



Źródło: stock.adobe.com

Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług Lata 2007–2018 (III kwartał)

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, sierpień 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Wpływy z podatku VAT stanowią podstawowe źródło dochodów budżetu państwa (w 2018 r. 46%)
- Wyłudzenia podatku VAT uszczuplają dochody podatkowe, a w rezultacie ograniczają możliwość realizacji zadań publicznych
- Temat uwzględniał propozycję Sejmowej Komisji Finansów Publicznych dotyczącą zbadania działań Ministerstwa Finansów w latach 2007–2015
- Kontrola obejmowała także działania nadzorcze podejmowane w latach 2016–2018 (I–IX)
- Kontrola w dużej mierze opierała się na wynikach kontroli wcześniej zrealizowanych przez NIK (w latach 2009–2017)

02 Co kontrolowaliśmy oraz kogo kontrolowaliśmy?

Czy Minister Finansów rzetelnie i skutecznie sprawował nadzór nad procesem poboru podatku od towarów i usług i przeciwdziałania uszczupleniom w tym zakresie w latach 2007–2018?

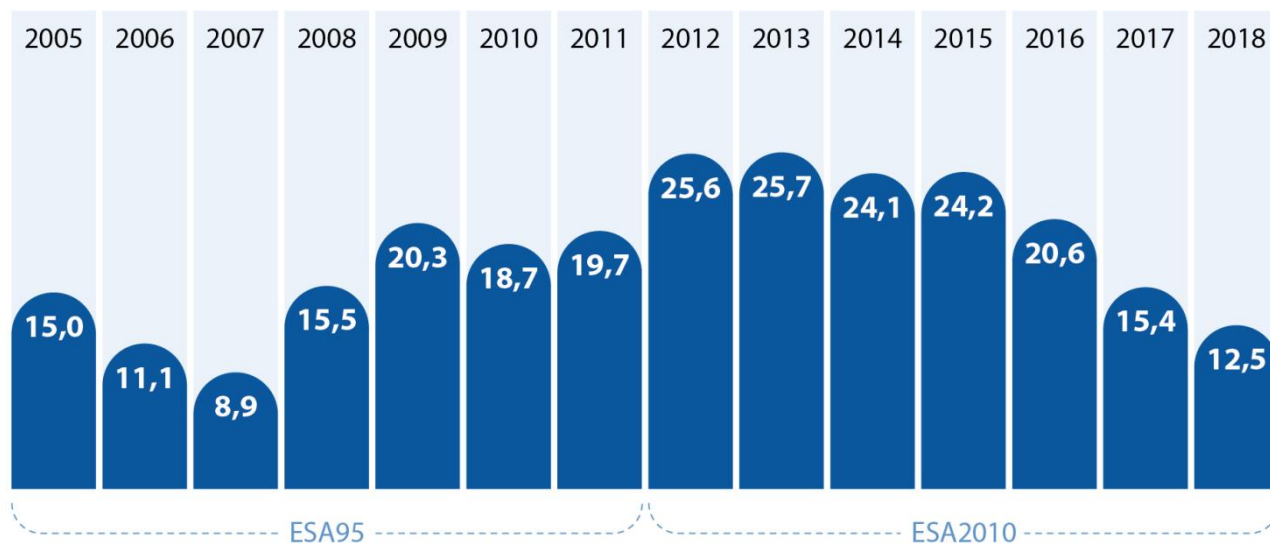
Jednostki kontrolowane:

- Ministerstwo Finansów
- Izba Administracji Skarbowej w:
 - Gdańsku
 - Katowicach
 - Poznaniu
 - Warszawie

03 Stwierdzony stan

- Przedmiotem kontroli był nadzór Ministra Finansów
- Jednym z kryteriów oceny sprawowania nadzoru była ocena skuteczności
- Jedną z miar skuteczności jest luka podatkowa VAT

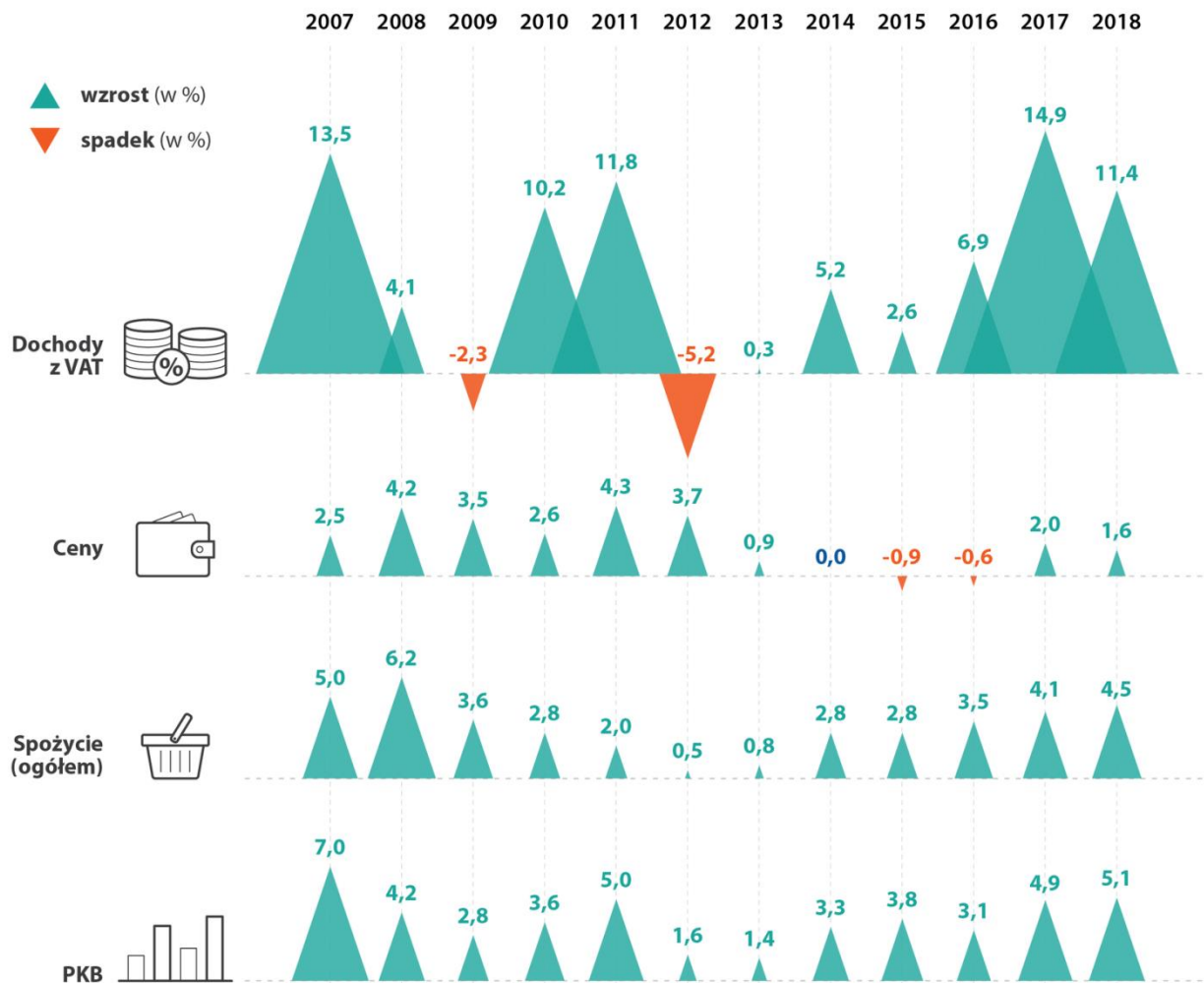
Luka VAT w latach 2005-2018 według szacunków Ministerstwa Finansów
(dane w %)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

04 Stwierdzony stan

**Zmiany dochodów VAT
oraz wybranych wielkości makroekonomicznych**
(w ujęciu ESA)



- Najbardziej sprzyjające realizacji dochodów z VAT warunki makroekonomiczne wystąpiły w 2007 r. oraz w latach 2017–2018, a najmniej korzystne w latach 2012–2013

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz danych GUS.

05 Stwierdzony stan

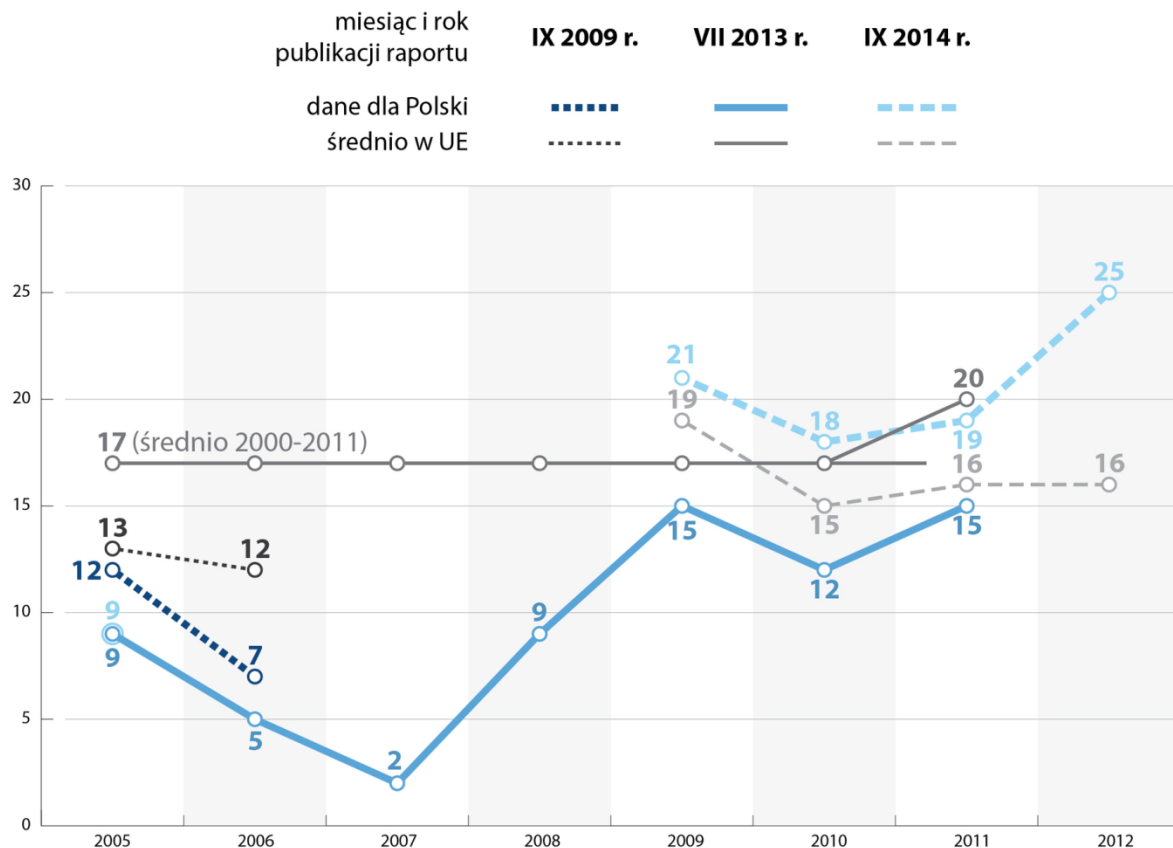
- Minister Finansów w całym okresie objętym kontrolą podejmował działania mające na celu prawidłowy i skuteczny pobór VAT
- Tempo wdrażania rozwiązań zaradczych, ich zakres i skuteczność były różne w poszczególnych okresach
- W latach objętych kontrolą wyróżniają się trzy okresy:
 - 2007–2009
 - 2010–2015
 - 2016–2018

06 Stwierdzony stan – lata 2007–2009

- Lata 2006–2007 to okres silnego wzrostu gospodarczego
- Nastąpiła poprawa ściągальności podatkowej
- Obniżył się z 15,0% w 2005 r. do 8,9% w 2007 r. poziom luki VAT
- Podstawowym zagrożeniem identyfikowanym przez Ministerstwo Finansów były zorganizowane oszustwa z udziałem „znikającego podatnika”, w tym oszustwa karuzelowe
- Priorytetowym zadaniem organów skarbowych w 2007 r. było zwalczanie przestępstw karuzelowych, podobnie w kolejnych latach

07 Stwierdzony stan – lata 2007–2009

**Luka VAT według raportów
sporządzonych na zlecenie Komisji Europejskiej
w latach 2009–2014 (dane w %)**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie raportów Komisji Europejskiej.

- Pod koniec 2008 r. wybuchł światowy kryzys finansowy
- Lata 2008–2009 to okres spowolnienia gospodarczego oraz pogorszenia się ściągłości podatkowej
- Poziom luki VAT wzrósł z 8,9% w 2007 r. do 20,3% w 2009 r.
- Według pierwszych raportów Komisji Europejskiej (2009 r., 2013 r.) luka w Polsce utrzymywała się poniżej średniej w krajach UE

08 Stwierdzony stan – lata 2007–2009

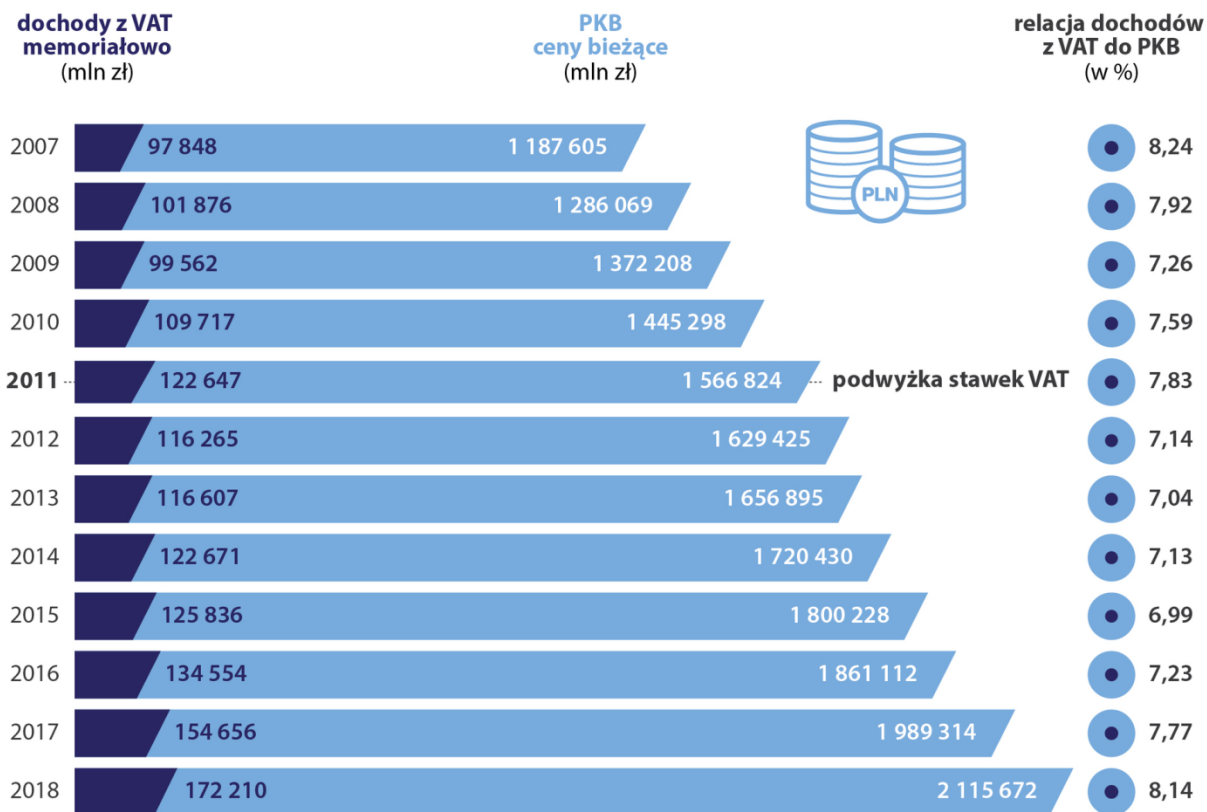
- W latach 2007–2008 identyfikowana była silna potrzeba uproszczenia przepisów oraz zmniejszenia barier w prowadzeniu działalności gospodarczej
- W celu aktywizacji krajowych podmiotów gospodarczych wprowadzane były zmiany mające ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej, wśród których znalazły się także:
 - likwidacja sankcji w podatku VAT
 - rozszerzenie możliwości stosowania rozliczeń kwartalnych
- NIK nie neguje celu wprowadzonych regulacji, ale zmiany mogły przyczynić się do rozszczelnienia systemu podatkowego

09 Stwierdzony stan – lata 2007–2009

- Kontrola NIK, za okres od stycznia 2008 r. do czerwca 2009 r., wykazała, że:
 - Minister Finansów i urzędy skarbowe niewystarczająco skutecznie przeciwdziałały oszustwom w VAT
 - nierzetelnie były w urzędach skarbowych analizowane informacje dostępne w VIES służące wykrywaniu nadużyć w zakresie VAT
 - z opóźnieniem wykreślane były z rejestru podatników VAT UE podmioty, które spełniły przesłanki do ich wykreślenia
 - Minister Finansów nie zapewnił w 2009 r. sprawnego funkcjonowania systemu informatycznego wspomagającego urzędy skarbowe w analizie poprawności rozliczeń transakcji wewnątrzwspólnotowych

10 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

Relacja dochodów z VAT do PKB (w ujęciu ESA)

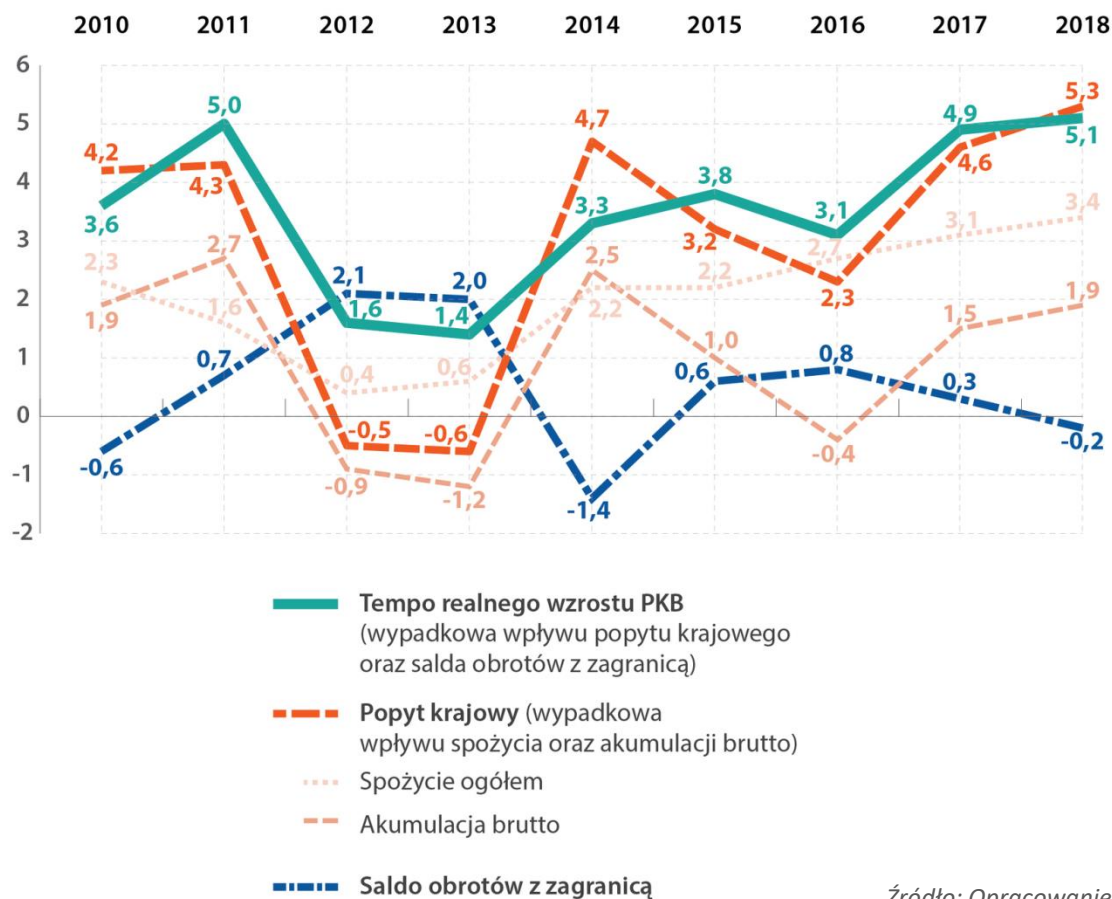


- Narastał problem ze ściągalnością podatku od towarów i usług
- Dochody w 2011 r., w ujęciu memoriałowym, wyraźnie wzrosły, jednak w znacznym stopniu w wyniku podwyższenia stawek podatkowych
- W latach 2012–2013, w okresie spowolnienia gospodarczego, dochody dwa lata z rzędu stanowiły jedynie 95% wielkości osiągniętej w 2011 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

11 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

**Skala wpływu poszczególnych kategorii
na wzrost realny produktu krajowego brutto** (dane w pkt. proc.)
(w ujęciu ESA)



- Tempo wzrostu PKB (w ujęciu realnym) było najniższe w latach 2012–2013
- Kluczowe znaczenie dla (niewielkiego) wzrostu PKB w latach 2012–2013 miał popyt zagraniczny

Źródło: Opracowanie własne NIK
na podstawie danych GUS.

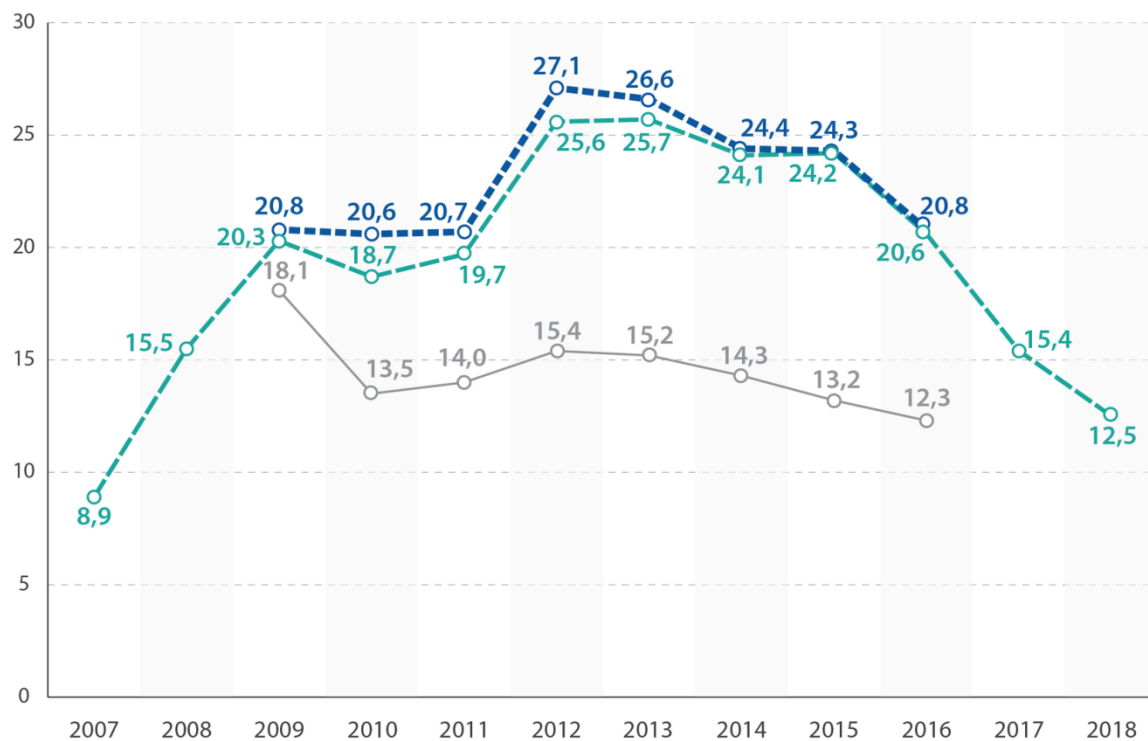


12 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

Luka VAT

według raportów sporządzonych na zlecenie Komisji Europejskiej
oraz szacunki Ministerstwa Finansów
(dane w %)

- średnia europejska (wg raportów KE opublikowanych w latach 2015-2018)
- Polska (wg raportów KE opublikowanych w latach 2015-2018)
- szacunki MF (opublikowane w latach 2018-2019)

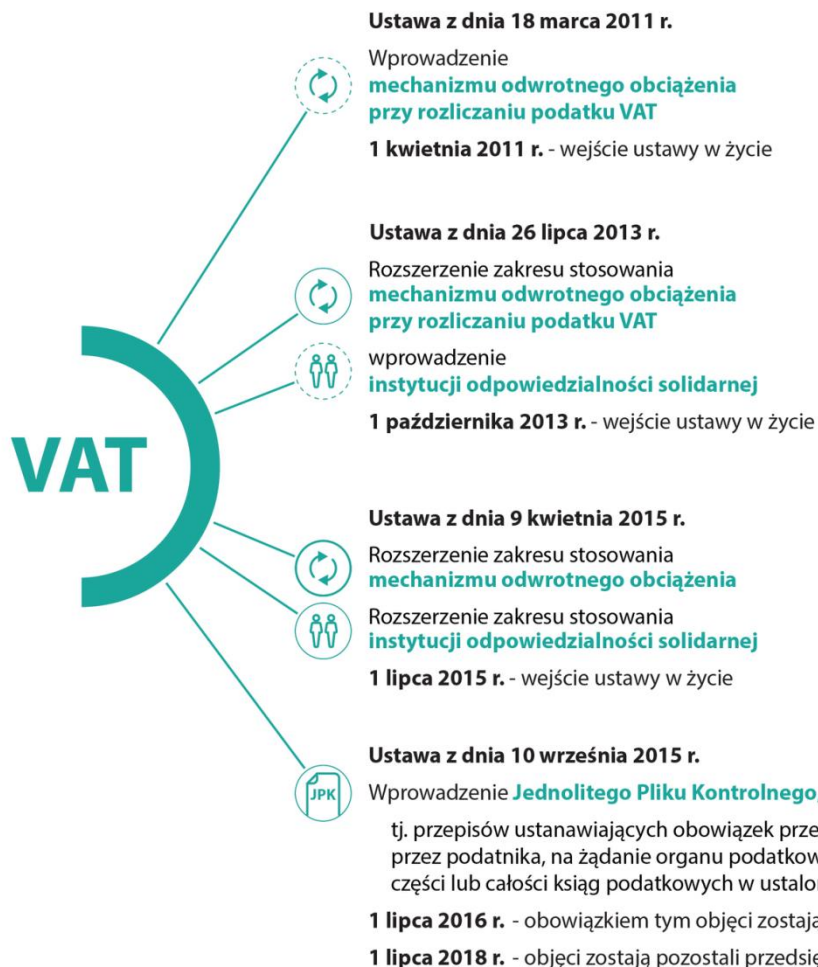


- Rozmiar luki w podatku od towarów i usług utrzymywał się w latach 2010–2015 na poziomie wyraźnie wyższym niż średnia wielkość tego zjawiska w krajach Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

13 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

**Zmiany systemowe przyjęte w latach 2010-2015
służące przeciwdziałaniu oszustwom w VAT
oraz poprawie efektywności kontroli podatkowych**



- Najszerzej wykorzystywanym na gruncie legislacyjnym narzędziem do walki z oszustwami w podatku VAT był mechanizm odwrotnego obciążenia

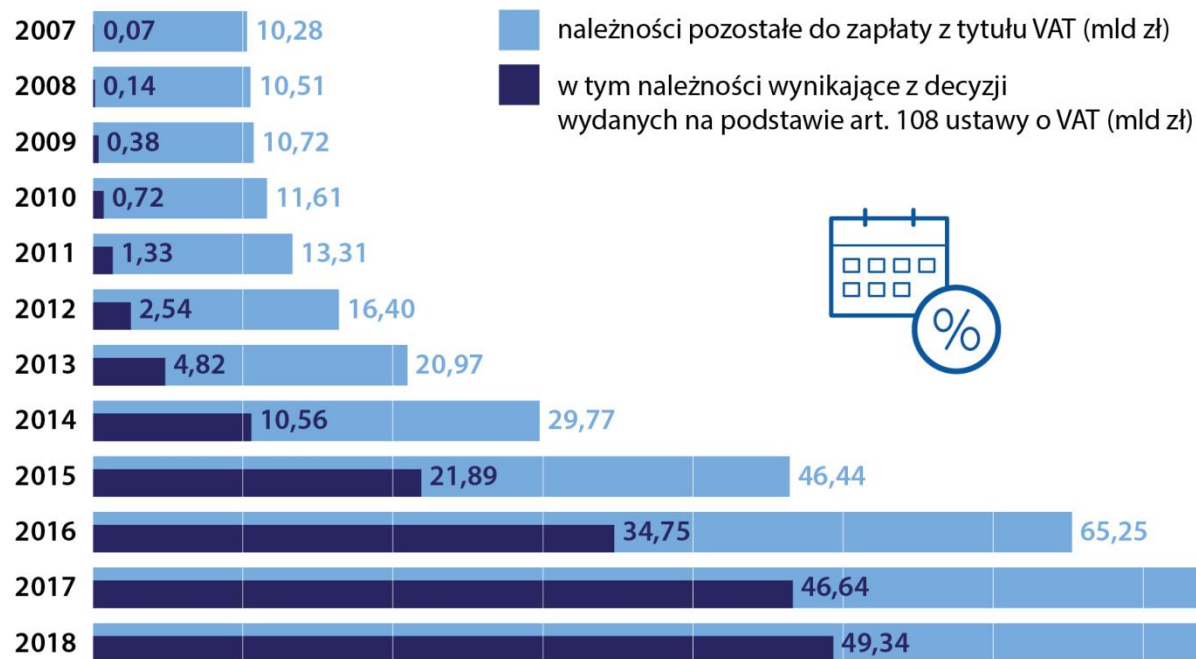
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

14 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

- W strukturach administracji skarbowej powstawały kolejne centra kompetencyjne realizujące zadania o charakterze centralnym (dedykowane takim obszarom jak paliwa, elektronika)
- Rozwijane były narzędzia wspomagające proces analizy ryzyka
- Minister Finansów systematycznie wyznaczał podległym służbom cele i zadania w zakresie poboru i egzekwowania dochodów z VAT oraz monitorował ich realizację
- Służby skarbowe czynnie wykorzystywały instrumenty współpracy administracji państw członkowskich UE do zwalczania oszustw podatkowych
- Minister Finansów przyjął plan działań na lata 2014–2017 z propozycjami mającymi na celu poprawę ściągальności podatków

15 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu VAT (stan na koniec roku)



- Służby skarbowe intensyfikowały działania kontrolne
- Efektem tych działań był wysoki wzrost kwot podatku wymierzonego po kontrolach
- Ujawnienie oszustw podatkowych i wymierzenie należnych kwot podatków wpłynęło na dynamiczny wzrost zaległości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

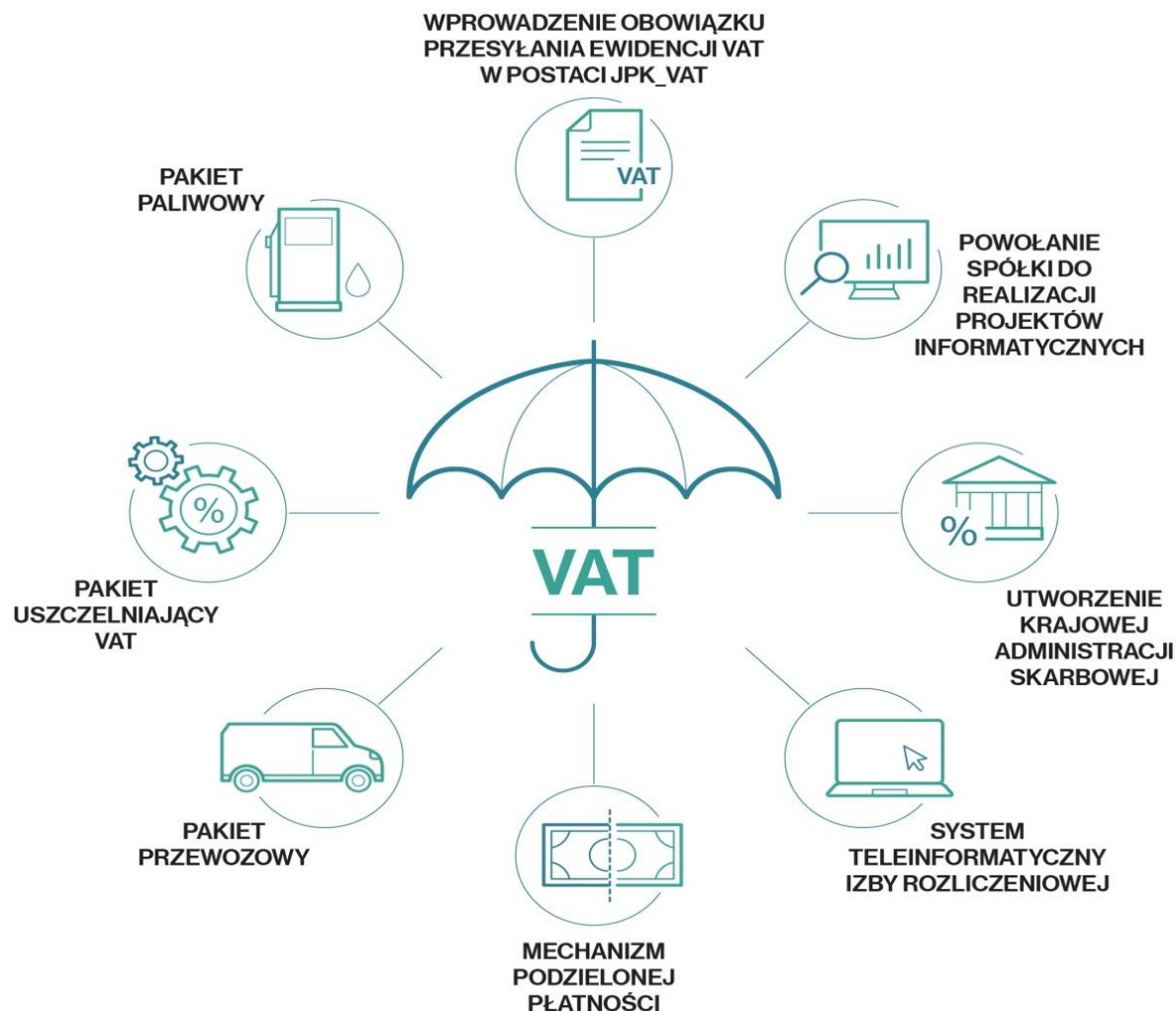
16 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

- Wdrożenie oraz rozszerzenie zastosowania odwrotnego obciążenia (tzw. reverse charge) następowało zazwyczaj po dłuższym okresie od wystąpienia sygnałów wskazujących na rosnącą skalę nieprawidłowości, co potencjalnie dawało zorganizowanym grupom czas na korzystanie z oszukańczych procederów
- Zastosowane przez Ministra Finansów środki zaradcze okazały się niewystarczające dla skutecznego przeciwdziałania zjawisku pogarszania się dyscypliny podatkowej
- W latach 2010–2013 zabrakło długookresowej wizji uszczelnienia systemu VAT, tylko nieco lepiej było w latach 2014–2015
- NIK systematycznie wskazywała na niewystarczającą skuteczność działań Ministra Finansów i podległych mu służb oraz potrzebę wprowadzenia rozwiązań uszczelniających system podatkowy VAT oraz usprawniających prace służb skarbowych

17 Stwierdzony stan – lata 2010–2015

- NIK negatywnie oceniła skuteczność działania w 2014 r. i I półroczu 2015 r. Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne
- NIK wskazała, że:
 - zastosowane rozwiązania legislacyjne (mechanizm odwrotnego obciążenia i instytucja odpowiedzialności solidarnej) i organizacyjne okazały się niewystarczające
 - potrzebne były nowe kompleksowe narzędzia pozwalające na istotną poprawę w ograniczeniu strat wynikających z nadużyć w podatku od towarów i usług
 - potrzebne było szybkie wdrożenie nowych rozwiązań

18 Stwierdzony stan – lata 2016–2018



- Minister Finansów w latach 2016–2018 intensywnie wdrażał zmiany służące przeciwdziałaniu wyłudzeniom podatku VAT
- Przygotowane zmiany były zbieżne z kierowanymi od kilku lat wnioskami NIK

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

19 Stwierdzony stan – lata 2016–2018

- Wprowadzone rozwiązania legislacyjne i organizacyjne były skuteczne, np.:
 - po wprowadzeniu „pakietu paliwowego” wystąpił wzrost legalnej sprzedaży paliw silnikowych
 - w efekcie przeprowadzanych przez administrację skarbową analiz JPK_VAT, podatnicy zwiększali pierwotnie deklarowany podatek do wpłaty
 - Obniżył się poziom luki podatkowej w VAT
 - Poprawiła się ściągalność dochodów z VAT
- Jednak nadal występują poważne zagrożenia dla gromadzenia dochodów z VAT
 - Odnotowany wzrost dochodów z VAT, nie oznacza wyeliminowania wszystkich ryzyk związanych z ich realizacją
 - Zaległości w podatku od towarów i usług utrzymują się na wysokim poziomie
 - Skuteczność egzekucji zaległości w VAT jest niska

20 Ocena ogólna

W Minister Finansów w całym okresie objętym kontrolą podejmował szereg działań nadzorczych mających na celu prawidłowy pobór oraz przeciwdziałanie uszczupleniom w podatku od towarów i usług. Rzetelnie prowadzony był monitoring zadań i celów wyznaczonych podległym służbom. Stopniowo rozwijane były narzędzia wspomagające proces analizy ryzyka. Na podstawie ustaleń podległych służb oraz informacji zewnętrznych identyfikowane były zagrożenia dla skutecznego poboru podatku od towarów i usług oraz podejmowane różnorodne działania mające na celu uszczelnienie systemu podatku VAT oraz ograniczenie skali oszustw w tym obszarze. Jednak tempo wdrażania rozwiązań zaradczych, ich zakres i skuteczność były różne w poszczególnych okresach.

21 Ocena ogólna cd.

W latach 2007–2018 skuteczność realizacji dochodów z podatku VAT kształtowała się w sposób istotnie zróżnicowany. Biorąc pod uwagę wielkość luki podatkowej jako wskaźnika oceny skuteczności realizacji dochodów z podatku VAT, w latach 2010–2011, w których poprawiła się sytuacja gospodarcza, nie udało się istotnie ograniczyć luki podatkowej w VAT, narosłej w okresie ujawnienia się światowego kryzysu finansowego (2008–2009). Nie udało się także przeciwdziałać jej istotnemu wzrostowi w latach 2012–2013. W tym okresie osiągnięte zostały najśłabsze wyniki, luka VAT gwałtownie wzrosła i utrzymywała się na najwyższym poziomie. Niewielka poprawa nastąpiła w warunkach rosnącej gospodarki, w latach 2014–2015. Intensywne działania zaradcze, mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego oraz jego uodpornienie na oszustwa podatkowe, prowadzone były głównie w latach 2016–2018, chociaż część z nich miała swój początek przed 2016 r. Efektem ich było istotne obniżenie się poziomu luki podatkowej.

22 Ocena ogólna cd.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, nadzór Ministra Finansów nad poborem VAT w latach 2007–2009, biorąc pod uwagę także wyniki kontroli przeprowadzonej w II półroczu 2009 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zastosowane przez Ministra Finansów w latach 2010–2015 środki przeciwdziałania i zwalczania zjawisk powodujących istotny ubytek dochodów podatkowych były niewystarczające aby poprawić skuteczność realizacji dochodów z podatku VAT. Luka VAT w Polsce wynosiła w tym okresie przeciętnie 24%, podczas gdy średnio w UE 14%. Skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w zakresie przeciwdziałania wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne za okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. została przez NIK oceniona negatywnie, po kontroli przeprowadzonej w II półroczu 2015 r.

23 Ocena ogólna cd.

Znaczny wzrost skuteczności realizacji dochodów osiągnięty został dopiero w latach 2016–2017. Wielkość dochodów z VAT zrealizowanych w 2018 r. świadczy o utrzymaniu się tej tendencji. Wzrost dochodów nastąpił w warunkach dobrej sytuacji gospodarczej oraz poprawy ściągalności podatku VAT będącej efektem wprowadzonego w latach 2015–2018 szerokiego pakietu zmian legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu poprawę dyscypliny podatkowej oraz skuteczności działania aparatu skarbowego.

Jednak, mimo znacznej poprawy w latach 2016–2018 skuteczności realizacji dochodów z podatku VAT, która nastąpiła w warunkach korzystnej sytuacji makroekonomicznej, nadal występują poważne zagrożenia dla gromadzenia wpływów z tego źródła, o czym świadczą rozmiary nieprawidłowości ujawnianych przez służby skarbowe w toku czynności sprawdzających lub kontroli rozliczeń VAT.

24 Ocena ogólna cd.

Dyrektorzy izb skarbowych, następnie izb administracji skarbowej prowadzili systematycznie działania mające na celu identyfikowanie zagrożeń dla skutecznego poboru podatku VAT oraz ograniczenie zidentyfikowanych ryzyk, według wytycznych i zaleceń Ministra Finansów oraz Szefa KAS. Na bieżąco informowali jednostki podległe o wyznaczonych przez Ministra Finansów, następnie Szefa KAS celach, zadaniach i miernikach stopnia ich realizacji. Rzetelnie monitorowali, analizowali i sprawozdawali do Ministerstwa Finansów poziom realizacji zakładanych wartości mierników, a w ramach sprawowanego nadzoru nad urzędami skarbowymi przeprowadzane były kontrole wewnętrzne oraz dokonywana weryfikacja wykonania zaleceń pokontrolnych. Większość wyznaczonych dla izb oraz jednostek podległych mierników dotyczących gromadzenia wpływów podatkowych została zrealizowana na poziomie oczekiwanym przez Ministerstwo Finansów. Podstawowy cel, jakim było zapewnienie dochodów dla budżetu państwa nie został jednak zawsze osiągnięty. Problemy wystąpiły w szczególności w latach 2012–2014.

25 Wnioski – Minister Finansów

- Kontynuowanie prac w zakresie przygotowania oraz wykorzystania nowoczesnych narzędzi informatycznych do analizy obszarów ryzyka i podejmowania działań systemowych lub typowania podmiotów do kontroli w celu usprawnienia oraz przyspieszenia reakcji służb podległych Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej na rozpoznane zagrożenia
- Dalsze efektywne sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w zakresie rejestracji podatników, w tym na rzecz przeciwdziałania nieuzasadnionym opóźnieniom w wykreślaniu z rejestrów VAT podmiotów nierzetelnych

26 Wnioski – Minister Finansów cd.

- Wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań jednostek podległych w zakresie sprawnego wszczynania i prowadzenia spraw karnych skarbowych
- Monitorowanie skuteczności wprowadzanych rozwiązań mających uszczelnić system podatku VAT i poprawić skuteczność jego poboru oraz szybkie wdrażanie kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie negatywnych zjawisk w zakresie systemu VAT, jeżeli dotychczas wprowadzone będą nieadekwatne do aktualnych zagrożeń



Źródło: stock.adobe.com

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Budżetu i Finansów