



fot. MF

Nowatorska forma działania

– rozmowa z Agnieszką Królikowską, Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, wiceministrem finansów

Na czym polegają działania prowadzone wspólnie przez Kontrolę Skarbową, Policję oraz służby celne?

Kontrole na granicach to nowatorska, dynamiczna formuła. Od strony technicznej działania Kontroli Skarbowej oraz współpracujących służb polegają na kontroli drogowej na granicy wschodniej i zachodniej pod kątem prawidłowości transportu paliw. Pozyskane informacje stanowią uzupełnienie lub potwierdzenie posiadanej już wiedzy. Akcje w 2014 r., trwające kilka tygodni, doprowadziły do wytypowania i wszczęcia kontroli wobec 211 podmiotów. Dla porównania w całym 2013 r. przeprowadzono kontrole 265 podmiotów. Tegoroczna akcja pozwoliła na wytypowanie kolejnych 28 podmiotów. Szacowane uszczuplenia w VAT przekroczyły 500 mln zł.

Takie akcje pozwalają obserwować reakcję grup przestępczych, proces modyfikacji oszustw podatkowych. Bezpośrednim efektem jest wzrost legalnej sprzedaży paliw oraz zmniejszenie ilości paliw sprowadzanych i dystrybuowanych w szarej strefie. Docierają optymistyczne sygnały ze strony branży paliwowej o ograniczeniu, a nawet zatrzymaniu wzrostu szarej strefy. To stanowi dla mnie ogromną satysfakcję i podsumowanie dużego nakładu pracy wykonanej przez wszystkich zaangażowanych w te działania.

Jaki jest ogólny udział w budżecie Państwa wpływów z akcyzy i VAT odprowadzanych od paliw, czy też może szerzej – branży transportu kołowego?

W budżecie na 2014 r. zaplanowano wpływy z akcyzy na poziomie 62 mld zł,

z czego ponad 40% stanowi podatek od paliw silnikowych. Sprawozdawczość budżetowa nie pozwala na określenie odsetka wpływów ze sprzedaży paliwa dla VAT, z którego wpływy w 2014 r. zaplanowano na 115 mld zł. Jednak VAT od każdego litra sprzedawanego paliwa to ok. 1 zł, stąd przy oficjalnej konsumpcji paliw wpływy z tego tytułu wyniosą ponad 18,26 mld zł.

Pod względem wpływów z akcyzy od paliw 2014 r. był lepszy od 2013 r. o prawie 1,5 mld zł i o 1,3 mld zł od rekordowego 2012 r. Podobnie udział podatku od paliw we wszystkich wpływach z akcyzy był największy od kilku lat i przekroczył 44%.

Jeżeli chodzi o VAT, to choć sprzedaż paliw nie jest wyodrębniona w statystykach budżetowych, w ujęciu globalnym 2014 r. był dla budżetu zdecydowanie

lepszy niż 2013. Firmy doradcze zdają się potwierdzać nasze obserwacje, informując o zmniejszeniu się w 2014 r. tzw. luki w VAT po raz pierwszy od 7 lat.

To, co może zrobić Ministerstwo Finansów, to poprawiać skuteczność egzekwowania obowiązków podatkowych, wprowadzać zmiany w procedurze ich poboru, utrudniając popełnianie oszustw i wreszcie edukować obywateli o zagrożeniach związanych z oszustwami i ich udziałem w tych procederach. W pierwszym obszarze skupiamy się na działaniach kontrolnych wymierzonych w walkę z oszustwami w podatku VAT. W tym zakresie obrót paliwami jest jednym z priorytetowych obszarów Kontroli Skarbowej. Współpracujemy z administracją podatkową i celną oraz służbami i organami ścigania. Trzeba podkreślić, że wspólny cel, jakim jest zwalczanie przestępczości podatkowej, doprowadził do niespotykanej do tej pory skali współpracy służb skarbowych i organów ścigania zarówno na polu analityki, realizacji kontroli i postępowań karnych, a także działań prewencyjnych i edukacyjnych. Obecnie Kontrola Skarbowa koncentruje się na doskonaleniu szeroko rozumianych metod analitycznych oraz skutecznego pozbawiania przestępców środków finansowych. Sprawy paliwowe stanowią tu duże wyzwanie ponieważ oszuści wykorzystują nie tylko wszelkie możliwe sposoby na wprowadzenie nas w błąd, ale przede wszystkim, co muszą stwierdzić z przykrością, przyzwolenie nabywców paliwa na oszustwa. Budującym jest jednak to, że w całym społeczeństwie powoli wzrasta przekonanie, że oszustwo podatkowe nie jest tylko okradaniem Państwa, ale każdego z jego obywateli, którzy uczciwie płacą podatki i korzystają z usług publicznych.

W drugim z obszarów właściwości Ministra Finansów, na bazie doświadczeń kontrolnych, ale także na bazie doświadczeń innych krajów UE, szukamy rozwiązań systemowych, które utrudnią dokonywanie oszustw podatkowych z jednej strony, ale nie utrudnią prowadzenia legalnej działalności gospodarczej z drugiej.

Ważnym elementem działań wymierzonych przeciwko przestępcom podatkowym jest działalność edukacyjna. Z inicjatywy kontroli skarbowej, resort finansów wdro-

żył rozwiązanie, nie stosowane dotychczas w kraju, które poprzez możliwie szybkie poinformowanie przedsiębiorców o zagrożeniach, powinno zwiększyć bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, tj. „list ostrzegawczy”. W związku z tym, że często nieświadomymi ofiarami przestępców podatkowych są nie tylko przedsiębiorcy, ale także zwykli obywatele, Kontrola Skarbową zainicjowała również kampanię społeczną „**Nie daj się zrobić w słupa!**” (www.slupczyoszust.pl). Efekt prewencyjny staramy się osiągać również poprzez informowanie o wynikach naszej pracy, zarówno w ujęciu globalnym, jak i korzystając z przykładów konkretnych zrealizowanych spraw. W szczególności działania informacyjno – prewencyjne skierowane są do uczciwych przedsiębiorców, którzy często stają przed dylematem czy działać uczciwie w warunkach nieuczciwej konkurencji, czy też przejść do szarej strefy.

Jaki jest udział branży paliwowej w skali oszustw VAT? Jaki procent stanowią wyłudzenia VAT, a ile unikanie obciążeń fiskalnych?

Oszustwa w VAT to cała gama mechanizmów. Jedne skupiają się na całkowicie fikcyjnym obrocie gospodarczym w celu wyłudzenia środków finansowych z budżetu państwa w postaci zwrotów VAT, inne na wprowadzaniu do konsumpcji towarów z pominięciem zapłaty tego podatku. Oszustwa paliwowe w zdecydowanej większości należy kwalifikować do tej drugiej kategorii i co do zasady oszuści skupiają się aktualnie na unikaniu zapłaty VAT, rzadziej lub na mniejszą skalę podatku akcyzowego. Niezmiernie trudno byłoby oszacować udział poszczególnych branż i generowanych przez nich strat dla budżetu w globalnej skali oszustw. Niewątpliwym jest to, że oszustwa paliwowe nie uderzają wyłącznie w dochody budżetu z VAT i akcyzy, ale również w rentowność legalnie działających podmiotów w branży generujących znaczne wpływy budżetowe z innych tytułów.

Jaka jest skuteczność ostatnio wprowadzonych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie: solidarnej odpowiedzialności, koncesji na obrót paliwami

z zagranicą itp.? Jak ocenia Pani współpracę z organizacjami branżowymi w dziedzinie zwalczania oszustw paliwowych? Jak ocenia Pani propozycję odwróconego VAT i split payment?

Oceniając skuteczność rozwiązań legislacyjnych, musimy mieć zawsze na uwadze, że nawet najostrzejsze z możliwych do zastosowania warunków rozliczania VAT lub akcyzy nie zatrzymują przestępców, zwłaszcza jeżeli na popełnianie przestępstw będzie popyt w postaci konsumentów tak wprowadzanego na rynek paliwa. Na prowadzone rozwiązania należy też patrzeć kompleksowo, ponieważ są one ze sobą powiązane funkcjonalnie. Rozwiązania takie jak miesięczne rozliczenie VAT w obrocie paliw znacznie przyspieszyło działania analityczne służb skarbowych i czas funkcjonowania firm „słupów”, ale nie powstrzyma fałszowania deklaracji podatkowych, faktur i dokumentów handlowych. Instytucja kaucji gwarancyjnej i lista podmiotów, które taką kaucję złożyły, wbrew pojawiającym się opiniom, nigdy nie stanowiła legitymizacji oszustów. Wpis podmiotu na listę chroni jego kontrahentów przed możliwością zastosowania solidarnej odpowiedzialności, ale tylko w warunkach rzeczywistej wymiany handlowej. Nie zabezpiecza natomiast przed skutkami przyjmowania od takich firm fikcyjnych faktur, niedokumentujących rzeczywistych zdarzeń, czy braku należytej staranności w doborze dostawcy paliwa. Dla Kontroli Skarbowej np. lista podmiotów kaucyjnych jest dobrą bazą analityczną do monitorowania podmiotów, które złożyły kaucję gwarancyjną właśnie w celu uwiarygodnienia się. Z aktualnie prowadzonych kontroli kilkadziesiąt to kontrole w podmiotach kaucyjnych. Wartość zabezpieczonych zobowiązań podatkowych przez Kontrolę Skarbową w postaci kaucji gwarancyjnej przekroczyła 33 mln zł. Koncesje OPZ wydawane przez Prezesa URE powinny uporządkować rynek importu paliw. Obecnie każdy podmiot posiadający koncesję OPC, a jest ich blisko 9 tys., może sprowadzać paliwa. Podmiotów, które posiadają koncesję OPZ na import paliw, jest tylko kilkanaście, a ich zobowiązania podatkowe zabezpiecza wysoka kaucja. Oczywiście

oszuści będą próbować sprowadzać paliwa mimo braku koncesji OPZ, jednak handel z takimi podmiotami może powodować dla nabywców ryzyko negatywnych skutków podatkowych oraz dotkliwych kar administracyjnych.

Zagrożenia oszustw VAT dla uczciwej konkurencji na rynku spowodowały znaczne zaangażowanie się organizacji przedsiębiorców poszczególnych branż w wypracowanie rozwiązań systemowych oraz wsparcie działań Kontroli Skarbowej. Z punktu widzenia Kontroli Skarbowej wiedza branżowa o nowych niepokojących zjawiskach jest nie do przecenienia dla właściwego ukierunkowania działań analitycznych i kontrolnych.

Odnosząc się do rozwiązań w postaci mechanizmu odwróconego VAT (reverse charge) czy też modelu podzielonej płatności (split payment), trzeba mieć na uwadze skutki o wiele dalej idące niż tylko zatrzymanie szarej strefy w postaci, w jakiej funkcjonuje obecnie. Rozwiązania polegające na wprowadzaniu odwrotnego obciążenia VAT w obrocie poszczególnymi towarami mają charakter wyłącznie doraźny i nie eliminują problemu jako takiego, który bardzo szybko dotyka branże nieobjęte tym rozwiązaniem. Odwrotne obciążenie w świetle prawa unijnego stanowi wyjątek od podstawowych zasad rozliczania podatku. Nie jest to przypadek, ponieważ z mechanizmem odwróconego obciążenia VAT wiąże się również dużo potencjalnych ryzyk, co korzyści. W szczególności w branży, w której istnieje tak wiele podmiotów dokonujących dostaw do finalnych odbiorców istnieje możliwość przesunięcia obszaru wyłudzeń na etap sprzedaży detalicznej.

Model podzielonej płatności tzw. split payment jest jednym z modeli poboru VAT, który jest przedmiotem analiz Komisji Europejskiej. Jest to rozwiązanie, którego w pełnym zakresie nie zastosował jeszcze żaden z krajów UE, stąd mimo potencjalnych korzyści trudno ocenić jego skuteczność. W ocenach takiego rozwiązania zwraca się uwagę na koszty wdrożenia związane nie tylko z koniecznością pewnych inwestycji zarówno administracji podatkowej i samych podatników, ale również w zakresie płynności finansowej po stronie dostawców towarów i usług.

W latach 90 XX w. problemem rynku paliwowego były fałszerstwa paliw polegające na mieszanii komponentów pozostających poza systemem fiskalnym. Czy dzisiaj taki proceder również ma miejsce, czy większym problemem jest unikanie VAT?

Zjawisko oszustw w obrocie paliwami przeszedł dużą ewolucję. Mniej więcej od 2011 r. zauważamy znaczną zmianę w strukturze dokonywanych ustaleń kontroli na rzecz nieprawidłowości VAT kosztem tradycyjnych oszustw akcyzowych związanych z odbarwianiem paliw opałowych lub wprowadzaniem paliw np. z przemytu. Jednak sama metodologia oszustw VAT w ciągu ostatnich 3 lat uległa znacznym zmianom. Można powiedzieć, że oszuści przeszli od prymitywnych, fakturowych wyłudzeń podatku do skomplikowanych i zorganizowanych mechanizmów o typowo przestępczym charakterze. Zmianie uległy wszystkie elementy oszustwa, poza jego celem - wykorzystaniem elementów konstrukcyjnych podatku VAT do uzyskania korzyści finansowych kosztem budżetu Państwa.

Czy VAT to specyficzny problem naszego kraju? Jakich działań wymaga ograniczenie tego proceduru na gruncie europejskim?

Oszustwa w VAT to problem całej Unii Europejskiej. Są niejako kosztem wprowadzenia wspólnego rynku i swobody przepływu towarów i usług. Należy podkreślić, że unijny system VAT nie daje szerokiej możliwości zmiany zasad rozliczania i poboru tego podatku w sposób zapewniający brak podatności na oszustwa. Jednak sama Unia podejmuje działania wspierające Państwa Członkowskie w zwalczaniu tego zjawiska, kładące nacisk przede wszystkim na zwiększenie współpracy między administracjami podatkowymi w zakresie wymiany informacji oraz wspólnych działań kontrolnych. Na ile są to działania pomocne, wskazuje intensywność, z jaką organy kontroli skarbowej wykorzystują dostępne narzędzie automatycznej wymiany informacji z krajami UE.

Ostatnio rozmawialiśmy o platformach POLFISK i Eurofisk, zapewniających międzynarodowy monitoring podmiotów wysokiego ryzyka podatkowego. Czy jednak nie byłoby wskazane stworzenie platformy obejmująca wszystkie podmioty rynku paliwowego, co pozwalałoby na sprawna wymianę informacji między poszczególnymi służbami? Czy w tym kierunku idzie legislacja europejska?

Wymiana informacji między Kontrolą Skarbową, organami podatkowymi i celnymi prowadzona jest na szeroką skalę i w coraz większym stopniu jest zautomatyzowana. Wspecjalizowane jednostki Kontroli Skarbowej, administracji podatkowej i służby celnej odpowiedzialne są za współpracę tych służb na poziomie analitycznym, koordynacji działań kontrolnych oraz zabezpieczenia i egzekucji zobowiązań podatkowych. Wykorzystujemy narzędzia informatyczne oraz bezpośrednio kontrakty ekspertów w tych dziedzinach. Platformę wymiany wiedzy, doświadczeń i przede wszystkim informacji stanowią prace Zespołu Ekspertkiego ds. do spraw przestępczości w zakresie VAT i akcyzy, w którego skład wchodzi przedstawiciele m.in. Kontroli Skarbowej, administracji podatkowej i celnej, Policji, CBŚP i Prokuratury. To tam w gronie ekspertów wypracowywane są modele współpracy zapewniające przepływ informacji niezbędnych do realizacji działań każdej ze służb oraz eliminację przeszkód lub braków w tym zakresie.

Dziękujemy za rozmowę.