



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.08.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/13/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/15/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. ¹ W okresie od 16 listopada 2015 r. do 27 września 2016 r. ² Ministrem Finansów był Paweł Szalamacha, a od 27 listopada 2013 r. ³ do 15 listopada 2015 r. Mateusz Szczurek

II Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

W ramach części 77 wykazywane są dochody budżetu państwa z najważniejszych źródeł, w tym dochody z podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Dochody zrealizowane w części 77 w 2016 r. stanowiły ponad 90% dochodów budżetu państwa.

Zakres kontroli obejmował:

- poziom wykonania dochodów,
- skuteczność egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych,
- prawidłowość i rzetelność sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Dochody zrealizowane w 2016 r. w części 77 wyniosły 284.599,8 mln zł, w tym dochody podatkowe 273.138,4 mln zł. Zrealizowane przez urzędy skarbowe na rzecz budżetu państwa dochody podatkowe wyniosły 193.562,2 mln zł, tj. 70,9% dochodów podatkowych, a przez Służbę Celną 79.576,2 mln zł, tj. 29,1% dochodów podatkowych.

W części 77 zrealizowane zostały także dochody niepodatkowe na kwotę 10.047,5 mln zł oraz wpływy ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na kwotę 1.413,9 mln zł.

Źródłem dochodów niepodatkowych były wpłaty z zysku NBP, BGK oraz przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w kwocie 8.256,2 mln zł. Narodowy Bank Polski wpłacił na rachunek budżetu państwa z zysku

¹ Monitor Polski z 2016 r. poz. 942.

² Monitor Polski z 2015 r. poz. 1091.

³ Monitor Polski z 2013 r. poz. 1005 oraz z 2014 r. poz. 806.

za 2015 r. kwotę 7.862,0 mln zł. Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wyniosły 349,3 mln zł, a z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego 44,9 mln zł.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 1.791,2 mln zł. Ponad połowę tej kwoty stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków.

III. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena i jej
uzasadnienie

Prognoza dochodów budżetu państwa w części 77 przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2016⁵ była poprawna i oparta na rzetelnej analizie danych o wykonaniu dochodów za 2015 r.⁶ Dochody zostały zrealizowane w 100,5%.

Nieznacznie niższą realizację dochodów podatkowych i wpływów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych zrekompensowała wyższa od planowanej o 4,7 mld zł wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Dochody z głównych źródeł podatkowych były wyższe od prognozowanych z wyjątkiem dochodów z podatku od towarów i usług, które były niższe o 1,6%. Niższe od planowanych dochody z VAT były spowodowane dokonaniem przez organy podatkowe na rzecz podatników znacznych zwrotów VAT w ostatnim miesiącu 2016 r. W istotnej części były to kwoty, dla których ustawowy termin zwrotu upływał w styczniu lub lutym 2017 r. Urzędy skarbowe zwróciły w grudniu 2016 r. 13,3 mld zł, tj. kwotę o 58% wyższą niż w grudniu 2015 r. (o 4,9 mld zł).

Prognoza dochodów podatkowych okazała się zawyżona w zakresie wprowadzonego 1 lutego 2016 r. podatku od niektórych instytucji finansowych oraz podatku od sprzedaży detalicznej, którego pobór zawieszono w ciągu jednego miesiąca od wprowadzenia. Niższych od prognozy dochodów z VAT oraz z nowych danin publicznych nie zrównoważyły wyższe od planowanych dochody z podatku akcyzowego i podatków dochodowych (CIT i PIT).

Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, intensyfikowały działania kontrolne w priorytetowych obszarach ryzyka i ujawniły znaczne rozmiary należnych kwot podatków. Inspektorzy kontroli skarbowej wykryli nieprawidłowości na kwotę 22,2 mld zł, tj. o 20% wyższą niż w 2015 r. W wyniku 248 kontroli zatrzymane zostały zwroty VAT na kwotę 1.028,3 mln zł, podczas gdy w 2015 r. w wyniku 98 kontroli na kwotę 167,9 mln zł. Organy kontroli skarbowej nasiliły także aktywność kontrolną w obszarze cen transferowych i optymalizacji podatkowej. Przeprowadzono w tym zakresie o 35,8% więcej kontroli niż w 2015 r. Kwota ujawnionych zobowiązań podatkowych wzrosła z 29,2 mln zł do 945,8 mln zł, a zawyżonych strat z 93,3 mln zł w 2015 r. do 2.789,2 mln zł.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w 2016 r. nadal dynamicznie rosły zaległości podatkowe, głównie w wyniku zwiększonej wykrywalności oszustw podatkowych, która nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych wpływów z tego tytułu. Zaległości podatkowe na koniec 2016 r. wyniosły 76.776,4 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec poprzedniego roku wzrosły o 30,2%. Mało skuteczne były postępowania egzekucyjne prowadzone wobec podmiotów dokonujących oszustw

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

⁶ Analizą objęto dane sprawozdawcze i szacunkowe o dochodach za okres I-X.2015 r. oraz dane o wpływach na rachunek bankowy budżetu państwa w listopadzie 2015 r.

podatkowych, w tym z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne umorzyły postępowania egzekucyjne na kwotę 20,8 mld zł, tj. o 26% wyższą niż w 2015 r.

Wyniki analiz skuteczności zwalczania najpoważniejszych oszustw oraz obowiązujących rozwiązań prawnych uzasadniały potrzebę przygotowania i wprowadzenia szerokich zmian systemowych w celu szybkiego i znacznego ograniczenia skali wyłudzeń podatkowych oraz unikania zapłaty zobowiązań podatkowych. Minister Finansów, a od 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów w celu uszczelnienia systemu podatkowego uruchomił szereg rozwiązań nakierowanych na ograniczenie skali oszustw podatkowych oraz możliwości unikania opodatkowania. Poziom zrealizowanych w 2016 r. wpływów podatkowych wskazuje na pewne wyhamowanie niekorzystnych tendencji, głównie w poborze podatku od towarów i usług. Pierwsze efekty wystąpiły, ale na obecnym etapie za wcześnie, aby określić co było ich przyczyną, nie jest możliwe ustalenie, czy prowadzona strategia, mająca na celu poprawę skuteczności poboru należności podatkowych przeniesie oczekiwane istotne ograniczenie luki podatkowej.

Minister Rozwoju i Finansów, a wcześniej Minister Finansów, wykonując zadania w zakresie nadzoru i kontroli w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ na bieżąco monitorował przebieg gromadzenia dochodów budżetowych w części 77 oraz wyniki osiągane przez organy kontroli skarbowej, organy podatkowe oraz organy egzekucyjne.

Sprawozdanie łączne Rb-27 z wykonania w 2016 r. planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa zostało sporządzone prawidłowo i terminowo.

IV. Wyniki kontroli

1. Poziom wykonania dochodów

1.1. Realizacja dochodów podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. dochody podatkowe wyniosły 273.138,4 mln zł i stanowiły 98,9% prognozy zawartej w ustawie budżetowej.

Poprawnie przewidziano dochody z podstawowych źródeł podatkowych, podczas gdy przeszacowanie dochodów w porównaniu z pierwotnym planem ustalonym w ustawie budżetowej wystąpiło w 2015 r. w jednym podatku, w 2013 r. w trzech podatkach oraz w 2012 r. w dwóch podatkach. Dochody z podatku od towarów i usług były w 2016 r. niższe od prognozy o 1,6%. Natomiast dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe od planu o 2,9%, z podatku akcyzowego o 2,6%, a z podatku dochodowego od osób prawnych o 1,2%.

Zawyżona okazała się prognoza dochodów z nowych podatków. Wpływy z podatku od niektórych instytucji finansowych zostały zrealizowane na poziomie niższym niż zakładano w ustawie budżetowej o 36,2%, tj. o 1.993,2 mln zł. Nie zostały zrealizowane dochody z podatku od sprzedaży detalicznej planowane w kwocie 2.000 mln zł.

Wykonanie dochodów podatkowych w kwocie niższej od planowanej było spowodowane przede wszystkim wysokimi zwrotami VAT zrealizowanymi w grudniu 2016 r. Urzędy skarbowe w ostatnim miesiącu 2016 r. zwróciły podatnikom VAT w kwocie 13.280,9 mln zł, tj. wyższej o 4.887,8 mln zł w porównaniu do analogicznego okresu 2015 r.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

Wysokie zwroty VAT, których dopuszczalny termin realizacji w znacznej części przypadła na 2017 r., istotnie obniżyły dochody w grudniu 2016 r. Gdyby zwroty VAT w grudniu 2016 r. były na poziomie grudnia 2015 r., dochody z VAT byłyby wyższe od prognozowanych o 2,2%, a wykonanie dochodów podatkowych wyniosłoby 100,7% kwoty określonej w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str.734, 789, 813-817, 822-825, 1058)

Dochody podatkowe realizowane były przez większą część roku, tj. od marca do listopada, powyżej kwot założonych w harmonogramie⁸ (100,3%-102,1%), mimo słabszego od prognozowanego w ustawie budżetowej wzrostu gospodarczego. W 2016 r. tempo wzrostu realnego PKB wyniosło 2,8% i było niższe od prognozowanego o 1,0 punkt procentowy. Wzrost ten był także niższy od odnotowanego w latach 2014-2015 (2014 r. 3,3%, 2015 r. 3,9%).

Według analiz Ministerstwa Finansów niższe tempo wzrostu realnego PKB było spowodowane istotnie niższym od zakładanego wykorzystaniem przez sektor rządowy i samorządowy środków unijnych z nowej perspektywy finansowej. W efekcie ujemnie oddziaływały na wzrost gospodarczy nakłady brutto na środki trwałe (minus 1,1 punktu procentowego). Nakłady brutto na środki trwałe zamiast zakładanego wzrostu o 7,0%, obniżyły się o 5,5%. Pozytywnie na wzrost gospodarczy oddziaływało spożycie prywatne determinowane sytuacją na rynku pracy. Spożycie w sektorze gospodarstw domowych wzrosło o 3,6% (w 2015 r. o 3,2%).

W okresie planowania trafnie przewidziano wykonanie dochodów podatkowych za 2015 r. W rzeczywistości dochody podatkowe w 2015 r. były wyższe o 0,8% od przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2016 r.

Po sześciu oraz po dziewięciu miesiącach dochody podatkowe były wyższe od zrealizowanych w analogicznym okresie roku poprzedniego o 7,4%, tj. odpowiednio o 9.159,2 mln zł i o 13.971,3 mln zł. Po 10 i 11 miesiącach 2016 r. tempo wzrostu dochodów podatkowych było podobne. W porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego dochody były wyższe o 7,5% i o 7,4%, tj. o 16.069,7 mln zł oraz o 17.487,3 mln zł.

W ostatnim miesiącu, dochody podatkowe zrealizowano w niższej o 4.022,4 mln zł wysokości w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, tj. o 17,9%.

Dochody podatkowe w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 13.464,9 mln zł, tj. o 5,2%. Wzrosły w porównaniu do 2015 r. dochody ze wszystkich głównych tytułów podatkowych:

- podatku dochodowego od osób fizycznych o 7,1%, tj. o 3.192,4 mln zł,
- podatku akcyzowego o 4,7%, tj. o 2.940,7 mln zł,
- podatku od towarów i usług o 2,8%, tj. o 3.463,3 mln zł,
- podatku dochodowego od osób prawnych o 2,2%, tj. o 568,0 mln zł.

Ponadto uzyskano wpływy w kwocie 3.506,8 mln zł z wprowadzonego w dniu 1 lutego 2016 r. podatku od niektórych instytucji finansowych.

Najważniejszym czynnikiem mającym wpływ na wysokość dochodów podatkowych w 2016 r., z uwagi na brak zmian w stawkach podatkowych, była sytuacja makroekonomiczna. Poziom zrealizowanych wpływów podatkowych wskazuje także na pewną poprawę ściągłości głównie podatku od towarów i usług. Obecnie jest za wcześnie, aby określić na ile trwałe jest to zjawisko i co było jego przyczyną.

⁸ Harmonogram został podpisany przez Ministra Finansów w dniu 29 kwietnia 2016 r.

Na wzrost dochodów podatkowych w porównaniu do roku poprzedniego wpływ miały w ponad 25% dochody z VAT. Wpływ ten w ciągu roku był wyższy i wynosił prawie 50%. Po 11 miesiącach wykonanie dochodów z VAT było wyższe w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego o 8.383,9 mln zł, tj. o 7,4%, mimo że uwarunkowania makroekonomiczne oddziałujące na poziom dochodów z VAT, były mniej korzystne od prognozowanych. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych obniżyły się średnio w roku 2016 o 0,6%, zamiast prognozowanego wzrostu o 1,7%. Był to drugi rok z rzędu, w którym odnotowano deflację, chociaż spadek cen był niższy niż w 2015 r. (-0,9%). Trafna była prognoza wzrostu realnego spożycia ogółem, które wyniosło o 3,6% i było wyższe od prognozowanego o 0,4 punktu procentowego.

W grudniu, w rezultacie dokonanych przez urzędy skarbowe zwrotów VAT, dochody z VAT były niższe od wykonania w tym samym miesiącu roku poprzedniego o 4.920,6 mln zł, tj. o 49,1%.

(dowód: akta kontroli str. 736-738, 789, 1256-1267, 1270-1273)

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 126.584,1 mln zł, tj. 98,4% prognozy zawartej w ustawie budżetowej na 2016 r. W porównaniu do 2015 r. dochody były wyższe o 3.463,3 mln zł, tj. o 2,8%.

Faktycznie zrealizowane w 2015 r. dochody były wyższe od przewidywanych dochodów za 2015 r., przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2016 r. o 1.819,8 mln zł, tj. o 1,5%.

(dowód: akta kontroli str. 732)

Warunki makroekonomiczne gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług były mniej korzystne, niż przewidywało Ministerstwo Finansów podczas prac nad projektem ustawy budżetowej. Nominalny wzrost spożycia prywatnego w 2016 r. wyniósł 2,9% i był niższy od prognozowanego o 2,6 punktu procentowego. Nominalne spożycie prywatne w 2015 r. wzrosło o 1,8%.

Według danych GUS sprzedaż detaliczna w 2016 r. wzrosła o 5,7% (w 2015 r. o 3,7%).

(dowód: akta kontroli str. 1255, 1266, 1267, 1270-1273)

Według składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT, wartość transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług wzrosła o 3,9% (w 2015 r. o 3,7%). Sprzedaż opodatkowana stawką podstawową wzrosła o 0,8% (w 2015 r. o 1,5%), a sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi o 6,2% (w 2015 r. o 3,2%). Wartość deklarowanych wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów wzrosła o 9,6% (w 2015 r. o 6,2%), wartość eksportu do krajów spoza UE obniżyła się o 12,3%.

(dowód: akta kontroli str. 1054)

Po 11 miesiącach 2016 r. dochody z VAT były wyższe w porównaniu do analogicznego okresu 2015 r. o 8.383,9 mln zł, tj. o 7,4%. Wykonanie stanowiło 94,4% prognozy dla całego 2016 r.

W grudniu zrealizowano dochody z VAT w wysokości 5.109,8 mln zł, tj. niższej w porównaniu do analogicznego okresu 2015 r. o 4.920,6 mln zł (o 49,1%). Dochody te były niższe od dochodów wykonanych w grudniu 2014 r. o 36,1%, a od dochodów wykonanych w grudniu 2013 r. o 38,0%.

Wpływy z VAT⁹ zrealizowane w grudniu 2016 r. były na poziomie wpływów zrealizowanych w grudniu 2015 r., tj. były wyższe o 5,2 mln zł.

Kluczowe dla poziomu dochodów w grudniu 2016 r. były dokonane w tym miesiącu zwroty VAT. Urzędy skarbowe zwróciły przedsiębiorcom kwotę 13.280,9 mln zł, tj. wyższą niż w grudniu 2015 r. o 4.887,8 mln zł (o 58,2%). W porównaniu do średniej kwoty zwrotów z jedenastu miesięcy (I-XI.2015 r.), zwroty VAT dokonane w grudniu były wyższe o 82,1%. Gdyby w grudniu 2016 r. zwroty VAT zrealizowano na poziomie zwrotów dokonanych w grudniu 2015 r., dochody z VAT za 2016 r. wyniosłyby 131.471,9 mln zł i byłyby wyższe od prognozowanych o 2,2%, a w porównaniu do 2015 r. byłyby wyższe o 6,8%.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1060)

W 2016 r. podatnicy w deklaracjach podatkowych przekazanych do urzędów skarbowych za okres od grudnia 2015 do listopada 2016 r. wykazali podatek do zwrotu¹⁰ na kwotę 86.759 mln zł, tj. o 1.361 mln zł (o 1,5%) niższą niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Zwroty VAT dokonane w 2016 r. przez urzędy skarbowe wyniosły 93.517,2 mln zł i były o 5.954,3 mln zł wyższe o 6,8% w porównaniu do roku poprzedniego.

Na koniec 2016 r. kwota zwrotów VAT wykazanych w deklaracjach podatkowych i nieprzekazanych przedsiębiorcom do końca roku (kwota zwrotów wymagalnych i niewymagalnych) wyniosła 10.443,1 mln zł, podczas gdy na koniec 2015 r. – 16.709,2 mln zł.

W ostatnich dniach 2016 r., tj. w dniu 29 i 30 grudnia urzędy skarbowe zwróciły podatnikom VAT w kwocie 4.710,6 mln zł (czyli 35,5% kwoty zwrotów dokonanych w tym miesiącu). Ministerstwo Finansów w dniu 22 grudnia 2016 r. rekomendowało, aby organy podatkowe wypłacały zweryfikowane, należne zwroty bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str.15-21, 813-817, 822-827, 1055, 1058, 1577)

Zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym wyniosły 50,9 mln zł i były niższe od prognozowanych o 74,1 mln zł, oraz zwrotów dokonanych w 2015 r. o 97,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1059)

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2016 r. dynamicznie wzrosły zaległości w podatku VAT. Zaległości z VAT na koniec 2016 r. wyniosły 59.679,2 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wzrosły o 17.123,4 mln zł, tj. o 40,2%.

(dowód: akta kontroli str.789, 978, 989, 990, 997)

Z dniem 1 sierpnia 2016 r. ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹¹ zmieniono zasady rozliczania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowych nabyć paliw silnikowych. Podatek VAT od tych transakcji od sierpnia 2016 r. odprowadzany był na rachunek izby celnej i wykazywany w odrębnej deklaracji podatkowej (VAT-14). W okresie od sierpnia do grudnia 2016 r. podatnicy złożyli 317 deklaracji VAT-14 i wpłacili 822,6 mln zł.

⁹ VAT pobrany przez urzędy skarbowe i izby celne, niepomniejszony o zwroty systemowe z VAT i zwroty z tytułu wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

¹⁰ Zwroty podatku dokonywane są w terminach określonych w art. 87 ust.2, ust. 5a i ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2016 r. poz. 710, ze zm.).

¹¹ Dz.U. poz. 1052.

Według danych GUS, dynamika sprzedaży paliw stałych, ciekłych i gazowych w okresie styczeń-lipiec 2016 r. obniżyła się w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o 0,4%, natomiast w całym 2016 r. wzrosła o 2,4% w stosunku do 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.799, 800, 810-812, 1041, 1043)

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 65.749,3 mln zł, co stanowiło 102,6% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Najwyższe dochody uzyskano z akcyzy od paliw silnikowych (44,7% dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych (28,1%) i alkoholu etylowego (11,6%).

W porównaniu do 2015 r. dochody z podatku akcyzowego były wyższe o 2.940,7 mln zł, tj. o 4,7%. W ponad 90% złożyły się na to wyższe wpływy z akcyzy od paliw, wyrobów tytoniowych i alkoholu etylowego. W 2016 r. nie były zmieniane wysokości stawek podatku akcyzowego.

Prognoza dochodów z akcyzy za 2015 r. przyjęta w projekcie budżetu na 2016 r. okazała się trafna – zrealizowane w 2015 r. dochody wyniosły 62.808,6 mln zł wobec prognozowanych 62.952,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 654-656, 1067-1068, 1067-1068, 1583)

Dochody z podatku akcyzowego od paliw silnikowych wyniosły 29.374,9 mln zł, tj. 101,1% prognozy. Dochody te były o 5,3% wyższe w porównaniu do 2015 r. Realizacji wyższych dochodów sprzyjała utrzymująca się kolejny rok stosunkowo korzystna sytuacja gospodarcza oraz niższe ceny paliw. Cena oleju napędowego w 2016 r. według danych GUS¹² wyniosła 4,16 zł/l i była niższa o 0,39 zł, tj. o 8,5% niż w 2015 r., a cena benzyny wyniosła 4,37 zł/l i była niższa o 0,29 zł, tj. o 6,2% niż w 2015 r. Według danych Ministerstwa Finansów w 2016 r. sprzedaż, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe oleju napędowego wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego o 7,4%, a benzyny o 8,7%¹³.

(dowód: akta kontroli str. 301-303, 376-378, 810-812)

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, głównie papierosów mających największy udział w dochodach z podatku akcyzowego w tej grupie towarowej, wyniosły 18.484,5 mln zł, tj. 104,2% prognozowanych w ustawie budżetowej.

Dochody z tego tytułu były o 3,9% wyższe niż w 2015 r. Na wzrost dochodów wpływ miał wzrost cen detalicznych, determinujących wysokość procentowej części stawki podatku akcyzowego, oraz wzrost sprzedaży wyrobów tytoniowych. Średnioroczny wzrost cen wyrobów tytoniowych wyniósł 3,1%. Efektem wzrostu cen były wyższe dochody z części procentowej podatku akcyzowego, obliczanej od maksymalnej ceny detalicznej sprzedaży papierosów. Według danych izb celnych sprzedaż papierosów w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 1,1% (w 2015 r. odnotowano spadek o 2,0%), a sprzedaż tytoniu była wyższa o 8,3%. Zmniejszył się udział papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym¹⁴ z 18,2% w IV kwartale 2015 r. do 16,4% w III kwartale 2016 r.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 378-379)

¹² http://swaid.stat.gov.pl/Ceny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_CEN_9.aspx

¹³ Na podstawie deklaracji podatkowych oraz zgłoszeń celnych.

¹⁴ Według badań Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almares „szara strefa” w obszarze papierosów szacowana jest na podstawie badań rynkowych dokonywanych najczęściej tzw. metodą śmieciową, tj. metodą zbierania i analizy pustych opakowań po papierosach. Badanie takie pozwala na określenie procentowego udziału w krajowym rynku tytoniowym wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł.

¹⁵ http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q3%202016%20EPS%20ReportsSC_555.pdf

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 7.635,3 mln zł, tj. 103,7% prognozy.

Dochody w tej grupie towarowej były o 7,2% wyższe w porównaniu do 2015 r. Dostawy wódek, likierów i innych napojów alkoholowych według danych GUS wzrosły o 6,3%. W 2016 r. wystąpił spadek cen wyrobów spirytusowych. Średnioroczny wskaźnik cen tych wyrobów wyniósł 99,6%.

(dowód: akta kontroli str. 304-305, 378)

W porównaniu do 2015 r. najbardziej wzrosły dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych i wyniosły 2.298,5 mln zł. Dochody były o 21,3% wyższe niż w 2015 r. oraz o 16,0% od prognozowanych. Liczba zarejestrowanych na terenie Polski samochodów osobowych (nowych i używanych), według danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, wzrosła o 19,3% w stosunku do roku 2015¹⁶. Według danych izb celnych liczba używanych samochodów osobowych sprowadzonych do Polski wzrosła w 2016 r. o 29,8% w porównaniu do 2015 r.

Według analiz Ministerstwa Finansów na wzrost popytu na samochody osobowe, zwłaszcza używane, mogła wpłynąć poprawa sytuacji materialnej społeczeństwa, a także informacja o wniesieniu przez Senat RP inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ustawy o podatku akcyzowym w zakresie opodatkowania samochodów i związana z tym niepewność co do kształtu nowego systemu oraz preferencje konsumentów do zapłacenia akcyzy na dotychczasowych zasadach.

(dowód: akta kontroli str. 304-305, 378-379)

Zaległości z podatku akcyzowego na koniec 2016 r. wyniosły 7.712,0 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. obniżyły się o 345,8 mln zł, tj. o 4,3%.

(dowód: akta kontroli str. 790, 1583)

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 48.232,4 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1.338,4 mln zł, tj. o 2,9%. W porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 3.192,4 mln zł, tj. o 7,1%.

Prognoza dochodów za 2015 r., przyjętych jako podstawa do planu dochodów na 2016 r. była trafna. Dochody z PIT za 2015 r. wyniosły 45.040,0 mln zł i były wyższe od zakładanych o 12,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 734, 789)

Na lepszą realizację dochodów budżetu państwa z PIT w porównaniu do roku poprzedniego wpłynęły przede wszystkim dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej oraz według stawki wynoszącej 19% od dochodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Dochody te wyniosły 40.297,4 mln zł i były wyższe niż w 2015 r. o 2.834,2 mln zł, tj. o 7,6%.

Na realizację dochodów korzystnie oddziaływała sytuacja na rynku pracy. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej było wyższe niż przed rokiem o 3,6% (w 2015 r. o 3,5%). Według szacunków Ministerstwa Finansów nominalny wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent wyniósł 4,8%. Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej były wyższe niż w 2015 r. o 6,2% i wyniosły 30.162,6 mln zł¹⁷.

Wzrostowi dochodów sprzyjała utrzymująca się korzystna sytuacja gospodarcza. Dochody z podatku pobieranego według stawki wynoszącej 19% od dochodów

¹⁶ Na podstawie danych udostępnionych na stronie <http://www.cepik.gov.pl/statystyki> – data dostępu, 28.02.2017 r.

¹⁷ Dane o kwotach dochodów z tytułu podatku pobieranego według skali podatkowej i według 19% stawki podatku obliczone przez Departament Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów na podstawie struktury wpływów do sektora finansów publicznych.

z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej wyniosły 10.134,8 mln zł i były wyższe niż w 2015 r. o 1.079,9 mln zł, tj. o 11,9%. Tempo wzrostu dochodów z podatku pobieranego według stawki wynoszącej 19% kolejny rok z rzędu przekroczyło 10%. W 2014 roku w porównaniu do roku poprzedniego dochody były wyższe o 11,1%, w 2015 r. o 12,4%, a w 2016 r. o 11,9%. Dochody w 2016 r. były wyższe niż w 2013 r. o 2.885,2 mln zł. W tym czasie dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej wzrosły o 4.016,8 mln zł.

W porównaniu do prognozy, dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej oraz według stawki wynoszącej 19% od dochodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej były wyższe o 536,4 mln zł, tj. o 1,3%. Na taką realizację planu wpłynęło głównie wyższe o 510,8 mln zł wykonanie dochodów z podatku pobieranego według stawki wynoszącej 19%.

(dowód: akta kontroli str. 977, 985-987, 1268, 1269, 1275-1280)

Dochody ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 6.791,8 mln zł i były wyższe niż przed rokiem o 2,1%, natomiast dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych były wyższe o 23,4% i wyniosły 1.142,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 986, 998-1001, 1275, 1276)

Saldo rozliczenia rocznego PIT za 2015 r., uwzględniające wszystkie formy opodatkowania, wyniosło dla całego sektora finansów publicznych minus 3.577 mln zł. W stosunku do roku poprzedniego wynik rozliczenia był lepszy dla sektora finansów publicznych o 457 mln zł. Na korzystniejsze wykonanie salda rozliczeń wpływ miały przede wszystkim rozliczenia podatników opodatkowanych według stawki wynoszącej 19% od pozarolniczej działalności gospodarczej i od dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych. Wynik rozliczenia za 2015 r. podatników opodatkowanych według skali podatkowej był korzystniejszy o 38 mln zł w porównaniu do wyniku rozliczenia za 2014 r.

Efektywna stawka podatku za 2015 r. podatników rozliczających się według skali podatkowej ponownie wzrosła i wyniosła 8,51%. W 2014 r. było to 8,41%, a w 2013 r. 8,24%. Na niezmienionym od 2009 r. poziomie utrzymywane były progi podatkowe, kwota wolna od podatku oraz zryczałtowane koszty uzyskania przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 969, 971-973)

Zaległości z PIT na koniec 2016 r. wyniosły 6.486,5 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wzrosły o 328,9 mln zł, tj. o 5,3%.

(dowód: akta kontroli str. 790)

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zostały zrealizowane w kwocie 26.381,4 mln zł, co stanowiło 101,2% prognozy określonej w ustawie budżetowej.

Po wyraźnym wzroście dochodów w 2015 r. w porównaniu do roku poprzedniego, tj. o 10,9%, dochody z CIT w 2016 r. były nieznacznie wyższe niż w 2015 r., tj. o 2,2%.

Trafna okazała się prognoza przewidywanego wykonania dochodów za 2015 r. przyjęta przy planowaniu dochodów na 2016 r. Dochody z CIT za 2015 r. wyniosły 25.813,4 mln zł i były wyższe od zakładanych o 203,4 mln zł, tj. o 0,8%.

(dowód: akta kontroli str. 734)

Saldo rozliczenia podatku CIT za 2015 r. było mniej korzystne niż w roku poprzednim i wyniosło dla budżetu państwa 1.303 mln zł (a dla całego sektora

finansów publicznych wyniosło 1.689 mln zł). Było ono o 94 mln zł niższe od salda rozliczenia za 2014 r. oraz o 168 mln zł od prognozowanego.

Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych osiągnęli w 2015 r. dochody wyższe o 4,5%, oraz odliczyli niższe straty z lat ubiegłych o 12,2%. Efektywna stawka podatku CIT wzrosła z 17,20% za 2014 r. do 17,39% za 2015 r. Liczona dla przedsiębiorstw niefinansowych była wyższa niż przed rokiem o 0,24 punktu procentowego (wyniosła 17,30%), a liczona dla banków i pozostałych instytucji finansowych wzrosła o 0,11 punktu procentowego (wyniosła 17,89%).

(dowód: akta kontroli str. 969, 970, 973, 974, 976, 981-985, 991-993)

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych zwiększyły się w porównaniu do roku poprzedniego o 538,6 mln zł, tj. o 11,8%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, wynik netto sektora bankowego w 2016 r. był wyższy niż w 2015 r. o 8,5%. Na obniżenie wpływów z CIT w 2016 r. wpłynął wynik rozliczenia rocznego CIT tej grupy podatników za 2015 r. Saldo rozliczenia rocznego CIT było dla całego sektora finansów publicznych o 295 mln zł niższe od salda za 2014 r.

Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 382,1 mln zł, tj. o 1,3%. Na realizację wpływów z CIT w 2016 r. pozytywnie wpłynął wynik rozliczenia rocznego tej grupy podatników za 2015 r. Saldo wynikające z rozliczenia rocznego za 2015 r. było korzystniejsze dla finansów publicznych od salda rozliczenia za 2014 r. o 173 mln zł. Według danych GUS, w 2016 r. podstawowe wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych były wyższe niż w 2015 r. Zysk netto był wyższy od uzyskanego przed rokiem o 11,6%. Wykazany został przez 81,5% przedsiębiorstw, podczas gdy w 2015 r. przez 82,8%.

(dowód: akta kontroli str. 975, 979, 980, 1267, 1268, 1273-1275)

Po wejściu w życie z dniem 15 lipca 2016 r. klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania¹⁸ minister do spraw finansów publicznych wydał do 28 lutego 2017 r. 589 opinii w sprawach, w których zidentyfikowano potencjalne schematy unikania opodatkowania. W tych sprawach upoważnieni dyrektorzy izb skarbowych odmówili wydania interpretacji indywidualnej ponieważ, stosownie do art. 14b §5b ustawy Ordynacja podatkowa, nie wydaje się interpretacji indywidualnej w zakresie tych elementów stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że mogą być przedmiotem decyzji wydanej z zastosowaniem art. 119a lub stanowić nadużycie prawa, o którym mowa w art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 11 marca 2014 r. o podatku od towarów i usług. W ocenie Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów, skutkować to mogło odstępianiem przez podatników od realizacji schematów nielegalnej optymalizacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1005)

W 2016 r., po raz pierwszy złożyli zeznania podatnicy osiągający dochody z działalności prowadzonej przez zagraniczne spółki kontrolowane¹⁹. Wpływy z CIT z tego tytułu wyniosły 10,4 mln zł, a wpływy z PIT 0,4 mln zł. Podatnicy

¹⁸ Ustawa z 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846, ze zm.).

¹⁹ Przepisy dotyczące zagranicznych spółek kontrolowanych wprowadzone zostały ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1328, ze zm.) i obowiązują od dnia 1 stycznia 2015 r. Podatnicy, którzy osiągnęli dochody z zagranicznej spółki kontrolowanej, której rok podatkowy odpowiadał kalendarzowemu i rozpoczął się w dniu 1 stycznia 2015 r., zobowiązani byli złożyć pierwsze zeznanie do końca września 2016 r.

w 84 zeznaniach o wysokości osiągniętego dochodu z zagranicznej spółki kontrolowanej przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych CIT-CFC wykazali dochód w kwocie 73,2 mln zł, a podatnicy PIT w 49 zeznaniach PIT-CFC dochód w kwocie 5,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 975, 977, 980, 987, 998, 999)

Zaległości na koniec 2016 r. wyniosły 2.807,7 mln zł i w stosunku stanu na koniec roku poprzedniego wzrosły o 678,4 mln zł, tj. o 31,9% (rok wcześniej wzrosły o 32,0%). W 98,9% były to zaległości przedsiębiorstw niefinansowych, które wyniosły 2.777,7 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. były wyższe o 659,6 mln zł, tj. o 31,1%.

(dowód: akta kontroli str. 790)

Dochody z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych, zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 5.500,0 mln zł zrealizowano w 63,8% (3.506,8 mln zł).

Celem wprowadzenia tego podatku było pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych przyjętych w programie Rządu²⁰. Przewidywane wpływy do budżetu z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych zostały oszacowane w projekcie poselskim ustawy z dnia 3 grudnia 2015 r. na kwotę 6,5-7 mld zł. Podatek od aktywów, głównie banków i ubezpieczycieli, został wprowadzony z dniem 1 lutego 2016 r.²¹

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majczyk poinformowała, że do ustawy budżetowej przyjęto ostrożnościowe podejście co do możliwych skutków finansowych prezentowanych w poselskim projekcie. Jednocześnie w stosunku do poselskiego projektu ustawy uległy zmianom w istotnym zakresie podstawowe elementy konstrukcji podatku, to jest zakres podmiotowy, podstawa opodatkowania, stawka podatku oraz zwolnienia podatkowe. Ostateczna wersja ustawy uległa w związku z tym licznym zmianom w stosunku do pierwotnej wersji projektu, co zdeterminowało także wysokość zrealizowanych wpływów do budżetu państwa z tego podatku.

(dowód: akta kontroli str. 373-375, 383, 598-599, 751-758)

Dochody z tytułu podatku od gier wyniosły 1.406,9 mln zł, tj. w 101,7% prognozy. W porównaniu do 2015 r. dochody były wyższe o 69,8 mln zł, tj. o 5,2%.

W porównaniu do roku poprzedniego podatnicy zadeklarowali wyższy o 29% podatek z tytułu urządzania zakładów wzajemnych, o 20% z tytułu urządzania loterii pieniężnych oraz o 12% z tytułu gier urządzanych w kasynach gry. Wpływy z podatku od gier liczbowych stanowiły główne źródło dochodów (ponad 50%) i zostały zadeklarowane w kwocie o 3% wyższej niż w 2015 r.²²

Wzrosła liczba zezwoleń na urządzenie zakładów wzajemnych przez Internet. W 2015 r. funkcjonowały 32 zezwolenia, w tym pięć było zezwoleniami na urządzenie zakładów wzajemnych przez Internet. W 2016 r. liczba zezwoleń ogółem wzrosła do 33, z tego na urządzenie zakładów wzajemnych przez Internet

²⁰ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych – druk sejmowy nr 75.

²¹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. poz. 68).

²² Na podstawie danych z deklaracji dla podatku od gier za 2016 r. z hurtowni ARIADNA2 oraz sprawozdań IGH Zestawienie przychodów i kosztów działalności podmiotu urządzającego i prowadzącego działalność w zakresie gier hazardowych oraz stanu zatrudnienia, liczby automatów i urządzeń w podmiocie za 2015 r.

do siedmiu. Według analiz Ministerstwa Finansów dywersyfikacja kanałów sprzedaży może tłumaczyć wzrost wpływów z podatku w tym sektorze.

Wygasyły ostatnie zezwolenia wydane przed 2010 r. na urządzenie gier w salonach gry na automatach. Podatek zadeklarowany w tym segmencie wyniósł niecałe 3 mln zł, w 2015 r. było to prawie 45 mln zł. Według analiz Ministerstwa Finansów w związku z ostatecznym zamknięciem salonów do gier na automatach, realizacja popytu na te gry przeniesiona została do kasyn gry, co równocześnie pozwoliło na wzrost sprzedaży pozostałych gier oferowanych w kasynach gry.

(dowód: akta kontroli str. 381-441, 1584)

Zaległości z podatku od gier na koniec 2016 r. wyniosły 84,2 mln zł i były wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. o 2,7 mln zł, tj. o 3,3%.

(dowód: akta kontroli str. 790, 1584)

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin wyniosły 1.277,5 mln zł i stanowiły 83,5% prognozy zawartej w ustawie budżetowej na 2016 r. W porównaniu do wykonania za 2015 r. były niższe o 276,0 mln zł, tj. o 17,8%. Głównym źródłem dochodów z podatku od wydobycia niektórych kopalin były wpływy z podatku od miedzi. Stanowiły one ponad 70% wpływów ogółem. W 2016 r. średnie ceny miedzi były najniższe odkąd w 2012 r. wprowadzono podatek od wydobycia niektórych kopalin. Średnie ceny miedzi były niższe niż w 2015 r. o 10,8%, a w porównaniu z prognozowanymi o 13,0%. Wydobycie tego surowca było zbliżone do prognozowanego.

Średnie ceny srebra były wyższe niż w 2015 r. o 12,1%, a w porównaniu do wielkości prognozowanej o 9,1%. Wydobycie tego surowca wzrosło w stosunku do poprzedniego roku o 4,8% oraz było wyższe od prognozowanego o 5,1%.

Od 1 stycznia 2016 r. przepisami ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin objęto wydobycie gazu ziemnego i ropy naftowej²³. Podatnicy wydobywający te surowce, zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym²⁴ składają między innymi deklaracje podatkowe, ale nie wpłacają należnego podatku. Należy podatek będą odprowadzać od przychodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2020 r. Czterech podatników w *deklaracjach dla podatku od wydobycia niektórych kopalin w zakresie ropy naftowej lub gazu ziemnego* za poszczególne miesiące 2016 r. wykazało podatek należny w kwocie 119,9 mln zł, a trzech podatników w wysokości 0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 801-809)

W ustawie budżetowej na 2016 r. uwzględniono wpływy w kwocie 2.000 mln zł z tytułu planowanego do wprowadzenia nowego **podatku od sklepów wielkopowierzchniowych**. Dochody nie zostały zrealizowane.

Podatek od sprzedaży detalicznej wprowadzony został ustawą z dnia 6 lipca 2016 r.²⁵, która weszła w życie z dniem 1 września 2016 r. Stosownie do przepisów ustawy podatnikami tego podatku są sprzedawcy detaliczni, a podstawą opodatkowania jest nadwyżka przychodu ponad kwotę 17 mln zł osiągniętą w danym miesiącu. Nadwyżka przychodu opodatkowana jest stawką 0,8% do kwoty przychodu w danym miesiącu nieprzekraczającego 170 mln zł, oraz 1,4% powyżej kwoty 170 mln zł.

²³ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 1215).

²⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 979, ze zm.

²⁵ Dz.U. poz. 1155.

Decyzją z dnia 19 września 2016 r.²⁶ Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie oceny czy polski podatek od sprzedaży detalicznej stanowi pomoc publiczną. Według wstępnej oceny KE progresywna skala podatku dokonuje zróżnicowania przedsiębiorstw w zależności od wielkości ich przychodów i przyznaje selektywną korzyść przedsiębiorstwom o niskich przychodach, które są całkowicie zwolnione z podatku lub płacą go znacznie mniej w stosunku do swoich przychodów, niż przedsiębiorstwa o wyższych przychodach. KE uznała, że podatek od sprzedaży detalicznej zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem oraz wpływa na wymianę handlową wewnątrz Unii. Z tego powodu KE wstępnie uznała, że stanowi on pomoc państwa, która jest niezgodna z prawem, gdyż przed jej wdrożeniem nie została zgłoszona Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁷ ani nie została uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Komisja nakazała Polsce zawieszenie stosowania progresywnych stawek w przedmiotowym podatku do czasu podjęcia przez Komisję decyzji w sprawie zgodności ustawy z rynkiem wewnętrznym.

Strona polska nie zgodziła się z argumentami przedstawionymi przez KE twierdząc, że podatek od sprzedaży detalicznej jest podatkiem bezpośrednim z tytułu zbycia towarów konsumentom i jako taki wchodzi w zakres autonomii fiskalnej, Polska ma więc swobodę w zakresie decydowania o jego kształcie. Ponadto zastosowana w konstrukcji podatku progresja szczeblowa nie prowadzi do zróżnicowanego opodatkowania podmiotów będących w porównywalnej sytuacji, wprowadzany podatek nie jest selektywny.

(dowód: akta kontroli str. 442-460)

Po wszczęciu przez Komisję Europejską w dniu 19 września 2016 r. postępowania wyjaśniającego w sprawie oceny czy polski podatek od sprzedaży detalicznej stanowi pomoc publiczną i wydaniu nakazu zawieszenia jego stosowania do czasu zakończenia analizy przez Komisję, Minister Rozwoju i Finansów rozporządzeniem z dnia 18 października 2016 r.²⁸ zarządził zaniechanie poboru podatku od przychodów osiągniętych od dnia 1 września 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. Następnie ustawą z dnia 15 listopada 2016 r. o *zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej*²⁹ funkcjonowanie podatku zostało wstrzymane do końca 2017 r.

Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów poinformował, że ustawa o podatku od sprzedaży detalicznej nie została zgłoszona do Komisji Europejskiej w trybie art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ponieważ w ocenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie było podstaw do jej zgłoszenia, gdyż zasady tego podatku nie stanowią pomocy publicznej.

Polska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę z 30 listopada 2016 r.³⁰ o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 19 września 2016 r., podnosząc zarzut błędnej kwalifikacji polskiego podatku od sprzedaży detalicznej jako pomocy państwa poprzez dokonanie błędnej oceny przesłanki selektywności, nieuprawnionego zastosowania nakazu zawieszenia stosowania progresywnej skali

²⁶ Dz. Urz. UE C 406 z 4.11.2016 r. str. 76-85.

²⁷ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r. str. 47-200).

²⁸ Rozporządzenie z dnia 18 października 2016 r. w sprawie zaniechania poboru podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 1723).

²⁹ Dz.U. poz. 2099.

³⁰ Dz. Urz. UE C z 30.01.2017 str. 54.

podatku oraz wadliwego i niewystarczającego uzasadnienia decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 383-385, 443-444, 461-549)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majczyk poinformowała, że wpływy w kwocie 2.000 mln zł włączone do ustawy budżetowej na 2016 r. przyjęto w wysokości szacowanej w fazie inicjującej proces konstruowania ustawy o podatku do sklepów wielkopowierzchniowych. Uzgodnienia i rozstrzygnięcia dokonane w toku dalszego procedowania dotyczyły przede wszystkim założeń merytorycznych projektu w celu uzyskania jego zgodności z unijnymi zasadami pomocy państwa z nieznaczną rewizją szacunkowej kwoty wpływów do budżetu możliwej do pozyskania z tego tytułu w skali roku. Zgodnie z oceną skutków regulacji do rządowego projektu tej ustawy wpływy brutto do budżetu państwa z przedmiotowego podatku szacowane były na poziomie 1.900 mln zł rocznie. Na etapie projektowania ustawy budżetowej nie przewidywano, że prace nad ustawą o tym podatku będą przebiegały z takim opóźnieniem. Ponadto nie zakładano negatywnego rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z unijnymi zasadami pomocy państwa.

(dowód: akta kontroli str. 598-599)

1.2. Realizacja dochodów niepodatkowych

Opis stanu
faktycznego

Wykonanie dochodów niepodatkowych w stosunku do planu było wyższe o 4.847,0 mln zł. Dochody wyniosły 10.036,5 mln zł, tj. 193,4% prognozy. Wynikało to przede wszystkim z wyższej o 4.662 mln zł niż planowano wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

NBP przekazał na dochody budżetu państwa wpłatę z zysku za 2015 r. w kwocie 7.862,0 mln zł. W ustawie budżetowej z dnia 25 lutego 2016 r. zaplanowano, że dochody z tego tytułu wyniosą 3.200,0 mln zł. Wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego została zaplanowana na podstawie dodatniego wyniku finansowego Banku wykazanego za I półrocze 2015 r. i zakładała jego ukształtowanie się na koniec 2015 r. na poziomie 3.368,5 mln zł.

W 2014 r. oraz 2015 r. nie przewidywano wpływów do budżetu państwa pochodzących z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Bank za 2013 r. oraz 2014 r. wykazał zerowy wynik finansowy. Plan finansowy Narodowego Banku Polski na rok 2015 zakładał osiągnięcie przez Bank ujemnego wyniku finansowego na poziomie -995,5 mln zł. Wynik finansowy na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniósł 8.275,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 360-372)

Wyższe od prognozowanych były dochody z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Dochody zaplanowane w kwocie 200,0 mln zł wyniosły 349,3 mln zł, tj. 174,7% planu (w 2015 r. 272% pierwotnej prognozy oraz 136% prognozy skorygowanej w grudniowej nowelizacji ustawy budżetowej).

Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych poinformował, że dochody z tego tytułu są planowane ostrożnie, ze względu na fakt, iż na zysk wypracowany przez spółkę wpływ ma wiele czynników zewnętrznych, niedających się przewidzieć, a ponadto w prognozie uwzględniono ogólną tendencję malejącą w zakresie dochodów z tytułu wpłat z zysku, utrzymującą się w kilku ostatnich

latach³¹, a także zmniejszanie się liczby jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych zobowiązanych do dokonywania wpłat z zysku³².

W 95% na wykonanie dochodów z wpłat z zysku złożyły się wpłaty siedmiu podmiotów³³.

Dochody z wpłat z zysku w porównaniu do uzyskanych w 2015 r. były niższe o 194,8 mln zł, tj. o 35,8%. W 2015 r. wpłaty z tego tytułu wyniosły 544,1 mln zł, na co największy wpływ miały wpłaty z zysku spółek z branży elektroenergetycznej oraz gazownictwa. W 2016 r. wpłaty od tych podmiotów były niższe o 86,8 mln zł (w tym od spółki Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. o 70,1 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 349-359)

Wpłata z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 44,9 mln zł wobec planowanej w wysokości 54,5 mln zł. Zgodnie z planem finansowo-rzeczowym BGK na 2015 r. zysk netto prognozowany był na kwotę 375,6 mln zł, a wpłata z zysku BGK za 2015 r. na kwotę 306,6 mln zł, w tym 252,1 mln zł zaliczkowo jeszcze w 2015 r. Pozostała kwota z planowanej wpłaty do budżetu w wysokości 54,5 mln zł ujęta została w ustawie budżetowej na 2016 r.

Wynik finansowy netto zrealizowany przez Bank był o 12,9 mln zł niższy niż zakładano w planie. Powstała różnica była efektem przede wszystkim upadłości Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank) oraz związanych z tym faktem dodatkowych opłat na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W związku z tym BGK w kwietniu 2016 r. wpłacił z tytułu zysku kwotę 44,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 171-178)

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe zrealizowano w kwocie 1.791,2 mln zł (103,2% prognozy), z czego ponad połowę (51,3%, tj. 913,4 mln zł) stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków.

Kwota odsetek zapłaconych przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, pomniejszająca uzyskane dochody, była wyższa niż w 2015 r. o 38,6 mln zł i wyniosła 168,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1585-1586)

Z dniem 1 stycznia 2016 r., na podstawie art. 100 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³⁴, wprowadzonego ustawą o administracji podatkowej³⁵ właściwy naczelnik urzędu skarbowego stał się organem uprawnionym do poboru grzywien, które dotychczas były dochodem budżetów wojewodów. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie *właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru*

³¹ 2011 r. – 811,3 mln zł, 2012 r. – 419,9 mln zł, 2013 r. – 353,4 mln zł, 2014 r. – 272,3 mln zł, przewidywane wykonanie 2015 r. – 200,0 mln zł.

³² Według *Raportu o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w 2015 r.* na koniec grudnia 2015 r. zarejestrowanych było 41 przedsiębiorstw państwowych (w 2014 r. było 52, w 2013 r. – 61), w tym 19 prowadzących działalność gospodarczą; w nadzorze Ministra Skarbu Państwa pozostawało 490 spółek (2014 r. – 562, 2013 r. – 630).

³³ Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator S.A., Totalizator Sportowy Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A., Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A., Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A., Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”, Węgłokoks S.A. Łączna kwota wpłat z zysku tych podmiotów wyniosła 332,6 mln zł.

³⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz.U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.)

³⁵ Art. 49 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. *o administracji podatkowej* (Dz.U. z 2015 r. poz. 1269), obowiązujący od dnia 1 stycznia 2016 r.

należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego³⁶ organem właściwym do poboru tych należności stał się Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. W 2016 r. dochody z tego tytułu zostały zaplanowane w części 77³⁷ w kwocie 400,0 mln zł i zrealizowane w wysokości 419,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

1.3. Realizacja dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych

Opis stanu
faktycznego

W budżecie państwa w części 77 ujmowane są dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu UE oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej. W 2016 r. wpływy ze środków z UE oraz innych źródeł zagranicznych wyniosły 1.413,9 mln zł i były niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej o 323,7 mln zł, tj. o 18,6%. W porównaniu do poprzedniego roku, wpływy były niższe o 339,1 mln zł, tj. o 19,3%.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało niepełne wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1.123,6 mln zł. Przekazane środki były niższe od prognozowanych o 290,3 mln zł (o 20,5%). W ramach perspektywy finansowej UE 2007-2013 dochody wyniosły 85,8 mln zł, tj. 100,5% prognozy.

Nie zrealizowano prognozowanych wpływów z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA. Wpływy z tych programów wyniosły 25,1 mln zł i były niższe niż założono o 8,5 mln zł. Największy udział miały dochody zrealizowane w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014.

Wpłaty z tytułu refundacji wydatków ze Wspólnej Polityki Rolnej na pomoc techniczną wyniosły 12,6 mln zł i stanowiły 25,8% prognozy z ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1284-1323, 1512-1514, 1516-1520)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W zakresie realizacji dochodów podatkowych, niepodatkowych oraz ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych

Opis stanu
faktycznego

Stan należności podatkowych na koniec 2016 r. wyniósł 85.167,3 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. był wyższy o 20.745,9 mln zł, to jest o 32,2%. Przyrost należności podatkowych stanowił 7,6% zrealizowanych dochodów podatkowych. W największym stopniu, zgodnie z danymi organów podatkowych, wzrosły należności w podatku od towarów i usług (o 41,2%) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (o 47,0%).

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 90,1% stanowiły zaległości, które wyniosły 76.776,4 mln zł. W stosunku do 2015 r. wzrosły o 17.786,1 mln zł.

³⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1977.

³⁷ Rozdział 75619 § 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych.

Tempo wzrostu zaległości obniżyło się w porównaniu do roku poprzedniego, jednak nadal było znaczne. W trakcie 2016 r. zaległości wzrosły o 30,2%, w 2015 r. o 43,5%, a w 2014 r. o 24,1%.

(dowód: akta kontroli str. 790, 789)

W strukturze zaległości podatkowych ponownie wzrósł udział zaległego podatku od towarów i usług. W 2016 r. zgodnie z danymi organów podatkowych wyniósł 77,7% i w ciągu ostatnich trzech lat zwiększył się o 18,8 punktu procentowego³⁸.

Zaległości w VAT na koniec 2016 r. wyniosły 59.679,2 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2015 r. były wyższe o 17.123,4 mln zł. Wzrost zaległości był rezultatem przede wszystkim wykrycia przez organy kontroli skarbowej znacznej liczby (i kwoty) fikcyjnych faktur. Kontrole kierunkowe przeprowadzone w obszarach, w których występowało największe ryzyko działań niezgodnych z prawem, skutkowały wykryciem znacznych rozmiarów nadużyć.

W 2016 r. inspektorzy kontroli skarbowej ujawnili 421,3 tys. faktur dokumentujących czynności fikcyjne na kwotę 103.850,0 mln zł, podczas gdy w 2015 r. 360,7 tys. faktur na kwotę 81.850,7 mln zł, a w 2014 r. 207,0 tys. na kwotę 33.692,7 mln zł.

Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług organy kontroli skarbowej w 2016 r. wydały 3,3 tys. decyzji na kwotę 12.578,5 mln zł, tj. o 17,5% mniej niż w 2015 r. (4,0 tys. decyzji) ale na kwotę o 4,6% wyższą (12.024,6 mln zł). Naczelnicy urzędów skarbowych wydali 2,9 tys. takich decyzji na kwotę 1.444,9 mln zł, podczas gdy w 2015 r. 2,4 tys. decyzji na kwotę 1.211,6 mln zł.

Należności podatkowe wymierzone w decyzjach wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług pozostawały w przeważającej części nieściągalne. Stan należności pozostałych do zapłaty wynikający z decyzji wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i naczelników urzędów skarbowych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wzrósł z 21.886,1 mln zł na koniec 2015 r. do 34.752,9 mln zł (o 58,8%). Kwota wpłat na poczet należności wynikających z tych decyzji zmniejszyła się z 160,5 mln zł w 2015 r. do 135,1 mln zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 6, 41, 181-182, 790, 1541, 1559, 1575)

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych. W trakcie 2016 r. liczba takich dłużników zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych wzrosła o 1.633 podmiotów (z 8.674 na koniec 2015 r. do 10.307 na koniec 2016 r.), a kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników o 17.684,8 mln zł (o 44,2%), tj. z 40.028,7 mln zł do 57.713,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 609, 636)

W urzędach skarbowych zaległości podatkowe, których termin płatności upłynął w 2010 r. lub w latach wcześniejszych, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., wyniosły 15.643,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 50)

Na koniec 2016 r. zaległości podatkowe bieżące w urzędach skarbowych wyniosły 21.923,9 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wzrosły o 2.043,1 mln zł (10,3%).

(dowód: akta kontroli str. 601, 629)

Należności podatkowe rozłożone na raty, z odroczonym terminem płatności, których wykonanie zostało wstrzymane, objęte postępowaniem ugodowym, układowym, upadłościowym, egzekucją sądową, zaewidencjonowane w urzędach skarbowych

³⁸ W 2013 r. stanowił 58,9%, w 2014 r. – 66,1%, w 2015 r. – 71,7%.

i izbach celnych wyniosły 7.491,5 mln zł i stanowiły 8,8% należności podatkowych ogółem (w 2015 r. 6.113,1 mln zł, tj. 9,5%).

Kwota wynikająca z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wymagalności dotyczących podatków wyniosła na koniec 2016 r. 3.919,4 mln zł, co stanowiło 4,6% należności podatkowych pozostałych do zapłaty. W urzędach skarbowych była to kwota 2.270,3 mln zł, stanowiąca 3,0% należności pozostałych do zapłaty, a w izbach celnych 1.649,1 mln zł, tj. 18,7%.

(dowód: akta kontroli str. 39, 46, 59-60, 107, 606, 633, 710)

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały o 180,6 mln zł więcej niż 2015 r. Kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła z 2.948,6 mln zł do 3.129,2 mln zł. Wskaźnik mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi wzrósł z 24,8% w 2015 r. do 31,9% w 2016 r. Na koniec 2016 r. kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi wyniosła 9.816,0 mln zł i była niższa niż na koniec 2015 r. 17,6%.

Z kwoty zaległości podatkowych największych dłużników³⁹, stanowiącej na koniec 2016 r. 76,6% zaległości podatkowych, naczelnicy urzędów skarbowych w trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowali 352,2 mln zł, to jest mniej niż 1% nieuregulowanych przez te podmioty należności. Od pozostałych dłużników wyegzekwowano w tym trybie 2.882,3 mln zł, to jest 16% zaległych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 59, 609, 636, 1540)

Z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne umorzyły w 2016 r. postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 20.781,2 mln zł, to jest o 4.291,8 mln zł (o 26,0%) wyższą niż w 2015 r.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym (łącznie z saldem początkowym), wystawionych na podatki stanowiące dochód budżetu państwa wzrósł z 52,9% w 2015 r. do 55,6% w 2016 r.

W 2016 r. odpisano z powodu przedawnienia należności z tytułu podatków na kwotę 2.676,2 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego kwota odpisanych przedawnionych należności podatkowych wzrosła o 517,3 mln zł, to jest o 24,0%.

(dowód: akta kontroli str. 60, 116, 619-620, 645-646, 718)

Podobnie jak w latach 2014-2015, wysoki wzrost trudno ściąganych zaległości wynikających z kwot wymierzonych po kontrolach organów kontroli skarbowej i organów podatkowych wpłynął na obniżenie się ściągальności wpływów bieżących oraz zaległości podatkowych z lat ubiegłych ewidencjonowanych w urzędach skarbowych.

Wskaźnik poboru podatków⁴⁰ w urzędach skarbowych obniżył się o 0,3 punktu procentowego i wyniósł 93,8%, podczas gdy w 2015 r. obniżył się o 2,0 punkty procentowe, a w 2014 r. o 0,6 punktu procentowego. W 2013 r. wyniósł 96,6%.

Wskaźnik realizacji zaległości podatkowych z lat ubiegłych⁴¹ wyniósł 5,5% wobec 7,4% w 2015 r.

³⁹ Tj. dłużników, posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych.

⁴⁰ Wskaźnik realizacji podatków liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym dla VAT, CIT i PIT.

⁴¹ Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych liczony jako relacja wpływów do sumy zaległości z lat ubiegłych.

Poprawie uległa ściągальność wpływów podatkowych przez Służbę Celną. Wskaźnik poboru podatków wzrósł w stosunku do 2015 r. o 1,6 punktu procentowego i wyniósł 98,2%, na co wpływ miało przede wszystkim zmniejszenie stanu zaległości wymagalnych bieżących z tytułu podatku akcyzowego. Wskaźnik realizacji zaległości podatkowych z lat ubiegłych wzrósł z 6,1% w 2015 r. do 24,4%. Wzrosły wpływy na poczet należności z lat ubiegłych, głównie w podatku akcyzowym.

(dowód: akta kontroli str. 21-28, 659-660)

Urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 5.775 postępowań kontrolnych dotyczących podatków ogółem, to jest o 181 mniej niż w 2015 r. Liczba wszystkich zakończonych kontroli przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej w 2016 r. (9.855) była wyższa niż w 2015 r. (9.412). Jednocześnie zwiększył się w stosunku do roku poprzedniego udział postępowań kontrolnych zakończonych decyzją bądź korektą deklaracji z 81,9% w 2015 r. do 82,6% w 2016 r. Wzrosła także kwota ustaleń kontroli, choć ich dynamika wyhamowała⁴². W wyniku postępowań kontrolnych wykryto nieprawidłowości na kwotę 22.197,9 mln zł (w 2015 r. 18.545,6 mln zł), z czego ustalenia, dla których wydano decyzje wymiarowe wyniosły 21.718,8 mln zł (w 2015 r. 18.377,1 mln zł), a dla których podatnicy złożyli korekty deklaracji – 479,1 mln zł (w 2015 r. 168,5 mln zł). Średnia kwota ustaleń przypadająca na jedno zakończone postępowanie kontrolne wzrosła z 3,1 mln zł w 2015 r. do 3,8 mln zł.

Kwota wpłat i zatrzymanych wypłat nienależnych zwrotów VAT uzyskana w wyniku kontroli skarbowych wyniosła 2.348,9 mln zł i była wyższa niż w 2015 r. o 1.041,0 mln zł, to jest o 79,6%. Relacja wpłat i zatrzymanych zwrotów do ustaleń kontroli wyniosła 10,6% (w 2015 r. 7,1%). Zatrzymane wypłaty nienależnych zwrotów VAT na kwotę 1.028,3 mln zł były sześciokrotnie wyższe niż w 2015 r., podczas gdy kwota ustaleń w tym podatku w kontrolach rozliczeń podatkowych wzrosła o 19,7%. W 2016 r. w wyniku 248 postępowań kontrolnych zatrzymano wypłaty nienależnego zwrotu podatku VAT na kwotę 1.028,3 mln zł (w 2015 r. 167,9 mln zł na skutek 98 postępowań).

W strukturze ustaleń podatkowych inspektorów kontroli skarbowej 90,4% kwoty ustaleń stanowiły nieprawidłowości w rozliczeniach podatku od towarów i usług (20.069,9 mln zł), 6,5% w rozliczeniach podatku dochodowego od osób prawnych (1.452,3 mln zł), 1,6% w rozliczeniach podatku akcyzowego (357,3 mln zł), a 1,3% w podatku dochodowym od osób fizycznych (280,2 mln zł).

Najwięcej oszustw na szkodę budżetu państwa ujawniono w branży paliwowej (40,0%) oraz w branży elektronicznej (30,9%).

Organy kontroli skarbowej w 2016 r. nasiliły aktywność kontrolną w obszarze cen transferowych i optymalizacji podatkowej. Przeprowadzono w tym zakresie 182 postępowania, co oznaczało wzrost o 35,8% w stosunku do 2015 r. W znacznie większym stopniu wzrosła kwota ujawnionych zobowiązań (z 29,2 mln zł w 2015 r. do 945,8 mln zł) oraz kwota zmniejszenia deklarowanej przez podatników straty (z 93,3 mln zł do 2.789,2 mln zł).

W wyniku wszystkich decyzji organów kontroli skarbowej deklarowana przez podatników strata została zmniejszona o kwotę 3.204,2 mln zł (w 2015 r. o 362,4 mln zł).

Zrealizowane zostały zadania ustalone dla organów kontroli skarbowej w budżecie zadaniowym na 2016 r.⁴³ Miernik realizacji celu *Poprawa efektywności*

⁴² W 2016 r. wyniosła – 119,7%, w 2015 – 174,9%, w 2014 – 164,5%, w 2013 – 170,6%.

⁴³ Funkcja 0.4. Zarządzanie finansami państwa.

i skuteczności działań kontroli skarbowej – liczba zakończonych postępowań kontrolnych na 1.000 kontrolerów – został wykonany w 102,56%. Miernik realizacji celu *Wykrywanie istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa. Ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa* udział postępowań kontrolnych, w których stwierdzono nieprawidłowości, w ogólnej liczbie przeprowadzonych postępowań kontrolnych dotyczących podatków – wykonano w 101,40%.

(dowód: akta kontroli str. 181-192, 200-211)

Urzędy skarbowe przeprowadziły 38.421 kontroli podatkowych, z których 84,4% zakończyło się stwierdzeniem nieprawidłowości. W porównaniu do 2015 r. trafność typowania podmiotów do kontroli uległa poprawie. Przy mniejszej o 22,9% liczbie kontroli, częstotliwość wykrywania nieprawidłowości wzrosła o 0,2 punktu procentowego i wyniosła 84,4%, a kwota ujawnionych nieprawidłowości była wyższa o 41,5% niż w 2015 r. i wyniosła 8.267,8 mln zł.

Obniżyła się natomiast o 8,7% kwota nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie czynności sprawdzających. W 2016 r., przy większej o 1,1% niż w 2015 r. liczbie przeprowadzonych czynności sprawdzających, ustalenia wyniosły 958,7 mln zł wobec 1.052,6 mln zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 662-667)

Urzędy celne przeprowadziły 645 kontroli podatkowych, tj. o 212 mniej niż w 2015 r. Jednocześnie zwiększyła się częstotliwość wykrywania nieprawidłowości. W 2016 r. 74% kontroli zakończyło się stwierdzeniem nieprawidłowości, podczas gdy w 2015 r. 72% kontroli. Kwota ujawnionych w trakcie kontroli podatkowych nieprawidłowości obniżyła się o 19,6% (z 836 mln zł do 672 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 140-151)

Osiągnięty został wyznaczony w *Planie działalności Ministra Finansów na rok 2016* oraz w budżecie zadaniowym poziom realizacji wpływów, liczony jako relacja sumy zrealizowanych kwot dochodów z tytułu CIT i PIT (pomniejszonych o dochody jednostek samorządu terytorialnego), VAT, akcyzy, podatku od gier i od kopalin oraz cła, do kwoty tych dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej. Przy zakładanej wartości $\geq 100\%$ wskaźnik realizacji wpływów wyniósł 100,21%⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 35)

Na realizację dochodów podatkowych w 2016 r., obok sytuacji makroekonomicznej, miały częściowo wpływ rozwiązania uszczelniające system podatkowy, w szczególności podatek VAT, wprowadzone w latach 2015-2016. Do takich zmian należy zaliczyć:

- zmianę ustawy o podatku od towarów i usług⁴⁵ obejmującą w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia i instytucji odpowiedzialności solidarnej, ustawa weszła w życie 1 lipca 2015 r.;
- zmianę ustawy Ordynacja podatkowa⁴⁶ i wprowadzenie obowiązku przekazywania danych z ewidencji VAT w postaci jednolitego pliku kontrolnego⁴⁷;

⁴⁴ Według danych wstępnych.

⁴⁵ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 605).

⁴⁶ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846, ze zm.).

⁴⁷ W odniesieniu do podatników spełniających kryteria dużych przedsiębiorców, w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przepis obowiązuje od dnia 1 lipca 2016 r., w stosunku do małych i średnich przedsiębiorców od dnia 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębiorcy będą objęci tym obowiązkiem od dnia 1 stycznia 2018 r.

- „pakiet paliwowy”⁴⁸ wprowadzający w szczególności obowiązek zapłaty podatku VAT już w momencie wprowadzenia paliwa na terytorium kraju, ustanowienie płatnikiem podatku VAT składów podatkowych i zarejestrowanych odbiorców, zaostreżenie warunków uzyskania koncesji na obrót paliwami z zagranicą oraz wprowadzenie odpowiedzialności karnej skarbowej za naruszenie warunków dostaw i nabyć paliw (zmiany weszły w życie 1 sierpnia 2016 r.);
- klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania⁴⁹, dającą podstawę do zakwestionowania sztucznych czynności prawnych podejmowanych przede wszystkim w celu uniknięcia opodatkowania (obowiązuje od 15 lipca 2016 r.).

W 2016 r. w Ministerstwie Finansów prowadzone były prace nad kolejnymi rozwiązaniami uszczelniającymi system podatkowy. Został opracowany „pakiet uszczelniający VAT”⁵⁰ obejmujący w szczególności likwidację rozliczeń kwartalnych dla określonych grup podatników, rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwróconego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej, zmiany w zakresie rejestracji i przesłanek odmowy rejestracji podatników oraz wprowadzenie sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku zaostreżenie sankcji karnych skarbowych za wystawianie fikcyjnych faktur. Zmienione przepisy obowiązują od 1 stycznia 2017 r.

Spółka celowa powołana do budowy narzędzi teleinformatycznych mających na celu usprawnienie procesu kontroli podatników opracowała aplikację umożliwiającą wysyłanie przez podatników dokumentów z systemów księgowych (jednolity plik kontrolny) oraz rozpoczęła realizację zlecenia na budowę narzędzia automatycznej analizy i weryfikacji danych zawartych w Repozytorium JPK.

Ustalone uwagi

NIK zwraca uwagę, że w 2016 r.:

- efektem wysokiej częstotliwości wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli organów kontroli skarbowej i organów podatkowych był wysoki wzrost wymierzonych zobowiązań, trudnych do wyegzekwowania,
- nie uzyskano wyraźnej poprawy relacji wpływów budżetowych i zatrzymanych nienależnych zwrotów podatku VAT w wyniku przeprowadzonych kontroli organów kontroli skarbowej do kwoty ustaleń ogółem,
- utrzymywało się wysokie tempo wzrostu zaległości podatkowych, w tym zagrożonych przedawnieniem,
- mało skuteczne były postępowania egzekucyjne wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych.

3. Prawdliwość i rzetelność sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

Sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w 2016 r. części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa z dnia 8 marca 2017 r. zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵¹. W sprawozdaniu prawidłowo i rzetelnie ujęto łącznie dane:

- wykazane w sprawozdaniach jednostkowych izb skarbowych i Izby Celnej w Krakowie;
- z tytułu udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;

⁴⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052).

⁴⁹ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U. poz. 846).

⁵⁰ Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 2024).

⁵¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

– wynikające z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
W dniu 7 kwietnia 2017 r. dokonano korekty sprawozdania rocznego, w wyniku przekazania w dniu 29 marca 2017 r. na dochody budżetu państwa w części 77 środków w wysokości 338,6 mln zł z tytułu refinansowania wydatków w ramach pomocy technicznej za IV kwartał 2015 r., zgodnie z § 13 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵².

(dowód: akta kontroli str.749-766, 1515)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w 2016 r. części 77 nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

W latach 2012-2016 na wysokim poziomie utrzymywała się luka podatkowa. Jej rozmiary nie uległy istotnemu zmniejszeniu w 2016 r. i stanowią zagrożenie dla dalszego stabilnego rozwoju gospodarczego kraju, jak i równowagi finansów publicznych. Relacja dochodów z głównych źródeł podatkowych do PKB wyniosła 14,4% podobnie jak w 2015 r (14,3%).

Największe problemy występowały ze ściągalnością podatku od towarów i usług, ale także podatku dochodowego od działalności gospodarczej. W VAT problemy dotyczyły znacznych rozmiarów wyłudzeń, w tym z wykorzystaniem fikcyjnych faktur, a w podatku dochodowym kluczowy pozostawał problem unikania opodatkowania.

Realizowane w ostatnich dwóch latach przedsięwzięcia dowodzą, że Minister Finansów, następnie Minister Rozwoju i Finansów, konsekwentnie zmierzał do uszczelnienia systemu podatkowego. Świadczą o tym zbieżne z wnioskami NIK:

- 1) zmiany w Ordynacji podatkowej wprowadzające od dnia 15 lipca 2016 r. klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania,
- 2) zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzone z końcem 2015 r.⁵³ w zakresie dokumentacji transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi,
- 3) zmiany ustawy o podatku od towarów i usług wprowadzone w połowie 2015 r. rozszerzające zakres stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej,
- 4) wprowadzenie w połowie 2016 r. jednolitego pliku kontrolnego,
- 5) wprowadzenie od sierpnia 2016 r. „pakietu paliwowego”,
- 6) wprowadzenie od stycznia 2017 r. „pakietu uszczelniającego VAT”,
- 7) zmiany w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawach o podatkach dochodowych i obniżenie limitu transakcji, powyżej którego istnieje obowiązek dokonania (przyjęcia) płatności poprzez rachunek płatniczy,
- 8) przygotowanie „pakietu przewozowego”.

W ostatnim czasie służby podległe Ministrowi Rozwoju i Finansów uzyskały instrumenty, których stosowanie powinno umożliwić skuteczniejsze zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług oraz ograniczyć rozmiary unikania opodatkowania przez podatników stosujących agresywną optymalizację podatkową. Zdaniem NIK kluczowym zadaniem pozostaje:

- przygotowanie pracowników, w nowych strukturach Krajowej Administracji Skarbowej, do korzystania z nowych rozwiązań prawnych oraz z danych,

⁵² Dz.U. z 2016 r. poz. 69.

⁵³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1932.

- do raportowania których w ostatnim czasie zobowiązani zostali przedsiębiorcy oraz danych wymienianych automatycznie przez kraje UE, OECD;
- monitorowanie skuteczności nowych rozwiązań mających uszczelnić system podatkowy;
 - szybkie wdrażanie kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie najpoważniejszych zagrożeń dla gromadzenia dochodów podatkowych, jeżeli wprowadzone dotychczas rozwiązania będą niewystarczające.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku część 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* potwierdzają aktualność wymienionych wniosków, które Najwyższa Izba Kontroli skierowała po kontroli:

- „Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce”, przeprowadzonej w II półroczu 2016 r.;
- „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne”, przeprowadzonej w II półroczu 2015 r.;
- „Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego”, przeprowadzonej w II półroczu 2014 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁴ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

⁵⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

Sprostowanie do wystąpienia pokontrolnego

z dnia 27 kwietnia 2017 r. skierowanego do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Rozwoju i Finansów po kontroli P/17/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.*

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w treści wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych:

- na stronie 15 w wierszu 20 od góry zapis „10.036,5 mln zł, tj. 193,4%” zastępuje się zapisem o treści: „10.047,5 mln zł, tj. 193,6 ,%”;
- na stronie 17 w punkcie 1.3. wierszu 4 i 5 od dołu zapis „Wpłaty z tytułu refundacji wydatków ze Wspólnej Polityki Rolnej na pomoc techniczną wyniosły” zastępuje się zapisem o treści: „Wpłaty z tytułu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły”.

Warszawa, dnia maja 2017 r.

Kontroler
Beata Ogrodowicz
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
Podpis

.....
podpis