – konsument (B2C). W marcu 2019 roku wprowadzono w Polsce rozwiązanie dotyczące kas fiskalnych online, które pozwala na bezpośrednią i bieżącą komunikację kas fiskalnych z Centralnym Rejestrem Kas (CRK), prowadzonym przez Krajową Administrację Skarbową¹. Rozwinięciem tego rozwiązania było wprowadzenie w maju 2020 roku kas fiskalnych online w postaci oprogramowania (dalej kasy wirtualne)². W pierwszej kolejności uprawnienie do korzystania z nowego rodzaju kas objęło branżę przewozu osób, usługi hotelarskie oraz usługi restauracyjne³.

Kasa wirtualna posiada szereg zalet względem klasycznej kasy fiskalnej lub kasy online:

- kasa wirtualna jest rozwiązaniem relatywnie tańszym, w stosunku do kas rejestrujących w formie fizycznej; nie jest niezbędne ponoszenie wysokich kosztów na początku działalności, a wyłącznie płatności w formie abonamentowej⁴;
- kasa wirtualna może zostać zainstalowana na większości urządzeń przenośnych typu smartfon, tablet lub laptop, umożliwiając większą elastyczność prowadzenia działalności gospodarczej;
- kasa wirtualna, jednocześnie będąc kasą online, posiada możliwość przesyłania e-paragonów do klienta – nie jest zatem wymagane jednoczesne posiadanie drukarki fiskalnej, o ile klient wyrazi zgodę na przesyłanie paragonów drogą elektroniczną;
- mając połączenie online z Centralnym Rejestrem Kas, kasa na bieżąco przesyła informacje dotyczące raportów, paragonów fiskalnych, czy dokumentów нефiskalnych, co zmniejsza obciążenie regulacyjne i administracyjne (Adamczyk-Kaczmar, 2019).

¹ Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach; Dz.U. 2019 poz. 675.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania; Dz. U. 2020 poz. 957.

³ Lista branż mogących korzystać z kas wirtualnych wyszczególniona jest w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie grup podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (Dz. U. 2020 poz. 965) par. 1 ust 2-17.

⁴ Niezależnie czy w formie fizycznego urządzenia, czy aplikacji. Obowiązek ten dotyczy wybranych branż.

Na skuteczność tego typu rozwiązań wskazują doświadczenia innych państw opisane w raportach wydanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization of Economic Cooperation and Development, dalej: OECD), podkreślając głównie takie cechy systemu fiskalizacji online, jak niskokosztowość, efektywność w przeprowadzaniu audytu, czy odporność na manipulacje (OECD 2017; OECD 2019). Rozwiązanie zastosowane w Polsce było wzorowane na dotychczasowych doświadczeniach w innych państwach unijnych (przede wszystkim na rozwiązaniu stosowanym w Chorwacji, Czechach i Austrii (Rządowy Proces Legislacyjny, 2019). Przykład węgierski pokazuje, że zastosowanie kas fiskalnych online pozwala na kilkuprocentowe zwiększenie wpływów z VAT (Jakubowska, 2018).

W świetle dotychczasowych doświadczeń z użytkowaniem oraz absorpcją rynkową kas wirtualnych, można sformułować katalog rekomendacji operacyjnych jak również legislacyjnych dla zwiększenia efektywności tego rozwiązania.

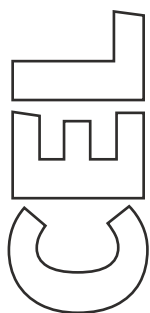
Zidentyfikowany problem

Rozporządzenie dotyczące specyfikacji technicznej kas wirtualnych zostało opublikowane w maju 2020 r.⁵ i zawierało techniczne szczegóły dotyczące aplikacji mobilnej. Aplikacja ta wymaga procesu certyfikacji przez Główny Urząd Miar (GUM).

Ze względu na nowatorski charakter nowego rozwiązania, zarówno proces legislacyjnych, jak również proces certyfikacji nowych kas fiskalnych był relatywnie długi i skomplikowany. Przełożyło się to na niski poziom absorpcji rozwiązania na rynku.

Z funkcjonowaniem kasy wirtualnej wiąże się także szereg wyzwań technologicznych oraz administracyjnych, których rozwiązanie może przyczynić się nie tylko do upowszechnienia tego rozwiązania, ale także uniknięcia ryzyk związanych z korzystaniem z niego. Obszary te dotyczą w szczególności bezpieczeństwa aplikacji, decentralizacji danych, przesyłania e-paraganów, połączeń chmurowych oraz procesu homologacyjnego.

⁵ Mowa o Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (Dz. U. 2020 poz. 957), które zostało wydane jako pokłosie wprowadzenia do Ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, artykułu 13b w brzmieniu: „Art. 13b. 1. Rozliczenie opłaty za przewóz osób samochodem osobowym, w tym taksówką, z wyjątkiem przewozu okazjonalnego, o którym mowa w art. 18 ust. 4b pkt 2, może się odbywać przy użyciu aplikacji mobilnej spełniającej wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 4 oraz wymagania dla kas rejestrujących mających postać oprogramowania określone w przepisach o podatku od towarów i usług” - Art. 1. ust. 10 Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1180).



Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, w oparciu o doświadczenia wybranych krajów UE, szeregu możliwych usprawnień rozwiązania wprowadzonego w Polsce w zakresie (1) podmiotowym, (2) technologicznym oraz (3) administracyjnym. Przedstawiony katalog rozwiązań może stanowić podstawę ewaluacji dotychczas funkcjonującego rozwiązania w zakresie kasy wirtualnej, jak i wyznaczyć kierunek dalszych jego usprawnień.

Katalog proponowanych dalszych zmian

OBSZAR 1. PODMIOTOWY

W obszarze podmiotowym warto wyróżnić dwie kluczowe cechy stosowania rozwiązań e-kasowych, to jest: zakres obowiązywania rozwiązań oraz ich obligatoryjność.

Podobnie jak w innych państwach unijnych, w których wprowadzone zostały kasy wirtualne i kasy online, pierwotnym celem było ograniczenie szarej strefy nierejestrowanych transakcji w szczególności na to narażonych sektorach gospodarki. W Polsce korzystanie z kas wirtualnych zostało ograniczone jednak wyłącznie do wybranych sektorów, tj. usług przewozu osób i transportu drogowego, morskiego i lotniczego, wynajmu samochodów, usług hotelarskich, restauracyjnych, a także sprzedaży węgla, brykietu i podobnych paliw stałych. Katalog tych sektorów różni się od wdrożonego w innych jurysdykcjach. Chorwacki system dopuszcza wykorzystanie kas online również w mikroprzedsiębiorstwach, takich jak małe sklepy spożywcze, salony fryzjerskie, stolarstwo, mechanika, a także w wolnych zawodach (np. prawnicy) (Detejl, Tot, 2016). Czeski system, chociaż również z początku dotyczył wyłącznie sektora gastronomicznego i hotelarskiego (OECD, 2017b), w kolejnych etapach rozwiązaniem objęto również sprzedaż hurtową i detaliczną, transport, rolnictwo, a także podobnie jak w Chorwacji – wolne zawody (OECD, 2019).

Ograniczenie zakresu stosowania kas wirtualnych do wybranych branż stoi też w sprzeczności z powszechnym obowiązkiem stosowania kas online w postaci fizycznego urządzenia (hardware).

Od 1 lipca 2021 roku są one obligatoryjne w Polsce dla znacznie szerszego zakresu branż w tym usług fryzjerskich, prawniczych, budowlanych i opieki medycznej (Ministerstwo Finansów 2021), natomiast fakultatywna dla pozostałych branż. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że powszechność obowiązku korzystania z kasy fiskalnej online dotyczy jedynie nowych urządzeń oraz wskazanych przez Ministerstwo branż. Oznacza to, że do czasu zużycia urządzeń typu offline lub konieczności wymiany pamięci fiskalnej, podatnicy mogą z nich korzystać. W efekcie rozłącznych katalogów obowiązywania kas online oraz możliwości korzystania z kas wirtualnych, wielu podatników będzie zmuszonych do zakupu kasy online. Wiąże się to w pierwszej kolejności z większym wydatkiem dla podatnika. W dalszej kolejności będzie jednak wpływać na ograniczenie absorpcji kas wirtualnych, ponieważ podatnicy, którzy w okresie przejściowym zakupili kasy online, będą w ograniczonym zakresie korzystać z kas wirtualnych.

Innym wartym uwzględnienia elementem jest dysproporcja w zakresie zachęt fiskalnych między kasami online oraz kasami wirtualnymi. W przypadku tych pierwszych podatnikom przysługuje ulga podatkowa.

W zakresie kas wirtualnych, Ministerstwo Finansów również przewiduje ulgę zgodnie z art. 111 ust. 4 ustawy o VAT, jednak zgodnie z praktyką organów podatkowych może być ona stosowana wyłącznie w przypadku nabycia oprogramowania kasy wirtualnej na własność.

W efekcie, ponieważ kasy tego typu są w większości nabywane na zasadzie abonamentu lub opłat licencyjnych, a nie przeniesienia praw autorskich, podatnicy nie mają możliwość skorzystania z ulgi (System Informacji Podatkowej 2021).

Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że Słowacja zdecydowała się wprowadzić centralne rozwiązanie kasy wirtualnej, przy czym aplikacja ta została udostępniona nieodpłatnie dla wszystkich przedsiębiorców zobligowanych do korzystania z wirtualnej kasy fiskalnej (OECD, 2017). Jest to z pewnością ciekawy kierunek rozwoju systemu fiskalnego zachęcający do rejestracji transakcji.

OBSZAR 2. TECHNOLOGICZNY

Obszar technologiczny należy rozważać w dwóch głównych aspektach – możliwości stosowania rozwiązań chmurowych oraz możliwości weryfikacji sprzedaży paragonowej.

W zakresie możliwości zastosowania rozwiązań chmurowych w przypadku kasy wirtualnej należy zauważyć, że powszechnym rozwiązaniem architektonicznym w przypadku urządzeń mobilnych jest instalowanie na nich ograniczonej liczby niezbędnych komponentów, podczas gdy większość z nich znajduje się w centralnej lokalizacji chmurowej obsługującej wiele urządzeń na raz. Pozwala to istotnie zwiększyć wydajność urządzenia, zapewnia bezpieczeństwo przechowywania kopii zapasowych oraz ułatwia proces utrzymania aplikacji (zarówno w warstwie technicznej jak i merytorycznej).

Możliwość korzystania z tego typu rozwiązania nie została jednak w sposób klarowny rozstrzygnięta, a wątpliwości budzi stanowisko Ministerstwa Finansów, stanowiące o tym, że kasa rejestrująca powinna być powiązana wyłącznie z jednym urządzeniem, na którym dokonano fiskalizacji⁶.

W zakresie możliwości wystawiania e-paragonów zarówno na Słowacji, jak i w Czechach istnieją rozwiązania pozwalające na weryfikację wydanych paragonów przez klientów. Na Słowacji paragon wydany przez kasę wirtualną zawiera kod identyfikacyjny oraz kod graficzny QR ze wszelkimi niezbędnymi do weryfikacji danymi. Klienci końcowi również mogą zweryfikować poprawność otrzymanego paragonu za pomocą osobnej aplikacji stworzonej przez lokalne Ministerstwo Finansów. W Czechach, klient może zweryfikować swój paragon w Portalu Podatkowym, a przedsiębiorca może zweryfikować sprzedaż w aplikacji elektronicznej. W Polsce, oprócz informacji o NIP podatnika, brak jest informacji pozwalających na dokładną i bezpośrednią weryfikację paragonu poprzez stronę Ministerstwa Finansów.

⁶ § 18 ust. 1 projektu Załącznika nr 1 do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania.

OBSZAR 3. ADMINISTRACYJNY

Poza podmiotowym i technologicznym aspektem wdrażania kas wirtualnych w Polsce warto również prześledzić ex post procesy administracyjne, które wiązały się z wprowadzaniem nowego rozwiązania. Mowa przede wszystkim o procesie homologacji nowych aplikacji w Głównym Urzędzie Miar oraz ewaluacji jego kosztów. Warto wskazać, że pierwsze dwa procesy homologacyjne trwały ponad pół roku, co postawiło wówczas pod znakiem zapytania możliwość zastosowania kas wirtualnych na czas wejścia w życie regulacji zobowiązujących przedsiębiorców w transporcie osób do fiskalizacji w ten sposób. Przedłużające się procesy certyfikacji mogą skutecznie zniechęcić przedsiębiorców produkujących kasy do inwestycji tego rodzaju oprogramowania, co skutecznie obniży zainteresowanie i zwiększy koszty dostępnych rozwiązań.

Kosztowność całego procesu wsparcia technologicznego Głównego Urzędu Miar oraz producentów kas rejestrujących online i wirtualnych według danych podanych przez Ministerstwo Finansów (3,45 mln zł⁷) była stosunkowo niska, biorąc pod uwagę nowatorskość rozwiązania i potencjalne wpływy do budżetu państwa z tytułu upowszechnienia stosowania kas fiskalnych w postaci aplikacji.

Rekomendacje

Analizując rozwiązanie w zakresie kas wirtualnych w Polsce w kontekście wskazanych obszarów, a także względem innych jurysdykcji, uzasadnione wydają się następujące rekomendacje:

- 1.** rozszerzenie katalogu podmiotów mogących korzystać z kas wirtualnych, tak, aby zakres ten pokrywał się z podmiotami zobligowanymi do wprowadzenia kas rejestrujących online,
- 2.** wprowadzenie ulgi na zakup abonamentu (licencji) kasy wirtualnej proporcjonalnej do ulgi na zakup kasy online przez pierwsze miesiące działalności gospodarczej,
- 3.** doprecyzowanie ram prawnych do wdrożenia rozwiązań chmurowych i rozpoczęcie publicznej debaty z zainteresowanymi stronami odnośnie do przydatności i bezpieczeństwa tego rozwiązania,
- 4.** ewaluacja dotychczasowego funkcjonowania e-paragonów wśród podmiotów korzystających z kas wirtualnych, a także możliwości zastosowania dodatkowych zabezpieczeń w celu weryfikacji paragonów przez klienta końcowego (QR, możliwość weryfikacji w aplikacji lub na stronie rządowej),
- 5.** wypracowanie wytycznych co do samego procesu, osób odpowiedzialnych, jak i długości trwania homologacji kas wirtualnych w GUM na podstawie dotychczasowych doświadczeń; opublikowanie tych dokumentów do wiadomości dla przedsiębiorców,
- 6.** ewaluacja ex post kosztów wdrożenia kas wirtualnych oraz dotychczasowych korzyści dla budżetu państwa.

⁷ Informacja uzyskana w trybie dostępu do informacji publicznej od Ministerstwa Finansów w dniu 2 marca 2021

Bibliografia

1. [Adamczyk-Kaczmarz, S. \(2019\). Zmiany w zakresie kas rejestrujących jako przejaw działań zmierzających do uszczelniania systemu podatkowego. Krytyka Prawa. Niezależne Studia Nad Prawem, 11\(2\), 12-26.](#)
2. [Detelj, K.; Tot, A. \(2014\). Implementation of Cash Transaction Fiscalization Procedure in Businesses: Case of Croatia. s. 49; dostęp 12.09.2021.](#)
3. [Jakubowska, M. \(2018\). Koncepcje modernizacji systemu fiskalizacji na przykładzie wybranych państw. Ekonomiczne Problemy Usług, 2 \(131/1\), 139–146. DOI: 10.18276/epu.2018.131/1-14.](#)
4. [Krajowa Administracja Skarbowa \(2021\), E-paragon już wkrótce w kasach on-line; dostęp 10.01.2022.](#)
5. [KPMG \(2016\) System Kas Fiskalnych Online w Polsce, Studium Przypadku; dostęp: 11.09.2021.](#)
6. [Ministerstwo Finansów \(2021\), Kasy online - informacje; dostęp 10.01.2022](#)
7. [Ministerstwo Finansów \(2021 b\), Objasnienia podatkowe z 12 sierpnia 2021 w sprawie ulgi na zakup kas rejestrujących mających postać oprogramowania i obowiązku prowadzenia ewidencji na kasie rejestrującej sprzedaży, za którą płatność nastąpiła za pośrednictwem poczty, banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej; dostęp 12.01.2021](#)
8. [Ministarstva Financija, 2015, NAGRADNA IGRA - „BEZ RAČUNA SE NE RAČUNA“; dostęp 9.01.2022](#)
9. [OECD \(2017\), Technology Tools to tackle tax evasion and tax fraud, OECD Publishing, Paris; dostęp 9.01.2022](#)
10. [OECD \(2017 b\), Shining light on the shadow economy: Opportunities and threats, OECD Publishing, Paris, s. 36; dostęp 10.01.2022](#)
11. [OECD \(2019\), Implementing Online Cash Registers: Benefits, Considerations and Guidance, OECD, Paris; dostęp 9.01.2022](#)
12. [Rządowy Proces Legislacyjny \(2019\), Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania; dokument Projekt z dnia 22.11.2019 - OSR kasy wirtualne 22.11.2019.doc; dostęp 11.01.2022](#)
13. [System Informacji Podatkowej \(2021\); Interpretacja indywidualna z 6 września 2021 r. o sygnaturze 0113 KDIPT1-3.4012.120.2021.2.ALN](#)
14. [Tratkiewicz T. \(2016\), Luka w VAT – sposoby przeciwdziałania w Polsce i Unii Europejskiej; Studia Ekonomiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 294, ISSN 2083-8611, s. 190.](#)