

**Szara strefa.
Raport na temat najczęstszych
oszustw podatkowych**

Mirosław Barszcz

Warszawa, 11 stycznia 2010

Wstęp

W rankingu Banku Światowego "Paying Taxes 2010" Polska w porównaniu z ubiegłym rokiem spadła ze z 142 miejsca na 151. **Wśród 182 badanych krajów, Polska ulokowała się pomiędzy Brazylią a Wybrzeżem Kości Słoniowej.** Jeszcze gorszy wynik zajęła Polska w kategorii "łatwości" płacenia podatków mierzonej według ilości godzin, które pracownicy podatnika są zmuszeni poświęcić rocznie, aby spełnić wszystkie obowiązki biurokratyczne. **Z czasem 395 godzin Polska zajęła 155 miejsce, pomiędzy Gruzją i Jamajką.**

Jedną z ciekawszych obserwacji wynikających z powyższego rankingu jest dość wyraźny związek pomiędzy warunkami klimatycznymi a poziomem skomplikowania systemu podatkowego. **Ogólnie rzecz ujmując, stopień skomplikowania systemu podatkowego zdaje się rosnać wprost proporcjonalnie do średnich rocznych temperatur panujących w danym kraju. Polska jest niestety wyjątkiem potwierdzającym powyższą regułę: poziom skomplikowania systemu podatkowego zdawałby się lokalizować Polskę w strefie podzwrotnikowej, niemniej jednak rzeczywistość klimatyczna nie ulega wpływom polityków i urzędników – pozostaje nieustannie mroźna.**

Poziom skomplikowania systemu podatkowego, a co za tym idzie postrzegania państwa i jego organów przez podatników jest jednym z najistotniejszych elementów przyczyniających się do powstawania szarej strefy. Ze względu na ilość i uciążliwość przeszkód biurokratycznych w prowadzeniu działalności gospodarczej podatnicy co do zasady postrzegają państwo i jego organy jako wrogów. Dodatkowo, **panujące powszechnie przekonanie, że płacone podatki są marnotrawione, sprzyja temu, że podatnicy dość powszechnie i dość łatwo dają sobie przyzwolenie na omijanie przepisów prawa podatkowego.**

Oczywiście, istotną rolę w przyczynianiu się do powstawania szarej strefy w zatrudnieniu odgrywa również wysokie obciążenie pracy kosztami pozapłacowymi – podatkami oraz składkami ubezpieczeniowymi. Na ten problem składają się dwa czynniki:

- **Bardzo niski poziom kwoty wolnej od podatku** (dziesięciokrotnie niższy niż w wielu krajach UE) oraz brak kwoty wolnej w przypadku składek ubezpieczeniowych. Ten problem dotyka w szczególności pracowników o niskich kwalifikacjach i niskich zarobkach.
- **Wysokość ogólnych obciążeń**, które w przedziale zbliżonym do średniej płacy krajowej wynoszą blisko 100 procent (liczone od kwoty wynagrodzenia netto).

Problem ogólnej wysokości pozapłacowych obciążeń pracy obciąża przede wszystkim małe i średnie firmy (zatrudniające do 20 pracowników).

Połączenie dwóch problemów, tj. wysokości opodatkowania pracy oraz skomplikowania systemu podatkowego prowadzi wprost do tego, że wielu przedsiębiorców oraz – szerzej – podatników wybiera szarą strefę i unika płacenia podatków.

Zgodnie z szacunkami opartymi na prowadzonych ostatnio badaniach, **udział szarej strefy w PKB kształtuje się na poziomie około 25 proc., przy średniej dla całej Unii Europejskiej na poziomie 15 proc. Obniżenie poziomu szarej strefy do poziomu średniej UE mogłoby przynieść budżetowi dodatkowe dochody podatkowe przekraczające 20 mld złotych.**

Tymczasem administracja podatkowa zdaje się problem szarej strefy omijać szerokim łukiem. Znacznie prościej jest przecież nękać kontrolami legalnie działające przedsiębiorstwa, szukać wymyślonych zbrodni podatkowych w rzetelnie prowadzonej rachunkowości uczciwych firm. O wiele łatwiej znaleźć potknięcie polegające np. na odliczeniu VAT z faktury o miesiąc za wcześniej, niż w deszczu lub mrozie kontrolować nierzetelnych podatników na giełdzie samochodowej czy bazarze.

Jeśli już kwestia szarej strefy pojawia się na radarze fiskusa, to w bardzo ograniczonym zakresie – ostatnio byliśmy świadkami akcji fiskusa skierowanej przeciwko sprzedającym na Allegro. Pojawiły się nawet propozycje nowelizacji prawa mających ułatwić kontroli podatkowej dotarcie do sprzedawców. Tymczasem był to zwykły strzał kulą w płot. Nie dość, że handel elektroniczny to zaledwie ok. 2 proc. całego handlu detalicznego, to jeszcze zaangażowanie aparatu skarbowego do kontroli dziesiątków tysięcy drobnych podmiotów po prostu nie ma prawa przynieść realnych i wymiernych rezultatów. Ważne są rozwiązania systemowe.

Problem szarej strefy ma jeszcze jeden ważny aspekt. W przypadku, gdy szara strefa w danej branży lub regionie zaczyna przekraczać pewien udział, wielu uczciwych przedsiębiorców staje przed trudnym wyborem: płacąc uczciwie podatki staną się niekonkurencyjni w stosunku do nieuczciwych konkurentów i zbankrutują lub sami zaczną działać w szarej strefie. Większość – z oczywistych względów – wybiera to drugie rozwiązanie. Zwłaszcza, że w Polsce wciąż bardzo rzadko podatników niedeklarujących swoich dochodów dotyczą jakiegokolwiek negatywne konsekwencje. Istnieją całe enklawy, w których działanie prawa podatkowego zdaje się być całkowicie zawieszona: obszary takie jak słynny i do niedawna działający Stadion X-lecia i jego odpowiedniki w całej Polsce, giełdy samochodowe i komputerowe,

branża budowlano-remontowa (w zakresie usług dla osób fizycznych), gabinety lekarskie, opieka nad dziećmi i pomoc domowa, korepetycje, warsztaty samochodowe, obrót używanymi towarami i wiele, wiele innych.

Problem dodatkowo zaognia powszechne społeczne przyzwolenie na unikanie płacenia podatków. Żądanie przez klienta wydania paragonu lub wystawienia faktury VAT jest tak rzadkie, że u nieuczciwych podatników wzbudza najczęściej wyłącznie zdziwienie.

Najczęściej spotykane oszustwa podatkowe

W opisie stanu rzeczy pomijamy najpoważniejsze oszustwa podatkowe popełniane przez zorganizowane grupy przestępcze, takie jak np. podrabianie towarów akcyzowych (alkohol i wyroby tytoniowe), wprowadzanie do obrotu paliw z zaniżoną akcyzą czy tzw. "karuzele VAT". Przesłtstwa takie są przedmiotem zainteresowania organów ścigania i służb specjalnych. **Działalność przestępcza przynosi szkody w wysokości setek milionów złotych rocznie, jednakże w skali całej gospodarki zjawiska takie są marginalne, a wysokość strat, które ponosi Skarb Państwa, jest niewielka w porównaniu ze stratami, które wynikają z działalności setek tysięcy przedsiębiorców oszukujących Skarb Państwa na znacznie mniejsze kwoty, za to systematycznie i masowo.**

Wszystkie oszustwa podatkowe można generalnie podzielić na kilka kategorii. Zdecydowanie **najpowszechniejsze są oszustwa związane z zatrudnieniem pracowników. Drugą istotną grupę stanowią oszustwa związane z ukrywaniem obrotu i/lub dochodu.** Pozostałe oszustwa mają charakter raczej drugoplanowy i zostaną zilustrowane w dalszej części tekstu kilkoma najczęściej występującymi przykładami.

Oszustwa związane z zatrudnieniem

Masowość oszustw związanych z zatrudnieniem pokazuje wyraźnie, że **w wysokości pozapłacowych obciążeń pracy kryje się jeden z fundamentalnych problemów polskich przedsiębiorców i polskiej gospodarki.**

Najprostszym sposobem uniknięcia opodatkowania pracy jest po prostu **praca "na czarno"** – bez podpisanej umowy, bez rejestrowania pracy. Zatrudnianie pracowników "na czarno" ma jednak wiele wad, stąd bywa przez przedsiębiorców wykorzystywane

niechętnie, w niektórych tylko branżach i najczęściej w odniesieniu do pracowników tymczasowych.

Przede wszystkim, zatrudnienie "na czarno" powoduje duże ryzyko w trakcie kontroli. Wy tłumaczenie się organowi kontrolnemu z nielegalnego pracownika jest trudne, choć nie niemożliwe. Pracodawca i pracownik pracujący „na czarno” często obniżają ryzyko podpisując umowę o pracę bez wypełnienia pól dotyczących daty. W razie kontroli pracodawca po prostu wpisuje bieżącą datę jako datę podpisania umowy, stwarzając w ten sposób pozory, że pracujący na czarno pracownik został dopiero co zatrudniony.

Stąd zatrudnienie "na czarno" ma zazwyczaj miejsce w branżach, w których ryzyko skutecznej kontroli jest minimalne, np. w sektorze rolniczym, w branży budowlanej (budownictwo jednorodzinne i rekreacyjne), czy w usługach typu "rodzinnego", jak sprzątnie, opieka do dzieci i in.

"Na czarno" pracują bardzo często obcokrajowcy, których praca jest tańsza niż praca polskich pracowników.

W przypadku pracowników stałych, pracujących w zakładzie przedsiębiorcy znacznie częściej stosowane są innego rodzaju **oszustwa, polegające na deklarowaniu zaniżonej wysokości faktycznego wynagrodzenia**. Zazwyczaj odbywa to się w ten sposób, że do umowy o pracę wpisywana jest kwota niższa niż faktycznie wypłacana. W przypadku osób o niskim wynagrodzeniu – zbliżonym do pensji minimalnej – zniżenie odbywa się najczęściej poprzez wpisanie do umowy o pracę części etatu. Oba sposoby są zresztą często łączone.

Przykład

Firma zatrudnia asystentkę. Pracodawca zobowiązał się wypłacać asystentce 2000 zł netto. Ponieważ po dodaniu do pensji netto podatku PIT oraz składek ubezpieczeniowych koszt pracodawcy wzrasta prawie dwukrotnie, pracodawca podpisuje z pracownikiem umowę o pracę na pół etatu z wynagrodzeniem w wysokości 700 zł brutto miesięcznie. Asystentka otrzymuje oczekiwane wynagrodzenie (2000 zł netto), pozapłacowe koszty pracy pracodawcy spadają ponad trzykrotnie.

Powyższe oszustwo jest bardzo powszechne głównie dlatego, że jego stosowanie nie wiąże się praktycznie z żadnym ryzykiem. Jedyne realne zagrożenie wiąże się właściwie z tym, że pracownik **może donieść organom skarbowym o istniejącym procederze, w takim jednakże przypadku obowiązek zapłaty podatku spadłby również na niego**. W

związku z tym, w zdecydowanej większości przypadków pracodawca i pracownik mają wspólny interes w tym, aby oszustwo podatkowe nigdy nie zostało ujawnione.

Oszustwa związane z ukrywaniem przychodu

Podobnie jak w przypadku oszustw związanych z zatrudnieniem **istnieje pewna grupa przedsiębiorców, która nigdy nie rejestruje się i nie ujawnia prowadzenia działalności gospodarczej.** Prowadzenie działalności gospodarczej bez jej ujawnienia jest jednak dość ryzykowne, w związku z tym stosowane jest głównie w przypadkach, w których ryzyko ujawnienia w trakcie kontroli jest niewielkie: **przede wszystkim w branży budowlano-remontowej (usługi świadczone w domach osób prywatnych), w sprzedaży obwoźnej, w handlu na dużych targowiskach, bazarach, giełdach samochodowych itd.** Nieujawniona działalność gospodarcza jest prowadzona również często w przypadku usług świadczonych dla ludności, jak np. korepetycje i prywatne nauczanie.

W przypadku działalności gospodarczej wykonywanej stale w jednym miejscu nieujawnienie prowadzenia działalności gospodarczej jest zbyt ryzykowne. W takim przypadku **przedsiębiorcy ukrywają przychody kierując się znajomością zwyczajów pracowników organów kontrolnych. Co do zasady, można uznać, że nieewidencjonowanie przychodów poza godzinami pracy urzędników wiąże się ze zmniejszonym ryzykiem.**

Najtrudniejsze do wykrycia są przypadki, w których podmiot gospodarczy nie ma prawnego obowiązku ewidencjonowania obrotów za pomocą kasy fiskalnej.

Należy zauważyć, że w przypadku świadczenia usług ukrycie obrotu poza oczywistym ryzykiem związanym z możliwością kontroli, w zasadzie nie wiąże się z żadnymi innymi problemami.

W przypadku działalności handlowej oraz gastronomicznej ukrycie obrotu jest znacznie trudniejsze. Nieuczciwy podatnik musi bowiem ukrywać nie tylko przychód, ale również wolumen zakupów. Jeśli sprzedaż towarów byłaby przez dłuższy okres znacząco niższa niż poziom zakupów, byłoby to znaczącą przesłanką do stwierdzenia przez organy kontrolne, że część sprzedaży jest nieewidencjonowana.

Aby zapewnić równowagę pomiędzy poziomem zakupów i sprzedaży nieuczciwy podatnik zmuszony jest de facto do prowadzenia podwójnej księgowości.

Rzeczywisty wolumen zakupu jest ukrywany w ten sposób, że część towarów dostarczana przez hurtownika lub producenta jest kupowana "na paragon" (hurtownik lub producent nie wystawia faktury VAT na nabywcę, lecz ewidencjonuje sprzedaż na kasie fiskalnej jako sprzedaż detaliczną). W przypadku gdy hurtownik lub producent nie prowadzi sprzedaży detalicznej i metoda "na paragon" nie działa, nabywca chcący ukryć rzeczywisty wolumen sprzedaży najczęściej podaje dostawcy fikcyjne dane do wystawienia faktury VAT. Faktura na część towaru jest więc wystawiana na nieistniejący (lub inny od rzeczywistego) podmiot.

Metody wprowadzenia towaru do szarej strefy "na paragon" i na fikcyjny podmiot łączy jeden element: w obu przypadkach płatność za towar jest dokonywana wyłącznie gotówką.

Pozostałe oszustwa

Fikcyjne koszty

W niektórych przypadkach stosowane powyżej oszustwa nie działają. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których nieuczciwy podatnik nie ma możliwości ukrycia rzeczywistego poziomu obrotu. Dotyczy to głównie przypadków, w których odbiorca towarów lub usług kontroluje prawidłowość wystawionych przez podatnika faktur VAT. Poza tym oszustwa związane z zatrudnieniem mają jedną istotną wadę: przekazywanej "pod stołem" pensji nie można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu. **W takich przypadkach może się zdarzyć, że u nieuczciwego podatnika – mimo wszystko – wystąpi duży dochód do opodatkowania i/lub podatek VAT do zapłacenia.**

W takich przypadkach najczęściej stosowaną metodą są fikcyjne koszty. Metodą najprostszą jest chałupnicza "produkcja" czy raczej podrabianie faktur. To metoda prosta lecz jednocześnie najbardziej ryzykowna. W trakcie kontroli często zdarza się, że organ kontrolujący przeprowadza tzw. "kontrolę krzyżową" u kontrahentów sprawdzanego podatnika. Jeżeli kontrola stwierdzi, że kontrahent nieuczciwego podatnika nie istnieje lub nie ma u niego żadnego śladu po rzekomej transakcji, oszustwo zostaje wykryte. Metoda ta sprawdza się za to dość dobrze w przypadku jednorazowych faktur na niewielkie kwoty. W takich przypadkach ryzyko przeprowadzenia kontroli krzyżowej jest minimalne.

Nieco bardziej wyrafinowanym oszustwem jest "zakup kosztów". W Polsce istnieje wiele tysięcy przedsiębiorców, którzy mają straty podatkowe. Istnieje również rynek spółek ponoszących straty. Najprostszym sposobem zarobienia na spółce

przynoszącej straty jest właśnie "sprzedaż kosztów". Polega to na tym, że spółka przynosząca straty (a więc niepłacąca podatków) wystawia fakturę VAT na fikcyjne usługi – najczęściej reklamowe, doradcze, najem, remonty i naprawy etc. Ponieważ spółka wystawiająca fakturę ma stratę, zaewidencjonowanie przychodu w pełnej wysokości nie spowoduje obowiązku zapłaty podatku.

"Nabywca" kosztów płaci w gotówce wystawiającemu część kwoty widniejącej na fakturze (10-20 proc.). Po transakcji ma fakturę VAT wystawioną prawidłowo przez realnie istniejący podmiot. Organom kontrolnym bardzo trudno zweryfikować po fakcie taką transakcję, zwłaszcza jeśli dotyczy ona usług takich jak np. druk i dystrybucja ulotek reklamowych – wystarczy dobrze spisana umowa, kilka przykładowych egzemplarzy ulotek w archiwum podatnika i możliwość udowodnienia oszustwa staje się bardzo trudna.

Transfer zysków za granicę

W przypadku większych firm, gdy podatek ma istotny dochód do opodatkowania, często bywają wykorzystywane struktury międzynarodowe. Najczęstszy i najprostszy mechanizm polega na tym, że zagraniczna spółka założona w kraju o niskim opodatkowaniu (np. Cypr lub Luksemburg) "świadczy" usługi niematerialne na rzecz polskiego podmiotu, np. doradcze, związane z zarządzaniem etc.

Transfer zysku z jurysdykcji polskiej do cypryjskiej lub luksemburskiej powoduje znaczący spadek całkowitego obciążenia podatkowego.

Wnioski i rekomendacje

Mimo, że niniejsze opracowanie wydaje się mieć charakter poradnika dla początkującego oszusta podatkowego, jego rola jest zasadniczo inna. Chodzi o zilustrowanie banalności sposobów wykorzystywanych powszechnie przez wielu podatników, czyniących to ze szkodą dla gospodarki, państwa i uczciwych przedsiębiorców.

Najbardziej dziwi to, że od wielu lat fiskus pozostaje wobec powyżej opisanych praktyk kompletnie bezradny. Publikowane co roku wytyczne ministerstwa finansów do kontroli podatkowych i skarbowych koncentrują się zazwyczaj na coraz to bardziej wymyślnych metodach przyłapywania uczciwych podatników na mniejszych lub większych potknięciach i pomyłkach. **Problem systemowy, szkodzący całej polskiej gospodarce, wydaje się pozostawać praktycznie poza obszarem zainteresowania fiskusa.**

Nie może zresztą być inaczej – organy podatkowe bywają przecież wykorzystywane do znacznie „ważniejszych” społecznie celów. Przecież to właśnie rękami pracowników urzędów skarbowych walczone niedawno z siecią sklepów sprzedających środki psychoaktywne. Dlaczego urzędy skarbowe zajmują się ściganiem sprzedaży narkotyków? Czyżby wzór zaczerpnięto ze skutecznych działań Eliota Nessa wobec Ala Capone, który – jak wiemy – trafił za kratki pod zarzutem niepłacenia podatków? Niestety, rzeczywistość jest bardziej trywialna: z oficjalnych wypowiedzi przedstawicieli administracji wynikało niemal wprost, że parlament nie może sobie poradzić z uchwaleniem prawa, które skutecznie penalizowałoby sprzedaż środków psychoaktywnych. Wynika z tego obraz dość kuriozalny – skoro rząd nie może sobie poradzić z delegalizacją handlu środkami psychoaktywnymi, to postanowił „rzucić” do akcji setkę kontrolerów, aby choć trochę uprzykrzyć życie handlującym. Aby było śmieszniej, prowadzone kontrole zdaje się nie przyniosły żadnego rezultatu – żaden ze sklepów nie zlikwidował działalności, a we wszystkich sklepach znaleziono tylko drobne pomyłki na łączną kwotę kilkudziesięciu tysięcy złotych. **Gdyby z takim samym zaangażowaniem ta sama setka kontrolerów zajęła się zwalczaniem szarej strefy, wyniki kontroli można byłoby liczyć co najmniej w dziesiątkach milionów złotych.**

Oprócz oczywistej potrzeby zmiany nastawienia organów państwa do problemu szarej strefy, koniecznych jest również wiele zmian prawnych i systemowych. Niektóre z nich prezentujemy poniżej:

- 1. Polscy podatnicy – osoby fizyczne i przedsiębiorcy – powinni być przekonani, że podatki powinno się płacić. Muszą być przekonani, że płacone przez nich podatki nie są marnotrawione i wydawane bez sensu.** Konieczna jest uczciwość i transparentność w kontakcie władzy z obywatelami, konieczna jest reforma finansów publicznych oraz skuteczne wdrożenie budżetów zadaniowych. To zadanie najważniejsze i jednocześnie najtrudniejsze do zrealizowania – żadnej straty nie jest tak trudno odzyskać jak straconego zaufania.
- 2. Należy rozważyć wprowadzenie jasnych i transparentnych reguł dotyczących zachowania organów podatkowych wobec podatników.** W szczególności pożądana jest rozsądna polityka wobec podatników przeżywających przejściowe problemy – rozkładanie na raty czy też umorzenie części lub całości podatku w zamian za np. utrzymanie miejsc pracy.
- 3. Zakazane powinny być działania organów podatkowych fundamentalnie podważających zaufanie podatników do państwa,** takich jak:

- wszczynanie postępowania kontrolnego wobec podatników, którzy złożyli wnioski o wydanie wiążącej interpretacji prawa podatkowego;
- wszczynanie egzekucji wobec podatników, którzy złożyli wniosek o rozłożenie podatku na raty;
- stosowanie przez organy podatkowe różnego rodzaju tricków prawnych mających na celu np. zapobieżenie przedawnienia zobowiązania podatkowego np. poprzez wszczynanie nieuzasadnionych postępowań karno-skarbowych.

4. **Pozapłacowe obciążenia pracy powinny być zmniejszone.** W wielu przypadkach to właśnie sięgające blisko 100 procent obciążenie pracy podatkami oraz składkami ubezpieczeniowymi wpycha pracodawców i podatników w szarą strefę.

5. W przypadku oszustw związanych z zatrudnieniem istotne jest:

- a. **Przecięcie opartej na strachu przed organami podatkowymi solidarności pomiędzy pracodawcą i pracownikiem.**
- b. **Ułatwienie osobom fizycznym zawierania umów o pracę z osobami zatrudnionymi przy gospodarstwie domowym** (sprzątanie, opieka nad dziećmi etc.).

6. W przypadku oszustw związanych z ukrywaniem obrotu ważne jest:

- a. **Mądre upowszechnienie obowiązku stosowania kas fiskalnych** (lub innych obowiązkowych sposobów ewidencjonowania obrotu).
- b. **Profesjonalizacja służb kontrolnych** oraz jak najszersza możliwość stosowania zakupu kontrolowanego.
- c. **Poszerzanie zakresu transakcji, przy których obowiązkowa jest płatność za pomocą rachunku bankowego (lub karty kredytowej).**
- d. **Stworzenie osobom fizycznym możliwości skorzystania z ograniczonej ulgi podatkowej w związku z korzystaniem z usług osób pracujących na rzecz podatnika w domu** (opieka nad dziećmi, korepetycje, etc.). Obecnie ponad 90 proc. tego typu działań pozostaje w szarej strefie. Możliwość odliczenia np. 10 proc. poniesionych kosztów spowodowałaby wyjście części z nich z szarej strefy, wciąż przynosząc Skarbowi Państwa istotną nadwyżkę przychodów nad kosztami.
- e. Jednym z najciekawszych i najskuteczniejszych metod stosowanych na świecie w celu zwiększenia ilości transakcji rejestrowanych za pośrednictwem kas fiskalnych są **tzw. "loterie paragonowe"**. W skrócie polega to na tym, że każdy paragon wydany z każdej kasy fiskalnej w kraju jest jednocześnie losem, który może uczestniczyć w losowaniu wielu cennych nagród fundowanych przez Skarb Państwa. **W krajach, w których zdecydowano się na zorganizowanie takiej loterii ilość transakcji ewidencjonowanych na kasach fiskalnych rosła skokowo nawet o kilkanaście procent.**

7. W przypadku fikcyjnych kosztów oraz innych oszustw podatkowych **istotne jest poszerzenie zakresu transakcji, w przypadku których zapłata za pośrednictwem banku jest obowiązkowa oraz stała kontrola prewencyjna.** "Sprzedaż kosztów" jest działalnością, która wymaga reklamy. Informacje nt. tej działalności trafiają najczęściej do nieuczciwych podatników, ale rzadko się słyszy, aby trafiły do wiadomości organów podatkowych.