

MINISTERSTWO FINANSÓW

Departament Kontroli Skarbowej

WYCIĄG Z ZADAŃ URZĘDÓW KONTROLI SKARBOWEJ NA ROK 2009

Zatwierdzam
PODSUKRETARZ SKARBOWY
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej

Andrzej Porębski
Generalny Inspektor
Kontroli Skarbowej

MARZEC 2009 r.

PRIORYTETY KONTROLI SKARBOWEJ

W 2009 r. kontrola skarbowa będzie koncentrowała się przede wszystkim wokół dwóch najistotniejszych celów, tj.:

- ujawniania i zwalczania przestępstw skarbowych i nadużyć podatkowych,
- pozyskiwania wpływów do budżetu w drodze zapewnienia skutecznego wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa.

Przedmiotem zainteresowania organów kontroli skarbowej będą podmioty (często łączące się w zorganizowane grupy przestępcze), których celem działania są oszustwa podatkowe, jako najgroźniejsze i narażające budżet państwa na straty w dużej skali, głównie w zakresie podatku VAT i podatku akcyzowego.

Takie ukierunkowanie działalności kontroli skarbowej zmierza do eliminacji z rynku podmiotów, których celem istnienia jest popełnianie przestępstw skarbowych i równoległe zapewni skuteczne pozyskiwanie wpływów w należnej wysokości od pozostałych podmiotów działających legalnie na rynku gospodarczym.

Kontrola skarbowa skupiać będzie swoje działania na zwalczaniu i minimalizacji szeroko pojętego zjawiska *szarej strefy*.

Kontynuowane będą również działania związane ze zwiększeniem zastosowania rozwiązań informatycznych w kontroli skarbowej w obszarach:

- wykorzystania specjalistycznego oprogramowania analitycznego w kontrolach podmiotów prowadzących elektroniczną rachunkowość – tzw. e-kontrola,
- wykrywania i identyfikacji podmiotów prowadzących działalność handlową z wykorzystaniem Internetu (e-handel) bez zgłoszenia obowiązku podatkowego lub niezgłaszających do opodatkowania przychodów z tej części działalności,
- rozwoju metod analitycznych w typowaniu podmiotów do kontroli oraz w ustalaniu powiązań biznesowych pomiędzy podmiotami,

Kontrole będą skierowane na zwalczanie nieprawidłowości związanych z:

- unikaniem płacenia podatku akcyzowego, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania obrotu paliwami płynnymi,
- oszustwami w zakresie podatku od towarów i usług w obrocie wewnątrzspółnotowym, w tym przestępstwami „karuzelowymi”,
- wyłudzeniem podatku od towarów i usług poprzez fikcyjne faktury,
- unikaniem płacenia podatku dochodowego poprzez przerzucanie dochodów do podmiotów powiązanych,

- ujawnianiem i zwalczaniem szarej strefy, w tym w handlu i usługach internetowych oraz nieujawnianiem wszystkich przychodów i ich źródeł,
- gospodarowaniem środkami publicznymi i mieniem Skarbu Państwa.

Nieprawidłowości ujawnione w toku działań kontroli skarbowej będą podstawą do prowadzenia przez inspektorów kontroli skarbowej, działających jako finansowe organy postępowania przygotowawczego, postępowań w oparciu o przepisy kodeksu karnego skarbowego i kodeksu postępowania karnego.

1. Unikanie płacenia podatku akcyzowego, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania obrotu paliwami płynnymi

Działania organów kontroli skarbowej będą ukierunkowane przede wszystkim na obrót paliwami płynnymi dokonywany przez zorganizowane grupy przestępcze, zajmujące się procederem fałszowania paliw i wprowadzania ich do obrotu bez uiszczenia podatku. Szczególną uwagę należy zwrócić na obrót wyrobami objętymi zwolnieniami z podatku akcyzowego oraz ostateczne przeznaczenie produktów wytwarzanych i sprzedawanych jako wyroby nieakcyzowe.

Kontrole obrotu paliwami płynnymi będą miały w zasadzie 2 cele. Po pierwsze - wszystkie działania zmierzać będą do odzyskiwania utraconych należności budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego (a także podatku VAT) wskutek działalności grupy przestępczej. Po drugie - wspólne działania z organami ścigania będą miały na celu wyeliminowanie procederu i rozbicie grupy przestępczej.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń kontrolnych wyodrębnić można następujące kategorie obrotu, w przypadku których występuje zjawisko unikania płacenia podatku akcyzowego:

- **obrót olejem opałowym i olejem żeglugowym** (w kontekście możliwości jego odbarwiania i dalszej odsprzedaży jako olej napędowy);
- **obrót olejem opałowym ciężkim** (możliwość jego mieszania z innymi komponentami i sprzedaży jako olej napędowy);
- **obrót paliwem nieznanego pochodzenia;**
- **obrót benzynami specjalnymi** (przeznaczonymi do innych celów niż napędowe, które wprowadzane są do obrotu jako benzyny napędowe);
- **obrót gazem płynnym propan-butan** (przepompowywanie gazu przeznaczonego do celów gospodarczych z butli 11 kg i sprzedaż jako gaz do celów napędowych);
- **obrót różnymi komponentami**, które w końcowej fazie są wykorzystywane do wyprodukowania paliwa napędowego.

Dlatego też szczególna uwaga ukierunkowana będzie na obrót wyrobami objętymi zwolnieniami z podatku akcyzowego oraz ostateczne przeznaczenie produktów wytwarzanych i sprzedawanych jako wyroby nieakcyzowe.

2. Oszustwa w zakresie podatku od towarów i usług w obrocie wewnątrzspółnotowym, w tym przestępstwa „karuzelowe”

Jak wykazuje doświadczenie członkowskich UE, w tym Polski, bardzo poważne, a jednocześnie najtrudniejsze do zwalczania, są oszustwa typu karuzelowego, szczególnie popełniane przy udziale podmiotów mających siedzibę na terenie różnych państw członkowskich UE. Szacuje się, że oszustwa *karuzelowe*, powodują w skali poszczególnych państw UE ogromne straty budżetowe, co związane jest zarówno z nieuprawnionym korzystaniem ze stawki 0% (w przypadkach gdy nie było faktycznego przemieszczenia towarów, a krążyły jedynie faktury), jak również nieodprowadzaniem podatku należnego przez podmioty pełniące role tzw. *missing traders*.

W celu przeciwdziałania oszustwom w podatku VAT typu *karuzelowego* urzędy kontroli skarbowej będą:

- podejmować działania mające na celu wykrywanie podmiotów mogących uczestniczyć w tym procederze dokonując analiz własnych, analiz raportów z Biura Wymiany Informacji Podatkowej w Koninie oraz informacji otrzymywanych z sieci EUROCANET,
- pozyskiwać i wykorzystywać informacje przy użyciu formularzy SCAC,
- podejmować wielostronne kontrole podatkowe z administracjami podatkowymi innych krajów przy wykorzystaniu regulacji zawartych w *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej*.

3. Wyłudzenie podatku od towarów i usług poprzez fikcyjne faktury.

Zjawisko wykorzystywania przez podmioty gospodarcze fikcyjnych faktur powinno pozostawać w stałym zainteresowaniu służb skarbowych z uwagi na dużą skalę tego zjawiska a tym samym znaczące kwoty uszczupień podatku od towarów i usług, a także podatku dochodowego.

Celem nabywców fikcyjnych faktur jest przede wszystkim zmniejszenie zobowiązań podatkowych w podatku VAT poprzez odliczenie podatku naliczonego z tych faktur, a w podatku dochodowym od osób prawnych/fizycznych poprzez odniesienie ww. faktur w ciężar kosztów uzyskania przychodów lub wyłudzenie zwrotu podatku VAT z urzędu skarbowego.

Przestępstwa związane z wprowadzeniem do obrotu fikcyjnych faktur przybierają różne formy, począwszy od tych mniej skomplikowanych polegających na *zakupie* przez przedsiębiorcę jednej lub kilku fikcyjnych faktur w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych a skończywszy na tworzeniu zorganizowanych struktur przestępczych, których celem jest w głównej mierze wyłudzenie nienależnych zwrotów VAT. Przykładem tego ostatniego jest tworzenie tzw. *łańcucha* podmiotów powiązanych z udziałem podmiotów zakładanych na tzw. *stupa* lub pełniących rolę *znikającego podatnika*. Ostatnim ogniwem takiego łańcucha jest podmiot dokonujący eksportu głównie do krajów, z którymi utrudniona jest wymiana informacji podatkowych (np. Rosja, Ukraina). Powyższy mechanizm przestępczy w zasadzie pozostaje cały czas niezmieniony (może ulegać jedynie modyfikacjom), zmieniają się natomiast towary stanowiące przedmiot fikcyjnych faktur. Z przeprowadzonych dotychczas przez urzędy kontroli skarbowej postępowań kontrolnych wynika, iż przedmiotem fikcyjnych faktur wykorzystywanych w procedurze wyłudzenia zwrotu podatku VAT z tytułu eksportu są np.: złom, tekstylia, płyty CD z programem do interaktywnej nauki języka obcego, telefony komórkowe, elektronika itp.

Z kolei fikcyjne faktury, których przedmiotem są usługi np. budowlane, czy też usługi niematerialne, takie jak marketingowe, doradcze, reklamowe, informatyczne, są najczęściej *nabywane* przez przedsiębiorców w celu zmniejszenia zobowiązań w podatku VAT (poprzez odliczenie podatku naliczonego wynikającego z tych faktur) i poprzez zwiększenie kosztów uzyskania przychodu a tym samym zmniejszenie dochodu podlegającego opodatkowaniu.

Fikcyjne faktury wystawiane są w większości przez osoby, które zarejestrowały działalność gospodarczą, ale faktycznie jej nie prowadziły. W wielu przypadkach składały nawet deklaracje podatkowe do urzędu skarbowego niewykazując jednakże zobowiązania podatkowego do wpłaty, a jeśli tak, to w niewielkiej wysokości. Za wystawienie fikcyjnej faktury pobierały od jej nabywcy swoistego rodzaju *wynagrodzenie* w wysokości 3-10 % wartości faktury. Zdarzały się również przypadki, gdy fikcyjne faktury były wystawiane przez podmioty faktycznie prowadzące działalność gospodarczą, ale wykazujące stratę w podatku dochodowym a w podatku VAT kwoty do przeniesienia na następne miesiące.

W celu eliminowania tego zjawiska, należy wykorzystywać wszelkie informacje sygnalizujące o podejrzeniu występowania ww. przestępstwa podatkowego, a w szczególności od policji i prokuratury, wywiadu skarbowego (monitorującego internet i inne media pod kątem podmiotów oferujących „sprzedaż kosztów”) oraz z dotychczasowych kontroli.

4. Unikanie płacenia podatku dochodowego poprzez przerzucanie dochodów do podmiotów powiązanych.

Podmioty gospodarcze, zarówno firmy lokalne jak i ponadnarodowe koncerny, dokładają starań aby stworzona struktura działalności, zawierane transakcje, przejęcia, finansowanie czy dystrybucja nadwyżek gotówkowych przynosiły oszczędności podatkowe. Prowadzona przez nie strategia optymalizacji podatkowej nie zawsze jest zgodna z obowiązującym prawem podatkowym. Dotychczasowe doświadczenia nie dają możliwości określenia skali zjawiska, jednakże ustalenia z kontroli wskazują, że działania te naraziły Skarb Państwa na straty znacznej wysokości.

W związku z tym, działania kontroli skarbowej winny być skierowane na kontrole:

- oddziałów zagranicznych osób prawnych zarejestrowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pod kątem uznania ich za *zakład* w rozumieniu *ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych* lub na podstawie odpowiedniej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, a następnie jeśli oddział spełnia kryteria zakładu, zweryfikowania czy dochód przypisany do zakładu w Polsce został ustalony tak, jakby transakcja odbywała się między niezależnymi podmiotami,
- podatników, którzy wykazują dochód zwolniony uzyskany ze źródeł położonych za granicą pod kątem, czy faktycznie spełnia on warunki zwolnienia lub czy podmioty uzyskując zasadnie dochód wolny od podatku wliczają do przychodów i kosztów kwoty związane z nabyciem i zbyciem przedmiotu transakcji (np. papierów wartościowych, udziałów).
- podatników rozliczających się na zasadach ogólnych, dokonujących przerzucania dochodów na podatników korzystających ze zryczałtowanych form opodatkowania.

Ujawniony dotychczas mechanizm działania polegał na zorganizowaniu sprzedaży w ten sposób, że podmiot opodatkowany na zasadach ogólnych wykazywał jedynie część uzyskiwanych dochodów, od której płacony był podatek na zasadach ogólnych. Pozostała część dochodu była przerzucana do tworzonych corocznie podmiotów, działających w ścisłym związku z producentem, które korzystały ze zryczałtowanej formy opodatkowania. Z początkiem nowego roku podatkowego powstawał nowy podmiot, który ze względu na wielkość osiągniętych przychodów (w ciągu roku przekraczany był próg dozwolony przez ustawę) likwidował swoją działalność z końcem roku.

5. Ujawnianie i zwalczanie szarej strefy

Zjawisko *szarej strefy* występujące w gospodarce polskiej w znacznej skali jest niekorzystne dla jej rozwoju. Uchylenie się od opodatkowania przynosi wiele wymiernych, niekorzystnych efektów zarówno dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jak też dla innych uczestników obrotu gospodarczego.

W opracowaniach nt. *szarej strefy* przedstawia się, że najwięcej dochodów ukrywają małe podmioty gospodarcze, prowadzące księgowość w formie uproszczonej oraz nieobjęte sprawozdawczością statystyczną. Dochody te uzyskiwane są poprzez zaniżanie faktycznych przychodów, zawyżanie kosztów a w efekcie zaniżanie podstawy opodatkowania, zatrudnianie pracowników *na czarno* lub ukrywanie faktycznych rozmiarów importu poprzez przedstawianie fałszywych faktur, czy też korupcję pracowników administracji. Ponadto są to podmioty w ogóle niezarejestrowane, prowadzące działalność gospodarczą (handlową, rzemieślniczą, usługi mieszkaniowe, korepetycje itp.). Zdaniem specjalistów, ok. 20 % strat budżetowych wynika z działalności podmiotów niezarejestrowanych, zaś aż 80 % z niewidencjonowanej działalności podmiotów legalnie działających.

Dlatego też konieczne jest podejmowanie działań ograniczających zakres *szarej strefy* właśnie w tej drugiej grupie podatników. Ważne jest, aby obejmować skuteczną kontrolą podatników świadomie uchylających się od płacenia podatków, uciekających od odpowiedzialności majątkowej poprzez likwidację działalności i ukrywanie majątku.

Doświadczenie wskazuje, iż należy brać pod uwagę również podatników, którzy korzystają ze zryczałtowanych form opodatkowania i wykazują stosunkowo niewielkie przychody. Świadczą o tym chociażby wyniki kontroli koordynowanej usług pogrzebowych, w wyniku której ustalono że podmioty nie zadeklarowały do opodatkowania ok. 40% swoich obrotów.

Ograniczeniu szarej strefy służą również kontrole podatników prowadzących działalność sezonową (np. punkty gastronomiczne w miesiącach letnich nad morzem). Z praktyki wynika, iż część z nich stanowią podmioty w ogóle nie zarejestrowane lub zaniżające przychody poprzez nie ewidencjonowanie sprzedaży za pomocą kas fiskalnych.

Kontrole działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem Internetu pozwoliły na opracowanie metodologii identyfikacji podmiotów i ich typowania do kontroli przy pomocy analitycznych narzędzi informatycznych i monitorowania Internetu. Przeszkolono również wybranych pracowników w zakresie stosowania specjalistycznego oprogramowania analitycznego i rozpoczęto branżowy monitoring e-handlu na poziomie centralnym.

Działania te nie tylko są niezbędne z uwagi na interes Skarbu Państwa ale również na kształtowanie świadomości podatnika o skuteczności kontroli skarbowej i dużym prawdopodobieństwie wykrycia nadużyć.

Kontrole w zakresie dochodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów powinny być prowadzone, ze szczególnym uwzględnieniem:

- rozwijania kwalifikacji inspektorów i pracowników zaangażowanych w kontrole i postępowania o tej tematyce,
- zmniejszania uciążliwości prowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej postępowań w zakresie nieujawnionych źródeł przychodu poprzez właściwe zaplanowanie i przygotowanie kontroli, szczególnie w celu unikania zbędnego wszczynania postępowań,
- rozwijania współpracy w zakresie kontroli dochodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach z innymi organami i instytucjami, w szczególności z urzędami skarbowymi, policją i prokuraturą,
- podejmowania przez urzędy kontroli skarbowej działań zmierzających do pozyskania dodatkowych źródeł informacji o dochodach i wydatkach podatników (w tym dostępu do baz danych).

6. Gospodarowanie środkami publicznymi i mieniem Skarbu Państwa.

Najważniejszymi zagadnieniami w tym obszarze będą kontrole w zakresie badania celowości podejmowanych decyzji i zgodności z prawem wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym oraz środkami publicznymi. Do podstawowych zadań realizowanych przez kontrolę skarbową w zakresie wykorzystania środków publicznych w 2009 r. będą należeć w szczególności:

- kontrole celowości i zgodności z prawem gospodarowania i wykorzystania pomocy finansowej udzielonej ze środków krajowych, które obejmą beneficjentów tych środków oraz podmioty gospodarujące ww. środkami,
- kontrole zgodności z prawem oraz zasadności przyznania i udzielania pożyczek ze środków budżetu państwa podmiotom objętym restrukturyzacją finansową,
- kontrole rzetelności wypełniania zobowiązań wynikających z udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji oraz kontrole wykorzystania środków, których spłatę poręczył Skarb Państwa,
- kontrole w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa,
- kontrole prawidłowości i skuteczności poboru należności i odzyskiwania wierzytelności publicznych.

7. Postępowania karne skarbowe

Zadania inspektorów kontroli skarbowej, jako finansowych organów postępowania przygotowawczego w sprawach ujawnionych w zakresie działania kontroli skarbowej, w 2009 roku powinny koncentrować się na ukierunkowaniu pracy komórek karnych skarbowych na działania zmierzające do ścigania i pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców czynów, które:

- w czasie popełnienia przekraczają dużą i wielką wartość,
- zostały popełnione w grupach zorganizowanych,
- noszą znamiona afer gospodarczych.

Nawiązując do powyższego należy stwierdzić, że przedmiotem postępowań będą przede wszystkim czyny, których społeczna szkodliwość jest znaczna, ujawnione w związku z ukierunkowaniem działań kontroli skarbowej w 2009 r. i najczęściej wyczerpujące znamiona czynów zabronionych tzw. oszustwa podatkowego, uchylania się od opodatkowania, wystawiania i posługiwania się nierzetelnymi fakturami.

Ponadto podejmowane działania w 2009 roku mają zmierzać do efektywniejszej realizacji ustawowego celu postępowania karnego skarbowego w zakresie wyrównania uszczerbku finansowego Skarbu Państwa (art. 114§ 1 kks) poprzez zwrócenie uwagi na możliwości szerszego wykorzystywania w praktyce instytucji już istniejących w kodeksie karnym skarbowym np. odpowiedzialność posiłkowa – art. 24 § 1 kks, występowanie o zwrot korzyści od osób trzecich – art. 24 § 5 kks, zabezpieczenie majątkowe uiszczenia uszczuplonej należności podatkowej – art. 131 § 1 kks, występowanie z wnioskiem o wydanie wyroku skazującego, którego uwzględnienie sąd uzależnia od uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej w wyznaczonym terminie – art. 156 § 3 kks.

Równolegle będą kontynuowane dochodzenia w sprawach o czyny mniejszej wagi, jak również będą prowadzone postępowania mandatowe, stanowiące uproszczony tryb postępowania.