

OPINIA

do projektu dokumentu „Krajowy Plan Działań Administracji Podatkowej (KPD) 2016 – główne założenia projektu”

Trzeba uszczelnić system tak, aby na rynku działały zasady uczciwej konkurencji

Business Centre Club przekazał Ministerstwu Finansów uwagi do projektu dokumentu „Krajowy Plan Działań Administracji Podatkowej (KPD) 2016 – główne założenia projektu” oraz Załącznika nr 1 „Opis ryzyk związanych z podobszarami ryzyka” oraz swoje propozycje do poszczególnych podobszarów ryzyka opisanych w projekcie. Resort trafnie diagnozuje wiele problemów, jednak zdaniem BCC, działania administracji podatkowej zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego powinny być prowadzone tak, aby legalnie działający przedsiębiorcy nie byli w gorszej sytuacji niż przestępcy.

Doradztwo i inne usługi niematerialne

Należy zgodzić się z MF, iż w przypadku niniejszego podobszaru ryzyka, niematerialny charakter świadczonych usług oraz możliwość swobodnego lub wręcz dowolnego określania przez kontrahentów wartości efektów tychże usług mogą skłaniać podmioty zaangażowane w transakcję do podejmowania zachowań nieuczciwych. MF ponadto trafnie wskazuje, iż w trakcie prowadzonej weryfikacji rozliczenia podatkowego znacznych trudności następuje ustalenie prawidłowej (rzeczywistej) wartości wykonanych usług, w sytuacji gdy ich zakres zdaje się wskazywać na prawdopodobne zawyżenie wartości wystawionych faktur za wykonane usługi. Tak więc MF prawidłowo zidentyfikowało ryzyka oraz inne trudności związane ze wskazanym podobszarem. Jednakże, należy poddać w wątpliwość przedstawione wyliczenie usług, w zakresie których może dochodzić do nieprawidłowości. Ww. wyliczenie objęło usługi doradcze, księgowość, badanie rynku, usługi prawne, usługi reklamowe, zarządzanie i kontrolę, usługi rekrutacji pracowników i pozyskiwania personelu. Wskazać należy, iż wyliczenie to powinno zostać uzupełnione także o inne branże bądź usługi o zbliżonym charakterze.

Ponadto, mając na uwadze pokaźną liczbę zidentyfikowanych błędów podatkowych polegających na nienaliczaniu i nieodprowadzaniu zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń osób zatrudnionych, w tym zatrudnienie „na czarno”, należy w przedmiotowym dokumencie zwrócić baczną uwagę na to zagadnienie. Jest to szczególnie istotne ze względu na zasady uczciwej konkurencji, które wymagają, aby przedsiębiorca legalnie zatrudniający pracowników nie był przez to w gorszej sytuacji, aniżeli przedsiębiorca wykorzystujący proceder „pracy na czarno”.

Działalność agentów sprzedaży

MF wskazuje, iż specyficzną cechą, często identyfikowaną wśród przedsiębiorców świadczących usługi agencyjne – stanowiącą zarazem największe ryzyko z punktu widzenia zagrożeń podatkowych – jest generowanie znacznych obrotów przy jednoczesnym braku materialnego aspektu działalności, przejawiającym się niedysponowaniem zapleczem technicznym, środkami trwałymi, magazynami, czy środkami transportu. Należy zaznaczyć, iż ww. czynniki działalności agentów sprzedaży wynikają wprost ze specyfiki tej branży, która opiera się na znacznej mobilności, wobec czego nie sposób wyeliminować wskazanego ryzyka. Ponadto mając na uwadze stosunkowo niewielką liczbę zidentyfikowanych błędów podatkowych w zakresie niniejszego podobszaru ryzyka, należy rozważyć, czy nacisk kontroli podatkowej powinien zostać położony właśnie na ten podobszar.

E-handel i usługi informatyczne

MF słusznie zauważa, iż dominującą formą e-handlu są sklepy internetowe, które mają przewagę nad tradycyjnymi placówkami handlowymi, dzięki dostępności, bogactwu asortymentu, szybkiemu dostępowi do nieograniczonej ilości informacji oraz możliwości wyboru najbardziej dogodnej dla klienta formy płatności. Należy w tym miejscu pokreślić, iż zasady uczciwej konkurencji wymagają, aby na płaszczyźnie podatkowej handel tradycyjny oraz e-handel były traktowane w jednakowy sposób. Wobec powyższego, w KPD szczególną uwagę należy zwrócić na ryzyko prowadzenia niezarejestrowanej działalności gospodarczej. Zaznaczenia wymaga, iż proceder ten praktycznie uniemożliwia kontrolę pozostałych nieprawidłowości, które zostały wymienione w przedmiotowym dokumencie w zakresie niniejszego podobszaru ryzyka. Dlatego też należy postulować omówienie ryzyka prowadzenia niezarejestrowanej działalności gospodarczej w branży e-handlu i usług informatycznych w szerszym zakresie.

Handel elektroniką

Jak słusznie podkreśla MF, działalność w zakresie produktów elektronicznych stanowi podobszar szczególnie narażony na wyłudzenie nienależnego zwrotu podatku VAT lub unikanie zapłaty podatku przez sprzedawcę. Z uwagi na istotność budżetową, tj. duże straty dla skarbu państwa, niniejszy podobszar powinien zostać objęty szczególnie intensywną kontrolą. Przy czym należy mieć na uwadze, iż uczciwi przedsiębiorcy działający w branży mogą nieświadomie stać się uczestnikami procedury oszustwa. Przy założeniu, że faktycznie ich udział w przestępczym procederze jest nieświadomy, nie powinni oni ponosić konsekwencji nieuczciwości swoich kontrahentów. Tym samym, niniejszy dokument powinien zostać uzupełniony o wytyczne dotyczące podstępowania w przypadku podatników nieświadomie uczestniczących w procederze przestępczym.

W dokumencie należy również wskazać, iż kontrolą powinni zostać objęci przede wszystkim podatnicy występujący o znaczny zwrot podatku VAT. Przy kontroli przedmiotowych podatników, weryfikacji poddane zostają jednocześnie podmioty dokonujące sprzedaży na rzecz ww. podatników. Powyższe, pozwala zidentyfikować sprzedawców, którzy nie wykazują w deklaracjach swojej sprzedaży.

Handel hurtowy pozostały

Niniejszy podobszar, jak zauważa MF, generuje straty w budżecie przede wszystkim przez podmioty zajmujące się handlem hurtowych odzieży i obuwiem pochodzącymi z importu z

krajów azjatyckich. Podatnicy tacy często tworzą łańcuchy firm oraz wykazują transakcje z podmiotami nieistniejącymi lub niezarejestrowanymi dla celów opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Dodatkowo drobni przedsiębiorcy często nie ewidencjonują sprzedaży. Jest to trudne do ustalenia, ponieważ starają się dokonywać zakupów jako detaliści i tym samym nie są na ich rzecz wystawiane faktury.

Mając na uwadze utrudnione postępowanie kontrolne drobnych przedsiębiorców warto rozważyć, czy nie należy w niniejszym obszarze skoncentrować się głównie na dużych podmiotach wyłudających zwroty podatku VAT z fikcyjnego importu towaru. W przypadku drobnych przedsiębiorców, czas i środki finansowe poświęcone na kontrole będą niewspółmierne z zyskami dla budżetu. Tym samym, w analizowanym dokumencie należy zaakcentować, iż kontrole powinny dotyczyć głównie podatników rozliczających import towarów.

Handel produktami spożywczymi i tytoniem

Jak wskazało MF, do charakterystycznych dla tej branży nieprawidłowości podatkowych zaliczyć należy uczestnictwo w transakcjach karuzelowych, powiązane z wystawianiem i ewidencjonowaniem faktur niedokumentujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, celem wyłudzenia podatku VAT. Fikcyjne transakcje dotyczą głównie takich produktów jak kawa i napoje energetyczne. W przedmiotowych transakcjach często uczestniczą znikający podatnicy. Znikający podatnicy przeważnie nie dysponują odpowiednią infrastrukturą, tj. nie posiadają magazynów oraz pracowników. Nie korzystają jednocześnie w tym zakresie z usług firm zewnętrznych.

Podatnicy działający w niniejszym obszarze powinni być już kontrolowani na etapie rejestracji działalności gospodarczej, co powinno zostać wskazane w analizowanym dokumencie. Przed zarejestrowaniem takiego podmiotu powinny zostać przeprowadzone działania sprawdzające czy podmiot taki posiada odpowiednie aktywa pozwalające na prowadzenie działalności w tym obszarze. Szczególną uwagę należy zwrócić na podmioty posiadające wirtualne biura oraz brak magazynów i pracowników.

Motoryzacja

W przedmiotowym podobszarze z uwagi na jego specyfikę znaczna część podmiotów prowadzi działalność w zakresie handlu samochodami bez stosownej rejestracji dla celów podatkowych. W konsekwencji, od realizowanych przez nich transakcji nie jest odprowadzany podatek dochodowy oraz podatek od towarów i usług. Rozwojowi „szarej strefy” sprzyja zniesienie granic celnych pomiędzy Polską a krajami UE. Znaczna część osób fizycznych dokonuje wielokrotnego sprowadzania używanych samochodów z krajów UE w celu ich sprzedaży w Polsce. Pomimo, iż ww. osoby wykonują wskazane czynności w sposób zorganizowany i powtarzalny, nie rejestrują działalności gospodarczej. Wykrycie takich zachowań, jak zauważa MF, utrudnione jest okolicznością sprowadzania pojazdów na „podstawione” osoby. Z uwagi na powyższe, obszar ten generuje straty budżetowe i słusznie, według MF, powinien zostać objęty kontrolami.

Kontrole w niniejszym zakresie są jednakże trudne. Sposób działania podatników w szarej strefie jest ukierunkowany na to, aby organy administracji publicznej nie posiadały informacji o przeprowadzanych przez nich działaniach. Tym samym, dokument wymaga uzupełnienia o procedury ułatwiające wyszukiwanie takich podmiotów. W niniejszym zakresie niewątpliwie kluczowa jest wymiana informacji między odpowiednimi organami administracji państwowej.

Istotne jest analizowanie danych z CEPIK.

Innym rodzajem oszustwa podatkowego w przedmiotowym obszarze jest nabywanie na terytorium Polski nowych samochodów od dealerów. Samochody takie są rejestrowane w Polsce i w dalszej kolejności sprzedawane jako nowe w ramach wewnątrzspółnotowej dostawy towarów. Ponieważ posiadają polskie dokumenty rejestracyjne, zagraniczny nabywca deklaruje taki pojazd jako używany i nie odprowadza od niego podatku VAT. Co istotne podmiot, który nabył pojazd w Polsce otrzymuje zwrot podatku. Jak słusznie zauważa MF, działania osób prowadzących niezarejestrowaną działalność w zakresie handlu samochodami często są czynnościami nielegalnymi, np. wyłudzenie poświadczeń nieprawdy, fałszowanie dokumentów, czy obrót częściami samochodowymi pochodzącymi z kradzieży. Przekazany do konsultacji dokument powinien zawierać wytyczne, iż kontrole powinny dotyczyć głównie podatników wykazujących znaczne kwoty podatku VAT do zwrotu.

Nieruchomości

Jak wskazuje MF, wśród zagrożeń związanych z przedmiotowym podobszarem dominuje zjawisko sprzedaży nieruchomości jako zwolnionej z VAT w sytuacji gdy sprzedaż taka powinna podlegać opodatkowaniu. Charakterystyczny dla podmiotów działających w tej branży jest również proceder dokonywania wielokrotnego obrotu tymi samymi nieruchomościami, dla pozyskania zwrotu podatku VAT. Transakcje takie przeprowadzane są pomiędzy podmiotami powiązаныmi. Często wartość nieruchomości dla potrzeb jednej transakcji jest zawyżana, a następnie zaniżana. Zdarza się, iż kwoty należności z tytułu transakcji rozliczone są pomiędzy kontrahentami poprzez emisję weksla, umowę pożyczki udzielonej przez podmiot zagraniczny, czy emisję obligacji przez podmiot zagraniczny i ich objęcie przez sprzedawcę nieruchomości na rzecz kontrolowanej spółki, mimo braku jakichkolwiek możliwości finansowych. Kupujący występuje o zwrot podatku VAT w terminie 25 dni, z kolei sprzedający (najczęściej rozliczający się kwartalnie) nie wpłaca w terminie podatku z tytułu dokonanej sprzedaży, a następnie znika z rynku. Często, co utrudnia szybką reakcję organów, deklaruje przy tym kwartalny sposób rozliczenia VAT.

Jak wynika z powyższego, identyfikacja wskazanych transakcji jest trudna do przeprowadzenia. Analizowany dokument nie zawiera sposobów ułatwiających odnalezienie nieuczciwych podatników działających w przedmiotowej branży. Należy mieć na uwadze, iż informacje o transakcjach, których przedmiotem są nieruchomości są przekazywane do organów podatkowych przez notariuszy będących płatnikami podatku od czynności cywilnoprawnych. Tym samym, na poziomie komórek zajmujących się w organach podatkowych PCC powinna rozpocząć się weryfikacja mająca na celu identyfikację potencjalnie nieuczciwych podatników. Przedmiotowy dokument powinien o niniejszą kwestię zostać uzupełniony.

Opieka zdrowotna (w tym praktyka lekarska i pozostałe usługi medyczne)

Jak słusznie zauważa MF, podobszar ten jest szczególnie narażony na generowanie uszczupień podatkowych poprzez niewykazywanie do opodatkowania w pełnej wysokości kwoty dochodów osiągniętych z działalności, w szczególności w ramach prywatnych gabinetów lekarskich i stomatologicznych. Z uwagi na trudności w ustaleniu rzeczywistych dochodów wskazanych grup zawodowych i okoliczność, iż uszczuplenia dotyczą jedynie podatku dochodowego, należy rozważyć jaką dużą grupę podatników z tego podobszaru objąć kontrolą. Mając na uwadze istotność budżetową, rekomenduje się większą koncentrację na innych wskazanych w dokumencie obszarach.

Paliwa

W branży paliwowej dominują oszustwa w podatku VAT. Obejmują one różne mechanizmy. Jak zauważa MF, jedne skupiają się na fikcyjnym obrocie gospodarczym w celu wyłudzenia zwrotów VAT, inne na wprowadzaniu do konsumpcji towarów z pominięciem zapłaty podatku VAT.

Obecnie obowiązują rozwiązania minimalizujące przestępstwa, ale całkowicie ich nie eliminujące (solidarna odpowiedzialność). Rozwiązanie to bowiem dotyczy tzw. obrotu profesjonalnego. Największe straty powstają przy sprzedaży paliw na rzecz osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej. Obrót taki często nie jest ewidencjonowany. Tym samym, kontrolą powinni zostać objęci szczególnie podatnicy dokonujący sprzedaży detalicznej paliw.

Produkcja i obrót metalami i produktami metalowymi

Jak słusznie wskazuje MF, w niniejszej branży wyróżnia się dwie główne formy wyłudzenia podatku VAT. Pierwsza metoda polega na przywozie wyrobów stalowych do Polski z innych krajów UE, gdzie towar jest nabywany bez VAT (0% stawka podatku dla dostawy wewnątrzspółnotowej). Podatek VAT powinien zostać rozliczony w kraju, ale do tego nie dochodzi, gdyż stal zostaje sprzedana w Polsce, zanim jeszcze VAT miałby zostać rozliczony, a podmiot, który ją sprowadził (tzw. „słup”), znika z rynku. Drugi sposób dotyczy natomiast stali wyprodukowanej przez polskie huty. Stal ta jest rzekomo wywożona poza granice kraju, lecz w praktyce w ogóle nie opuszcza granic Polski, dzięki czemu przedsiębiorca, który deklaruje wywóz stali za granicę, z uwagi na preferencyjną stawkę podatku VAT związaną z deklarowaną, jednak niemającą odzwierciedlenia w stanie rzeczywistym dostawą wewnątrzspółnotową, uzyskuje zwrot VAT.

Wprowadzone w październiku 2013 r. rozwiązanie legislacyjne (mechanizm odwrotnego obciążenia) znacznie utrudnia proceder wyłudzenia podatku VAT na rynku półproduktów z miedzi oraz wyrobów stalowych. Przy czym mechanizm ten nie ma zastosowania do transakcji, których przedmiotem jest dostawa towarów wymienionych w załączniku nr 11 do ustawy o VAT, których nabywcą jest podatnik VAT zwolniony podmiotowo z podatku VAT lub wykonujący wyłącznie czynności zwolnione przedmiotowo. Co istotne, razem ze zmianami przepisów w zakresie mechanizmu odwrotnego obciążenia, wprowadzono wobec sprzedawców obowiązek składania informacji podsumowującej w obrocie krajowym. Informacje te umożliwią lepszą kontrolę tego, czy na ostatnim etapie podatek został zapłacony. Tym samym kontrolą powinni zostać objęci, głównie nabywcy ww. towarów.

Produkcja materiałów budowlanych i usługi budowlane

MF trafnie wskazuje ryzyka występujące w branży budowlanej, zarówno na gruncie podatków dochodowych, jak i na gruncie podatku VAT. Należy jednakże wskazać, iż w KPD podmioty najbardziej narażone na wystąpienie nieprawidłowości podatkowych zostały wymienione w zbyt wąskim zakresie. MF wyszczególniło jedynie podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie: realizacji projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków, robót budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, wykonywania robót ogólnobudowlanych związanych ze wznoszeniem budynków oraz robót związanych z budową dróg i autostrad. Wskazany wyżej zakres podmiotów nie wyczerpuje wszystkich istotnych aspektów w ramach niniejszego

podobszaru ryzyka. Należy rozważyć rozszerzenie kategorii podmiotów szczególnie narażonych na nieprawidłowości o podmioty produkcyjne, czy też podmioty wykonujące szeroko rozumiane usługi remontowo-budowlane.

Transport i logistyka

MF przy prawidłowym rozpoznaniu ryzyk występujących w branży transportowej, błędnie wskazuje czynniki (zdarzenia gospodarcze) związane z działalnością transportową, które mają wpływ na ocenę w zakresie stwierdzenia nieprawidłowości. Nie sposób zgodzić się z MF, iż zakup znacznej ilości lub drogich środków transportowych a następnie wykazywanie małych obrotów/przychodów, czy też duże wahania dochodu na przestrzeni kilku lat, a następnie nagły ich spadek; rosące zatrudnienie i obrót ze sprzedaży przy jednoczesnym spadku dochodu, nieproporcjonalnie wysokie koszty w stosunku do deklarowanych dostaw, stanowią czynniki świadczące o zaistnieniu nieprawidłowości. Pokreślenia wymaga, iż wahania w zakresie uzyskiwanych przychodów, wynikające z pozyskiwania nowych zleceń bądź ich utraty, są charakterystyczną cechą branży transportowej. Podobnie, poważne wątpliwości powinno budzić wskazanie, jako czynników przesądzających o zwiększonym prawdopodobieństwie wystąpienia nieprawidłowości, wieku osoby będącej właścicielem przedsiębiorstw oraz częstych zmian właściwości miejscowej urzędu skarbowego.

Usługi finansowe i ubezpieczeniowe

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem MF odnoszącym się krytycznie do podatników obniżających swoje zobowiązania podatkowe poprzez stosowanie tzw. optymalizacji podatkowej. Należy wskazać, iż optymalizacja podatkowa stanowi wykorzystywanie legalnych rozwiązań prawnych w celu obniżenia wysokości zobowiązań podatkowych. Tym samym różni się od obejścia prawa podatkowego, jako że wykorzystuje wyłącznie legalne rozwiązania obniżania podatków. Tak więc stosując optymalizację podatkową podatnik korzysta z dostępnych możliwości optymalizacyjnych, które przewidziało prawo podatkowe, tzn. działa on w ramach obowiązujących przepisów prawnych.

MF wskazuje, iż dopiero po ewentualnym wprowadzeniu do polskiego systemu podatkowego tzw. „klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania” możliwe będzie analizowanie poszczególnych czynności podatników dokonywanych w ramach optymalizacji podatkowej pod kątem ryzyka, jakie te działania niosą dla systemu podatkowego. Jednakże należy podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że obowiązek ponoszenia podatków określonych w ustawie nie oznacza nakazu uiszczania przez podatnika podatku w maksymalnej wysokości ani zakazu korzystania przez podatnika z różnych legalnych metod optymalizacji podatkowej. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, iż istnieje zasadnicza różnica między bezprawnym uchylaniem się od opodatkowania, stanowiącym naruszenie norm prawnych, a unikaniem opodatkowania przez dokonywanie w tym celu zgodnych z prawem czynności prawnych (por. wyrok TK z 11.05.2004 r., sygn. akt K 4/03).

Wobec powyższego, uwagi MF poczynione w KPD odnośnie optymalizacji podatkowej, która jak wskazano polega na wykorzystywaniu wyłącznie legalnych rozwiązań obniżania podatków, wydają się być w tym stanie rzeczy bezprzedmiotowe.

Kontakt:

Krzysztof Komorniczak

ekspert podatkowy BCC

tel. 22 826 92 00, e-mail: krzysztof.komorniczak@bcc.org.pl

Emil Muciński
rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC
tel. 602 571 395, 22 58 26 113
e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Liczba członków Grupy BCC składającej się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC wynosi ok. 2300. Wśród członków BCC znajdują się największe korporacje krajowe i zagraniczne. Członkami Klubu są także uczelnie wyższe, wydawnictwa, szpitale, prawnicy, dziennikarze, naukowcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom. BCC jest członkiem Komisji Trójstronnej. Działa w 250 miastach i 24 łóżach regionalnych na terenie całej Polski. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliszewski.
Kontakty prasowe: <http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html>
Więcej: <http://www.bcc.org.pl> oraz: <http://www.facebook.com/pages/Business-Centre-Club/301754142096>