



Aurelia Bielawska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Katedra Finansów Przedsiębiorstwa
aurelia.bielawska@wzieu.pl

Dariusz Pauch

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Katedra Finansów Przedsiębiorstwa
dariusz.pauch@wzieu.pl

JEDNOLITY PLIK KONTROLNY JAKO SPOSÓB PRZEKAZYWANIA INFORMACJI PODATKOWEJ

Streszczenie: W artykule podjęto próbę wskazania na Jednolity Plik Kontrolny jako formę przekazywania informacji do organów skarbowych. Rozważania rozpoczęto od wskazania na lukę podatkową jako determinantę zwiększania kontroli podatkowej. Następnie zaprezentowano główne założenia funkcjonowania Jednolitego Pliku Kontrolnego.

Słowa kluczowe: jednolity plik kontrolny, kontrola podatkowa, informacja podatkowa.

Wprowadzenie

W celu realizacji rekomendacji Rady Ecofin dla Polski z grudnia 2013 r. Ministerstwo Finansów dokonało diagnozy najistotniejszych problemów w obszarze przestrzegania przepisów podatkowych (*tax compliance*) i efektywności administracji podatkowej. Na tej podstawie przygotowano zakres działań na lata 2014-2017 [Ministerstwo Finansów, 2014]. Istotną grupę stanowią wśród nich projekty, które będą miały pozytywny wpływ na poprawę ściągalności podatków. Dotyczą one zarówno usprawnienia samego procesu egzekucji należności podatkowych, jak i zwiększenia stopnia dobrowolnego regulowania należności podatkowych. Planowane lub już prowadzone działania dotyczą także wykorzystywania systemów informatycznych i baz danych w celu identyfikacji i analizy zagrożeń (obszarów ryzyka), co powinno poprawić skuteczność i efektywność działań administracji podatkowej. W celu realizacji zadań strategicznych został opracowany plan obejmujący ponad 40 działań, które zostaną podjęte w celu poprawy ściągalności podatków oraz zwiększenia efektywności administracji podatkowej. Wśród wskazanych działań jest informatyzacja kontroli ksiąg po-

datkowych, czyli wprowadzenie tzw. jednolitego pliku kontrolnego (*Standard Audit File*). Celem artykułu jest próba oceny skutków wprowadzenia Jednolitego Pliku Kontrolnego z punktu widzenia administracji publicznej i przedsiębiorców.

1. Luka podatkowa

Luka podatkowa nie jest zjawiskiem nowym, gdyż najprawdopodobniej towarzyszy ona państwom od czasów wprowadzenia pierwszych podatków, problem ten nabiera jednak w ostatnich czasach coraz większego znaczenia. Przyczyn wzrostu zainteresowania zjawiskiem luki można doszukiwać się przynajmniej w dwóch obszarach. Pierwszym z nich jest problem ze zrównoważeniem wydatków i dochodów publicznych, który uległ znacznemu nasileniu w wyniku ostatniego kryzysu finansowego. Państwa, których budżety zostały nadwyrężone w wyniku kryzysu lub w skutek nadmiernych wydatków budżetowych, poszukując źródeł dodatkowych wpływów, a jednocześnie chcąc uniknąć wprowadzania nowych danin, starają się zwiększyć efektywność już istniejących obciążeń fiskalnych. Druga z przyczyn rosnącej uwagi, jaką poświęca się zjawisku luki, wynika z narastającej w wyniku globalizacji presji konkurencyjnej między podmiotami gospodarczymi, w której opodatkowanie odgrywa zasadniczą rolę. Nie trudno zauważyć, że luka podatkowa powoduje powstawanie zjawiska negatywnej selekcji. Podmioty gospodarcze uchylające się od opodatkowania stanowią nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorstw prawidłowo rozliczających podatki. W związku z tym znaczenie rynkowe tych pierwszych rośnie, przyczyniając się do pogłębiania zjawiska luki [Adamczyk, Czyż, 2015, s. 125-126].

Analiza zjawiska luki podatkowej nie jest możliwa bez dokładnego zdefiniowania tego pojęcia. Zgodnie z najbardziej ogólną, a zarazem najbardziej uniwersalną definicją stosowaną zarówno przez podmioty szacujące rozmiary tego zjawiska (np. PWC), jak i przez Komisję Europejską, „[...] lukę podatkową definiuje się jako różnicę pomiędzy wpływami z podatków, które powinny zostać teoretycznie osiągnięte oraz kwotą wpływów faktycznie uzyskanych”. Przyjęcie tak ogólnej definicji luki podatkowej ma tę zaletę, że nie narzuca konkretnej metodyki jej pomiaru i jednocześnie pozostaje ona aktualna niezależnie od rodzaju podatku, w jakim występuje luka [Adamczyk, 2015, s. 602].

Na rys. 1 wskazano na czynniki wpływające na powstawanie luki w podatku od wartości dodanej.



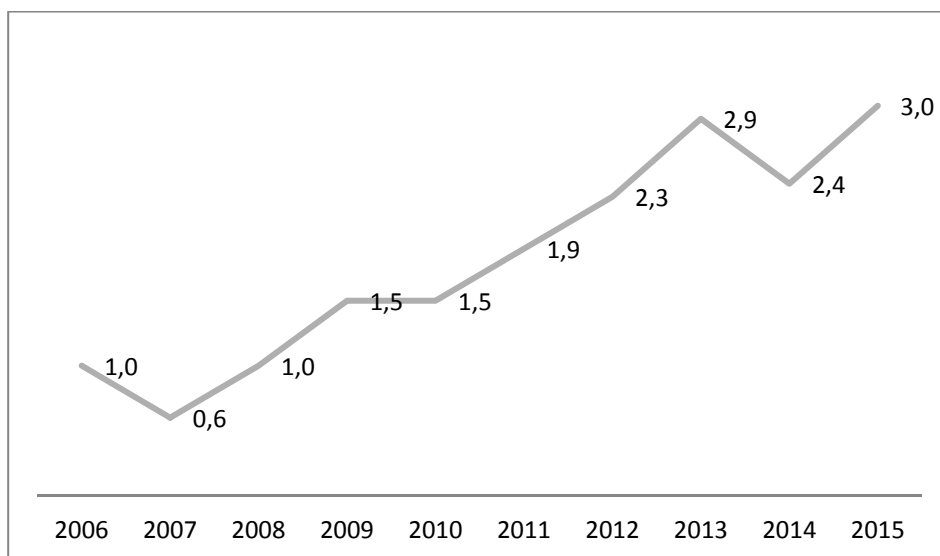
Rys. 1. Czynniki wpływające na powstawanie luki w podatku od wartości dodanej

Źródło: [PWC, 2015, s. 3].

Należy zauważyć, że luka podatkowa obejmuje nie tylko uszczuplenia dochodów wynikające z oszustw podatkowych (*tax fraud, tax evasion*), ale także z nieprawidłowości wynikających z postępowania nieumyślnego (błędy, zaniechania, nieznanostwo prawa) oraz w wyniku zgodnych z prawem, lecz niezgodnych z zamiarem ustawodawcy operacji prowadzących do uzyskania efektywnie niższego opodatkowania niż teoretycznie wynikałoby to z ducha odpowiedniej ustawy (*tax avoidance*) [PWC, 2014, s. 6].

Na rys. 2 wskazano kształtowanie się luki w podatku od wartości dodanej jako odsetka PKB w Polsce w latach 2006-2015.

Poziom poboru podatków w Polsce, wyrażony jako procent PKB, jest niższy niż w większych państwach członkowskich UE. Tabela 1 ilustruje pobór trzech głównych podatków przez administrację podatkową w Polsce w wybranych średnich i dużych państwach członkowskich UE w 2012 r.



Rys. 2. Zmiany luki VAT jako odsetka PKB w Polsce w latach 2006-2015 według wyliczeń i prognoz Pricewaterhouse Coopers

Źródło: [PWC, 2015, s. 5].

Tabela 1. Pobór podatków w 2012 r. jako procent PKB w wybranych krajach UE

Kraj	PIT	CIT	VAT	PIT+CIT+VAT
Bułgaria	3,1	2,0	9,2	14,3
Czechy	3,8	3,6	7,3	14,7
Francja	8,2	2,5	7,0	17,7
Niemcy	9,6	1,8	7,3	18,7
Węgry	5,3	1,3	9,7	16,3
Włochy	12,1	2,9	6,1	21,1
Rumunia	5,9	2,2	8,2	16,3
Słowacja	2,7	2,5	6,0	11,2
Hiszpania	7,4	2,2	5,4	15,0
Wielka Brytania	9,7	2,9	7,4	20,0
Polska	4,5	2,1	7,1	13,7

Źródło: Na podstawie [Toro et al. 2015].

W Polsce przychody podatkowe są niższe niż w podobnych krajach regionu. Podobnie jak w przypadku krajów sąsiednich, które przystąpiły do UE w ciągu ostatniej dekady, VAT stanowi największy udział w podatku pobieranym w Polsce. Poziom podatku akcyzowego pobieranego w Polsce wynosi 3,7% PKB i mieści się w zakresie typowym dla dużych krajów UE [Toro et al., 2015, s. 4].

2. Jednolity plik kontrolny (JPK)

Kontrola prawidłowości rozliczeń podatkowych dokonywana jest na podstawie trzech aktów prawnych:

- ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), która reguluje kontrolę podatkową i czynności sprawdzające dokonywane przez organ podatkowy,
- ustawy z dnia 28 września 1991 r. kontroli skarbowej (Dz.U. z 2004 r., Nr 8, poz. 65 z późn. zm.), która reguluje kontrolę skarbową prowadzoną przez Urząd Kontroli Skarbowej (tzw. policja skarbową),
- ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807), która wprowadza ograniczenia możliwości kontrolowania przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 286 § 1 kontrolujący, w zakresie wynikającym z upoważnienia, są w szczególności uprawnieni do:

- 1) wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń kontrolowanego;
- 2) wstępu do lokali mieszkalnych w przypadku, o którym mowa w art. 276 § 1;
- 3) żądania okazania majątku podlegającego kontroli oraz do dokonania jego oględzin;
- 4) żądania udostępniania akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w formie elektronicznej;
- 5) zbierania innych niezbędnych materiałów w zakresie objętym kontrolą;
- 6) zabezpieczania zebranych dowodów;
- 7) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli;
- 8) żądania przeprowadzenia spisu z natury;
- 9) przesłuchiwania świadków, kontrolowanego oraz innych osób wymienionych w art. 287 § 4;
- 10) zasięgania opinii biegłych.

Podstawą przeprowadzenia e-kontroli jest art. 286 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej.

Organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu:

- sprawdzenie terminowości: składania deklaracji, wpłacania zadeklarowanych podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów;

- stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji;
- ustalenie stanu faktycznego zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami [Dolata, 2011, s. 143].

Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1649) wdraża w życie koncepcję tzw. jednolitego pliku kontrolnego (JPK) – ideę opracowaną przez OECD [2011], która nakłada na podatników, prowadzących księgi podatkowe przy wykorzystaniu programów komputerowych, obowiązek przedkładania tychże ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych w postaci plików o formacie strukturalnym. Dzięki takiemu formatowi w sposób automatyczny, z wykorzystaniem odpowiednich algorytmów informatycznych organy podatkowe będą mogły wyodrębnić niezbędne dane merytoryczne i dokonać ich weryfikacji.

Zgodnie z uzasadnieniem do ww. ustawy jednolity plik kontrolny powinien mieć zastosowanie:

- w postępowaniu podatkowym;
- w kontroli podatkowej;
- w zakresie czynności sprawdzających, w tym w zakresie czynności sprawdzających u kontrahenta podatnika – jeżeli kontrahent podatnika prowadzi księgi podatkowe przy użyciu programów informatycznych.

Wprowadzona koncepcja funkcjonuje już w wielu innych krajach Unii Europejskiej, takich jak: Holandia, Austria, Portugalia, Słowenia, Estonia czy Luksemburg. Znaczna większość tych krajów implementowała Jednolity Plik Kontrolny zgodny z rekomendacją OECD.

Jednym z celów proponowanych zmian jest poprawa efektywności kontroli podatkowych poprzez wprowadzenie do systemów księgowych nowej funkcjonalności, tj. możliwości edycji ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych z wykorzystaniem powszechnie stosowanego w komunikacji elektronicznej standardu XML. Korzyści z JPK to dostęp do danych w formacie łatwym do analizy, ułatwienie dla wewnętrznych i zewnętrznych audytorów, brak wydruków papierowych, szybsza kontrola, znaczny stopień automatyzacji. Zmniejszy to też koszty funkcjonowania administracji podatkowej. Według Ministerstwa Finansów wprowadzona zmiana ma prowadzić do zmniejszenia kosztów wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników oraz ma poprawić relacje między administracją i jej klientami.

Jak podaje „Gazeta Podatkowa” [Żujewska, 2015], Ministerstwo Finansów nie ukrywa, że narzucając przedsiębiorcom sposób przekazywania danych księgowych, liczy także na wzrost o 7,5% rocznie wpływów z ustaleń uszczupień podatkowych. Zwiększy się bowiem efektywność i liczba kontroli podatkowych. Dodatkowe wpływy z podatków mają wynieść docelowo około 200-400 mln zł rocznie.

Przedsiębiorca prowadzący księgi podatkowe przy użyciu programu komputerowego będzie musiał, na żądanie urzędników, wyciągi z ksiąg oraz dokumentów księgowych przekazać zapisane w postaci pliku o określonym formacie i strukturze (xml). Plik ten będzie dostarczany za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych.

Jednolity plik kontrolny będzie się składał z siedmiu struktur:

- Struktura 1 – księgi rachunkowe.
- Struktura 2 – wyciągi bankowe.
- Struktura 3 – magazyn.
- Struktura 4 – ewidencje zakupu i sprzedaży.
- Struktura 5 – faktury.
- Struktura 6 – podatkowa księga przychodów i rozchodów.
- Struktura 7 – ewidencja przychodów.

Rozwiązanie polegające na wprowadzeniu obowiązku przesyłania danych w postaci JPK zaczyna obowiązywać z dniem 1 lipca 2016 r., przy czym ustawodawca przewidział okres przejściowy dla małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Na podstawie art. 29 ustawy nowelizującej w okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. przedsiębiorcy ci mogą przekazywać dane w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej JPK. Możliwość ta nie oznacza bezwzględnego obowiązku przekazywania danych w tym formacie. Powinność ta będzie na tych przedsiębiorcach spoczywać dopiero od 1 lipca 2018 r., czyli 2 lata po tym, jak obowiązek ten dotknie dużych przedsiębiorców.

Zaskakujące jest jednak to, że takim okresem przejściowym nie zostali objęci mikroprzedsiębiorcy. Stanowią oni odrębną kategorię przedsiębiorców, obok małych, średnich i dużych. Oznaczałoby to, że mikroprzedsiębiorcy, tak jak duże firmy, musieliby stosować jednolity plik kontrolny już od 1 lipca 2016 r. Czy taka była intencja ustawodawcy? Wszystko zależy od przyjętej definicji mikroprzedsiębiorcy. W załączniku do zalecenia 2003/361/WE, w art. 2 ust. 1 jest zapisane, że: „[...] na kategorię przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (MŚP) składają się przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 osób i których obroty roczne nie przekraczają 50 mln EUR, i/lub których roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln EUR”.

Należy zauważyć, że powyższe zalecenie nie ma mocy wiążącej, to jednak definicje w nich zawarte są uwzględniane w rozporządzeniach Komisji UE, które to akty prawne obowiązują wprost i nie wymagają implementacji. Wydaje się więc, że pojęcie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w każdym przypadku zawiera w sobie również pojęcie mikroprzedsiębiorstw. Należy zatem przyjąć, że i te przedsiębiorstwa będą objęte okresem przejściowym, jeśli chodzi o obowiązek przesyłania danych w formacie JPK.

Dlaczego jednak ustawodawca jednoznacznie nie wskazał mikroprzedsiębiorców jako grupy objętej okresem przejściowym? Czy prawo podatkowe nie powinno być przejrzyste i czytelne dla podmiotów obowiązanych do jego stosowania?

O tym, że polski system podatkowy i aparat skarbowy są skomplikowane i dalekie od doskonałości, świadczą analizy. W najnowszej edycji rankingu „Paying Taxes” określającego najkorzystniejsze dla przedsiębiorców systemy podatkowe, Polska została sklasyfikowana na 114. miejscu (na 183 kraje). Przed nami znalazły się m.in. Kambodża (66), Afganistan (94) i Etiopia (103). Taki wynik to skutek liczby płatności i liczby godzin poświęconych przez średnie spółki na realizację obowiązków podatkowych. Z kolei OECD uznaje, że polski system podatkowy jest zły i drogi.

Podsumowanie

Wprowadzenie JPK ma przede wszystkim przyczynić się do znacznego zmniejszenia uszczupień podatkowych, ale wśród zalet wymienia się:

- dla budżetu państwa – zwiększenie dochodu,
- dla przedsiębiorców zmniejszenie skali nieuczciwej konkurencji,
- mogą zostać wdrożone dodatkowe funkcje zmniejszające ilość pracy u przedsiębiorcy, zwłaszcza w dziale księgowości.

Oprócz wskazanych korzyści, wymienia się również wady wprowadzenia JPK. Jednym z głównych zarzutów, jaki wysuwają przedsiębiorcy, to fakt, że będą musieli informować organ kontrolujący o milionach faktur oraz ogromnej liczbie informacji podatkowych. Taki plik trzeba będzie wysyłać w formie elektronicznej, więc informacje będzie można skopiować i wykraść. Pojawiają się następujące pytania: co z tajemnicą handlową? co z tajemnicą bankową? Należy zauważyć, że obowiązujące przepisy o tajemnicy skarbowej dotyczą dokumentacji papierowej i nie są dostosowane do ochrony danych informatycznych.

Kolejnym zarzutem jest fakt, że przedsiębiorcy mogą prowadzić dokumentację według własnych standardów, ponieważ nie do wszystkich elementów sprawozdawczości są określone specjalne wymagania. Do tego zdarza się, że przedsiębiorcy stosują kilka odrębnych systemów informatycznych. Po wprowadzeniu JPK będą musieli dostosować wszystko do jednolitych wymagań i zainstalować system, który zsynchronizuje używane oprogramowania. Dla przedsiębiorcy będzie się to wiązać z dodatkowymi kosztami, a w przypadku dużych firm, koszty mogą wynieść dziesiątki tysięcy złotych.

Niestety JPK nie obejmie szarej strefy, tylko skupi się na podmiotach, które i tak są kontrolowane. A zalety wprowadzenia JPK w większości występują po stronie organów skarbowych.

Organy skarbowe powinny się zastanowić, czy prostszym i skuteczniejszym rozwiązaniem byłoby nałożenie na przedsiębiorców obowiązku posiadania kont bankowych i przeprowadzania wszelkich transakcji za pomocą transakcji elektronicznych.

Literatura

- Adamczyk A. (2015), *Zjawisko luki podatkowej, w kształtowaniu warunków funkcjonowania przedsiębiorstw*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 116.
- Adamczyk A., Czyż M. (2015), *Determinanty luki podatkowej w VAT w krajach Unii Europejskiej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 76.
- Dolata S. (2011), *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2014), *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*, Warszawa.
- OECD (2011), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2010*, Forum on Tax Administration, 3 March.
- PWC (2014), *Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?* Warszawa.
- PWC (2015), *Wyludzenia VAT – luka podatkowa w 2014 roku i prognoza 2015*, Warszawa.
- Toro J., Jensen A., Thackray M., Kidd M., Russel B. (2015), *Administracja podatkowa – wyzwania modernizacyjne i priorytety strategiczne*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.
- Ustawa z dnia 29 lipca 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2015 r., poz. 613.
- Żujewska M. (2015), *Jak fiskus e-(s)kontroluje przedsiębiorcę?* „Gazeta Podatkowa” z 5 października, nr 80 (1225).

STANDARD AUDIT FILE AS A FORM OF PROVIDING INFORMATION TAX¹

Summary: The article attempts to indicate on the Standard Audit File as a form of communication of information to the tax authorities. Considerations began by pointing to the tax gap as a determinant affecting increasing the tax audit. Then presented the main assumptions of the Single File Control.

Keywords: Standard Audit File, tax control, tax information.

¹ Tłumaczenie: Dariusz Pauch.