

NIK o walce z szarą strefą w gospodarce

O działaniach NIK zmierzających do ograniczenia zjawiska szarej strefy w Polsce mówił na konferencji w Ministerstwie Rozwoju Prezes NIK, Krzysztof Kwiatkowski. NIK systematycznie bada obszary działalności państwa związane z egzekwowaniem dochodów podatkowych, a w ramach kontroli budżetowych często porusza kwestie związane z unikaniem płacenia podatków.

Spotkanie poświęcone zwalczaniu szarej strefy zorganizowały Ministerstwo Rozwoju oraz Inicjatywa Sekretarza Generalnego ONZ Global Compact w Polsce.

O działaniach Najwyższej Izby Kontroli zmierzających do ograniczenia zjawiska szarej strefy w Polsce mówił na konferencji w Ministerstwie Rozwoju prezes NIK, Krzysztof Kwiatkowski. Jak zaznaczył, w kontrolach Izba zajmuje się zarówno rozwiązaniami systemowymi, których wprowadzenie w istotny sposób zmniejszyłoby zagrożenia występujące dla gromadzenia dochodów podatkowych, jak i skutecznością oraz prawidłowością działania służb podległych Ministrowi Finansów.

Podczas spotkania Prezes NIK omówił kontrole przeprowadzone w latach 2013 -2015, w których Izba wskazywała na potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce. Przedstawił wnioski z kontroli na temat zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług, a następnie z kontroli nadzoru organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, oraz egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych.

W każdej z tych kontroli Izba wskazywała na niewystarczająco skuteczne przeciwdziałanie oszustwom podatkowym. Kierowała do Ministra Finansów wnioski o szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w gospodarce.

Po kontroli VAT, NIK skierowała do Ministra Finansów wnioski o szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, które sprawdziły się w innych krajach^[1], w tym rozważenie

przyspieszenia prac nad wprowadzeniem w Polsce modelu hurtowni danych VAT^[21] opartych na Jednolitym Pliku Audytowym.

Działania zmierzające do wprowadzenia koncepcji OECD zostały zapoczątkowane, nowelizacją ustawy Ordynacja podatkowa z dnia 10 września 2015 r. wprowadzone zostały przepisy wprowadzające obowiązek przesyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze. Przekazywanie tych ksiąg oraz dowodów księgowych w postaci elektronicznej o ustalonej strukturze zmierza do wprowadzenia koncepcji Jednolitego Pliku Kontrolnego opracowanego przez OECD.

Zastosowanie tych rozwiązań, chociaż rozłożone w czasie, także powinno stopniowo przyczynić się do ograniczenia rozmiarów szarej strefy, co rozpocznie się w 2016 r.

Po kontroli „Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego” NIK stwierdziła, że urzędy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe nie przeprowadziły wystarczających i skutecznych działań mających na celu zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, poprzez transferowanie dochodów poza polski system podatkowy.

Organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej były niedostatecznie przygotowane do prowadzenia kontroli prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. Przeprowadzono nieliczne kontrole mające na celu weryfikację legalności transferu dochodów przez podmioty gospodarcze.

W ocenie NIK Minister Finansów w latach 2012-2014 nie dysponował skutecznymi narzędziami prawnymi zapewniającymi szczelność systemu podatkowego w tym obszarze.

Minister Finansów powinien podejmować inicjatywy legislacyjne zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego, ale również zadbać o lepsze przygotowanie organów podatkowych i organów kontroli skarbowej do prowadzenia kontroli podmiotów prowadzących działalność w wielu krajach. Minister Finansów powinien stworzyć w Ministerstwie Finansów i jednostkach podległych centralę oraz pion zajmujący się wyłącznie praktykami agresywnego planowania podatkowego mającego na celu transfer dochodów z Polski. Powinien zostać rozszerzony zakres informacji przekazywanych dla organów podatkowych przez największych przedsiębiorców na temat transakcji z podmiotami zagranicznymi. Dane powinny podlegać systematycznemu sprawdzaniu przez wyodrębniony, wyspecjalizowany pion czy w związku z tymi transakcjami należności podatkowe nie są narażone na uszczuplenie, w szczególności poprzez wykorzystanie sztucznych struktur, nieodzwierciedlających rzeczywistości gospodarczej.

W polskim systemie podatkowym nie ma klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania. W wielu krajach rozwiązania wprowadzające ogólną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania funkcjonują od wielu lat. Zdaniem NIK brak tej klauzuli na gruncie obowiązującego prawa stanowi przeszkodę w zapewnieniu szczelności polskiego systemu podatkowego.

Podmioty gospodarcze prowadzące działalność w wielu krajach, w celu zmniejszenia swoich zobowiązań podatkowych, skłonne są do stosowania agresywnego planowania podatkowego. Zjawisko to przyczynia się do pomniejszania krajowej bazy podatkowej, powodując uszczuplenie wpływów z podatków. Pozwala także podmiotom działającym w skali międzynarodowej na osiągnięcie przewagi nad przedsiębiorstwami lokalnymi i prowadzi do szkodliwej konkurencji, gdyż obciążenia podatkowe dla podmiotów lokalnych są większe niż podmiotów międzynarodowych.

Uszczelnienie systemu podatkowego zmierzające do przeciwdziałania unikania opodatkowania przez podmioty działające w wielu krajach, w tym wprowadzenie klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania powinno przyczynić się do ograniczenia nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów stosujących agresywne planowanie podatkowe, a w rezultacie ograniczyć proceder ukrywania części swojej działalności przez legalnie funkcjonujące firmy właśnie z powodu tej nieuczciwej konkurencji.

Po kontroli na temat egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że obszarem występowania istotnych zagrożeń jest urządzenie gier hazardowych. Skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu urządzania zakładów wzajemnych, bez zezwoleń, za pośrednictwem sieci Internet, w okresie od 2010 r. do 2014 r. włącznie, była niska.

Nie został tym samym osiągnięty cel założony przy uchwaleniu ustawy o grach hazardowych. Celem tym była głównie ochrona obywateli RP przed uzależnieniem od gier hazardowych, w tym urządzanych w sieci Internet. Środkiem, który miał doprowadzić do tego celu było stworzenie warunków prawnych do prowadzenia działalności wyłącznie dla podmiotów posiadających ustawowe zezwolenia i wprowadzenie zakazu uczestnictwa w grach hazardowych organizowanych w sieci bez zezwolenia.

Pomimo wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie zjawiska nielegalnego urządzania zakładów wzajemnych organy Służby Celnej nie były w stanie zapobiec nielegalnemu urządzaniu, oraz reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet w sytuacji, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów w sieci Internet znajdowały się poza granicami RP.

Funkcjonujące instytucje prawne nie zapobiegły organizowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet poza granicami RP i czerpaniu znacznych korzyści z tej działalności kosztem polskich przedsiębiorców działających w oparciu o wydane zezwolenia i kosztem budżetu państwa; uwarunkowania prawne i wymuszona przez nie metodologia zwalczania tego obszaru przestępczości przyjęta przez Służbę Celną umożliwiała skuteczny nadzór jedynie nad podmiotami organizującymi zakłady wzajemne na podstawie udzielonych zezwoleń.

NIK po kontroli wskazała, że niezbędne jest wdrożenie kolejnych instrumentów prawnych, za pomocą których nastąpiłoby ograniczenie nielegalnych działań podmiotów organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet.

Zdaniem ekspertów z NIK ważny wpływ na rozmiary szarej strefy i groźne z punktu widzenia strat

budżetu państwa skutki, ma nie tylko ukrywanie części obrotów przez legalnie funkcjonujących przedsiębiorców czy wykonywanie nierejestrowanej pracy, ale także nielegalny handel paliwami, nielegalna produkcja i przemyt papierosów oraz alkoholu, a także nielegalny hazard. Budżet nie uzyskuje części należnych mu podatków, w tym podatku akcyzowego, który po VAT (w 2014 r. 124 mld zł, w 2015 r. 121 mld zł) jest drugim źródłem dochodów budżetu państwa (w 2014 r. 62 mld zł, w 2015 r. 63 mld zł).

Jak zaznaczył w swym wystąpieniu prezes Krzysztof Kwiatkowski, Polska niestety należy do grupy państw członkowskich UE, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej dla krajów UE i w ostatnich latach nie udało się uzyskać istotnej poprawy w ograniczeniu tego zjawiska. Jak to wygląda w liczbach? Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2013-2015 była niższa niż w latach 2005-2012 i trzy lata z rzędu kształtowała się poniżej 15% (2013 r. 14,5%, 2014 r. 14,7%, a w 2015 r. 14,3%).

Konferencja w Ministerstwie Rozwoju odbyła się w ramach cyklu spotkań poświęconych szarej strefie. NIK reprezentował prezes Krzysztof Kwiatkowski oraz dyrektorzy: Departamentu Budżetu i Finansów Stanisław Jarosz i Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Sławomir Grzelak. W spotkaniu wzięli udział także m.in. Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju, Filip Grzegorzczak Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa, Wiesław Jasiński, Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, oraz Kamil Wyszowski, dyrektor generalny United Nations Global Compact, który zaprezentował założenia Raportu „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce”, opracowanego przez Global Compact.

^[1] Komisja Europejska od kilku lat wskazuje na potrzebę stworzenia systemu podatku VAT, który cechowałby się odpornością na nadużycia. W dniu 1 grudnia 2010 r. ogłosiła „Zieloną księgę w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT” (KOM (2010) 695), a w grudniu 2011 r. kolejny raport w tej sprawie (KOM (2011) 851). Z czterech rozważanych przez Komisję jeszcze w 2010 r. rozwiązań dotyczących weryfikacji sposobu poboru i kontroli VAT, w kolejnym komunikacie znalazły odzwierciedlenie dwa z nich: model hurtowni danych VAT oraz model dzielonych płatności. W 2016 r. KE ma ogłosić kolejny raport.

^[2] Standard Audit File for TAX (SAF-T), rozwiązanie opracowane przez OECD jako standard w relacjach podmiot gospodarczy - organy podatkowe. Model, w ramach którego podatnik przekazuje w uzgodnionym formacie z góry określone dane na temat transakcji do prowadzonej przez siebie hurtowni danych VAT, do której dostęp miałyby organy podatkowe.

Źródło: nik.gov.pl

[Zobacz artykuł na stronie Najwyższej Izby Kontroli](#)

Opublikowano w dniu 15.02.2016 r.

przez Wydział Informacji i Edukacji Antykorupcyjnej GSz CBA