



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.07.2020

Pan Tadeusz Kościński
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński – Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra Finansów poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju w okresie od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów w okresie od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.– Marian Banaś, Minister Finansów w okresie od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.– Teresa Czerwińska, Minister Finansów w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/33/2020 z 15 stycznia 2020 r.2. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/114/2019 z 20 grudnia 2019 r.3. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/34/2020 z 15 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-6)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Zakres kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 77 – <i>Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa</i>.</p> <p>Ocenię podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja dochodów budżetowych,– działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,– sporządzenie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp). <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p>
---------------------------------	--

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- analizy wykonania planu dochodów podatkowych,
- analizy wykonania planu dochodów niepodatkowych,
- analizy wykonania planu dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych,
- analizy skuteczności egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w części budżetowej 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdania budżetowego Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdania Rb-27.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Dochody części 77 zostały wykonane w kwocie 377,0 mld zł i były o 8,1 mld zł wyższe, tj. o 2,2% od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na 2019 r.⁴

Poprawiła się relacja wpływów podatkowych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu, z 97,8% w 2018 r. do 98,9% w 2019 r. Poprawiła się skuteczność egzekucji, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanej w drodze egzekucji administracyjnej do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, z 41,9% w 2018 r. do 43,8% w 2019 r.

Wykonując określone w art. 175 ustawy o finansach publicznych zadania w zakresie nadzoru i kontroli, Minister Finansów na bieżąco monitorował gromadzenie dochodów w części 77. Przebieg realizacji dochodów wskazuje, że działania podejmowane przez Ministra Finansów zapewniły należyłą skuteczność w poborze dochodów.

Sprawozdanie łączne Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* w 2019 r. zostało sporządzone w terminie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 w formie opisowej.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

1.1 Realizacja dochodów podatkowych

Opis stanu faktycznego

Dochody podatkowe, zaplanowane w ustawie budżetowej na 2019 rok w kwocie 359 731,3 mln zł, wyniosły 367 290,7 mln zł, tj. były o 7559,4 mln zł (o 2,1%) wyższe od prognozowanych.

W 2019 r. dochody z głównych źródeł podatkowych były wyższe lub zbliżone do wielkości planowanej. Znacznie powyżej prognozy (o 14,9%) zrealizowane zostały dochody z podatku dochodowego od osób prawnych. Powyżej oczekiwań wykonane zostały także dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1,8% powyżej planu) oraz podatku od towarów i usług (o 0,7%).

Prognoza wykonania dochodów podatkowych za 2018 r. w kwocie 340 589,0 mln zł, stanowiąca bazę do planowania dochodów na 2019 r., przyjęta podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na 2019 r., była ostrożna. Rzeczywiście zrealizowane dochody podatkowe za 2018 r. wyniosły 349 353,8 mln zł i były o 8764,8 mln zł, tj. o 2,6% wyższe od tej prognozy.

W 2019 r. wzrost gospodarczy spowolnił. Produkt krajowy brutto w 2019 r. wzrósł realnie o 4,1%, gdy w 2017 r. o 4,9%, a w 2018 r. o 5,1%. Wielkość PKB wzrosła w 2019 r. w stosunku do 2018 r. bardziej niż założono przy tworzeniu ustawy budżetowej (prognoza 3,8%).

Tempo wzrostu PKB w kolejnych kwartałach 2019 r. w stosunku do analogicznych okresów roku poprzedniego słabło (z 4,8% w I kw., 4,6% w II kw., 3,9% w III kw. do 3,2% w IV kw.). Do rocznego spowolnienia przyczynił się ujemny wkład we wzrost PKB zapasów, który wyniósł -0,9 punktu procentowego, gdy w 2018 r. był dodatni (0,4 punktu procentowego). Wykorzystanie zapasów wiązało się z większą niepewnością wynikającą z obserwowanego spowolnienia w strefie euro i całej Unii, a zatem z niechęcią przedsiębiorstw do ponoszenia nowych wydatków inwestycyjnych. Do prognozy PKB w 2019 r. przyjęto, że wkład zmiany zapasów w latach 2018-2019 będzie neutralny dla tempa wzrostu PKB. Niższy wkład we wzrost PKB niż założono, miały inwestycje ogółem. Nakłady brutto na środki trwałe wzrosły o 6,9% w 2019 r., wobec prognozowanego wzrostu o 8,4%. Niższe niż prognozowano były nakłady sektora publicznego, w wyniku przesunięcia części inwestycji związanych z wykorzystaniem środków unijnych na następne lata. Podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego pozostała konsumpcja prywatna. Spożycie prywatne wzrosło w porównaniu do roku poprzedniego o 3,8% (zakładano wzrost o 3,5%), wobec 4,2% w 2018 r. i 4,5% w 2017 r. W rezultacie tempo wzrostu popytu krajowego było niższe od oczekiwanego (4,2%) i niższe niż w latach 2017-2018. Popyt krajowy wzrósł realnie o 3,5%, podczas gdy w 2018 r. o 5,3%, a w 2017 r. o 4,9%. Pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, inaczej niż zakładano, miało saldo obrotów z zagranicą. Nieco wyższa od dynamiki importu (103,0%) była dynamika eksportu (104,2%).

Średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 2,3%. Wzrost ten był na poziomie oczekiwanym oraz o 0,7 punktu procentowego wyższy niż w 2018 r. (1,6%). Do wzrostu inflacji przyczynił się w szczególności wzrost cen żywności oraz usług w drugim półroczu 2019 r.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W efekcie wysokiego wzrostu gospodarczego w latach 2017-2018 wzrósł popyt na pracę, a przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w ujęciu nominalnym wzrosło o 7,1% w 2018 r. i o 7,2% w 2019 r., tj. więcej niż prognozowano (odpowiednio 5,3% i 5,6%).

Na poziom wykonania dochodów podatkowych wpływały działania uszczelniające system podatkowy. Do już wdrożonych i rozwijanych rozwiązań, takich jak system monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (SENT), system STIR służący do przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych czy mechanizm podzielonej płatności oraz rozwiązań w zakresie systemu rynku gier hazardowych w celu ograniczenia „szarej strefy” w tym obszarze, zostały wprowadzone kolejne. Do ważniejszych należy obowiązek raportowania schematów podatkowych, zmiana zasad rozliczania polskiego podatku u źródła czy wprowadzenie możliwości ewidencjonowania sprzedaży na rzecz osób nieprowadzących działalności gospodarczej na tzw. kasach online. Rozszerzało się także zastosowanie narzędzi informatycznych umożliwiających administracji skarbowej wykorzystanie danych z ewidencji VAT przekazywanych obowiązkowo przez podatników w postaci jednolitego pliku kontrolnego oraz danych gromadzonych w ramach systemu STIR.

Dochody podatkowe były o 17 936,9 mln zł, tj. o 5,1% wyższe w porównaniu do roku poprzedniego. Było to wynikiem przede wszystkim wzrostu dochodów z trzech źródeł, tj. podatku od towarów i usług (o 5944,7 mln), podatku dochodowego od osób fizycznych (o 5886,2 mln) i podatku dochodowego od osób prawnych (o 5343,8 mln).

Największy udział w dochodach, wynoszący 49,3%, miały dochody z podatku od towarów i usług. Udział ten dla pozostałych podatków stanowiących podstawowe źródło dochodów podatkowych wyniósł: 19,7% podatek akcyzowy, 17,8% podatek dochodowy od osób fizycznych i 10,9% podatek dochodowy od osób prawnych. Wysokie tempo wzrostu w 2019 r. dochodów z podatków dochodowych wpłynęło na wzrost udziału w strukturze dochodów podatkowych – dochodów z PIT i CIT (odpowiednio o 0,8 oraz 1,0 punkt procentowy w porównaniu do roku poprzedniego), natomiast obniżył się udział dochodów z VAT i podatku akcyzowego (odpowiednio o 0,8 i 0,9 punktu procentowego).

(akta kontroli str.139-148, ,708, 709, 734-739)

Dochody z podatku od towarów i usług zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 179 600,0 mln zł wyniosły 180 891,8 mln zł, tj. 100,7% prognozy. W porównaniu do 2018 r. były wyższe o 5944,7 mln zł, tj. o 3,4%.

W ujęciu memoriałowym (ESA 2010), pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z VAT według szacunków Ministerstwa Finansów wyniosły 182,2 mld zł i były o 5,8% wyższe niż w 2018 r. (172,2 mld zł).

Faktycznie zrealizowane dochody za 2018 r. były wyższe aż o 7637,1 mln zł, tj. o 4,6% od przewidywanego ich wykonania, przyjętego jako podstawa planu tych dochodów na rok 2019 .

(dowód: akta kontroli str. 139-148, 1208, 1804)

Sytuacja makroekonomiczna w 2019 r. była kolejny rok z rzędu korzystna dla gromadzenia dochodów z VAT. Spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 5,8% wobec prognozowanego wzrostu o 5,9%. W porównaniu do lat 2017-2018, kiedy wzrosło odpowiednio o 6,6% i 5,9%, w 2019 r. spożycie prywatne w ujęciu nominalnym było niższe. Także tempo wzrostu sprzedaży detalicznej obniżyło się.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sprzedaż detaliczna w 2019 r. była o 5,4% wyższa niż przed rokiem (w 2018 r. wzrosła o 6,2%).

(dowód: akta kontroli str. 709)

W 2019 r. nabywcy towarów i usług mogli w rozliczeniach VAT stosować mechanizm podzielonej płatności⁶, a od 1 listopada 2019 r.⁷ obowiązek stosowania przez podatników VAT tego mechanizmu objął część dostaw towarów i świadczenia usług⁸. Wprowadzenie tego mechanizmu miało na celu przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom podatkowym poprzez wyeliminowanie ryzyka znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT. Ministerstwo szacowało, że w efekcie dobrowolnego korzystania z mechanizmu podzielonej płatności dochody z VAT w 2019 r. będą o 3,3 mld zł wyższe.

(dowód: akta kontroli str. 85, 86, 89, 90)

W celu dalszego uszczelnienia systemu podatkowego i ograniczenia niekorzystnych dla gromadzenia dochodów podatkowych zjawisk Minister Finansów przygotował także zmiany w systemie STIR⁹. W ich rezultacie został rozszerzony między innymi zakres danych przesyłanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe¹⁰.

Administracja skarbową przeprowadzała analizy ryzyka wykorzystywania działalności 620 banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (619 w 2018 r.) do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, w oparciu o wskaźnik ryzyka oraz informacje i zestawienia otrzymane z Krajowej Izby Rozliczeniowej. W 2019 r. zablokowano 67,2 mln zł na 537 rachunkach bankowych należących do 113 podmiotów. W podmiotach, u których zablokowano środki na rachunkach bankowych, wszczęto w związku z podejrzeniem oszustw podatkowych, oszacowanych na kwotę 584,3 mln zł, kontrole.

Wzrost w 2019 r. dochodów podatkowych, według założeń przyjętych do planu dochodów z VAT, oszacowany na kwotę 1 mld zł, miał być także rezultatem obniżenia się poziomu ubytków tych dochodów spowodowanych obrotem fikcyjnymi fakturami w wyniku wzrostu skuteczności prowadzonych przez administrację skarbową analiz ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 728, 729, 921-923)

⁶ Mechanizm podzielonej płatności (ang. *split payment*) wprowadzony od 1 lipca 2018 r. ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 62, ze zm.).

⁷ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1751, ze zm.).

⁸ Tj. dostawy towarów i świadczenie usług udokumentowane fakturami, których wartość brutto wynosi lub przekracza 15 tys. zł i w których wykazano transakcje w zakresie towarów lub usług wymienionych w dodanym do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz. 106, ze zm.) załączniku nr 15. Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności objął w szczególności dostawy towarów i świadczenia usług, które były objęte do 31 października 2019 r. mechanizmem odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialnością podatkową, wymienione w załączniku nr 11, 13 i 14 ustawy o podatku od towarów i usług.

⁹ STIR to system teleinformatyczny izby rozliczeniowej wprowadzony ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. poz. 2491), tj. system analizy i przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informacji o rachunkach podmiotów kwalifikowanych, a także o transakcjach tych podmiotów dokonywanych za pośrednictwem objętych tym systemem rachunków bankowych lub rachunków spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Podmiotem kwalifikowanym w rozumieniu ustawy o STIR jest osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, osoba fizyczna prowadząca działalność zarobkową na własny rachunek niebędąca przedsiębiorcą, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1499, ze zm.)

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu funkcjonowanie mechanizmu podzielonej płatności oraz prowadzone przez administrację skarbową analizy ryzyka wpłynęły na poziom dochodów z VAT.

Wpływy z VAT wyniosły 294 007,4 mln zł i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 22 355,6 mln zł, tj. o 8,2%.

Zwroty z VAT wyniosły 113 074,5 mln zł i były o 16 413,7 mln zł, tj. o 17,0%, wyższe od zrealizowanych przez urzędy skarbowe w 2018 r. Zdaniem Dyrektora Departamentu Podatku od Towarów i Usług, wpływ miała na to stabilna sytuacja finansowa przedsiębiorstw w 2018 r., która mogła przełożyć się na zwiększenie inwestycji przedsiębiorstw w związku z dobrymi warunkami gospodarczymi.

W grudniu 2019 r., w związku z planowanym wdrożeniem nowego centralnego systemu finansowo-księgowego (Poltax2B Plus), urzędy skarbowe wypłaciły podatnikom zwroty VAT, obsługiwane jeszcze w poprzednim systemie (Poltax2B), w kwocie 1204,1 mln zł, których termin płatności upływał w styczniu 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 656, 658, 659, 870-875)

Podatnicy w deklaracjach podatkowych przekazanych do urzędów skarbowych za okres od grudnia 2018 r. do listopada 2019 r. wykazali:

- podatek VAT podlegający wpłacie na kwotę 271 141 mln zł, tj. o 14 997 mln zł (o 5,9%) wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego;
- podatek do zwrotu na kwotę 110 285 mln zł, tj. o 8677 mln zł (o 8,5%) wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 869)

Tempo wzrostu wpływów w latach 2017-2018 znacząco przewyższało tempo wzrostu bazy VAT. Efektem tego było zmniejszenie się luki VAT. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazał, że w 2019 r. tempo wzrostu wpływów z VAT było zbliżone do tempa wzrostu bazy VAT, co może sugerować, że luka VAT w 2019 r. nie uległa ograniczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 847)

Polska jeszcze w 2015 r. należała do krajów UE z największą luką podatkową w VAT. W latach 2016-2018 w wyniku znacznego uszczelnienia systemu VAT doszło do jej istotnego ograniczenia. Poziom zrealizowanych dochodów w 2019 r. świadczy, że osiągnięcia z lat poprzednich zostały utrzymane.

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w 2019 r. wyniosły 39 984,7 mln zł i w porównaniu do prognozowanych w kwocie 34 800,0 mln zł były wyższe o 5184,7 mln zł, tj. o 14,9%. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2018 r. były wyższe o 5343,8 mln zł, tj. o 15,4%.

Sytuacja gospodarcza dla gromadzenia dochodów kolejny rok z rządu była korzystna. W ujęciu nominalnym tempo wzrostu PKB wyniosło 7,1% i było wyższe od założeń (6,1%) oraz wyższe niż rok wcześniej (6,3%).

(dowód: akta kontroli str. 862, 1208)

Wpływy z CIT od przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 r. wyniosły 40 997,1 mln zł i były wyższe od wpływów w 2018 r. o 6004,7 mln zł, tj. o 17,2%. Wpływ miało na to saldo rozliczenia rocznego CIT za 2018 r., które dla całego sektora finansów publicznych wyniosło 3989 mln zł i było wyższe od salda w 2017 r. o 2435 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 1878 mln zł. Efektywna stawka CIT w 2018 r. w przypadku przedsiębiorstw niefinansowych wyniosła w 2018 r. 16,89% i była wyższa o 0,06 punktu procentowego niż w 2017 r. (16,83%). Zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych według danych Głównego Urzędu Statystycznego

był o 4,2% wyższy od uzyskanego w 2018 roku i wykazało go 81,8% ogółu przedsiębiorstw (wobec 80,6% rok wcześniej). Strata netto zmniejszyła się o 10,7%. Wpływy z CIT od banków i pozostałych instytucji finansowych w 2019 r. wyniosły 9867,7 mln zł i były wyższe o 528,2 mln zł, tj. o 5,7% niż w 2018 r. Saldo rozliczenia rocznego za 2018 r. tej grupy podatników było wyższe o 57 mln zł niż w 2017 r., w tym dla budżetu państwa o 44 mln zł. Efektywna stawka CIT za 2018 r., według której opodatkowano dochód banków i pozostałych instytucji finansowych, wyniosła 18,16% i była wyższa o 0,02 punktu procentowego niż w roku poprzednim. Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2019 r., według danych Głównego Urzędu Statystycznego, był o 12,2% wyższy od uzyskanego w 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1372, 1376-1377, 1652, 1672-1674, 1743-1744, 1761-1764)

Przy prognozowaniu dochodów z CIT na 2019 r. prawidłowo określono wysokość przewidywanego wykonania dochodów za 2018 r. Faktycznie zrealizowane dochody z CIT za 2018 r. były o 1,9% wyższe, tj. o 640,9 mln zł, od kwoty przyjętej przy planowaniu dochodów z CIT na 2019 r.

Szacowane na etapie prognozowania dochodów z CIT efekty dla budżetu państwa w kwocie 153,5 mln zł z tytułu wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2018 r. zmian uszczelniających system podatku CIT¹¹ zostały osiągnięte. Zmiany polegały w szczególności na:

- ograniczeniu wysokości kosztów uzyskania przychodów związanych z umowami o usługi niematerialne (np. umowy licencyjne, usługi doradcze, zarządzania i kontroli) oraz związanych z korzystaniem z wartości niematerialnych i prawnych,
- rozdzieleniu źródeł przychodów na zyski kapitałowe oraz pozostałe źródła przychodów,
- opodatkowaniu przychodów z budynków będących własnością podatnika a oddanych na podstawie umowy najmu lub dzierżawy lub umowy o podobnym charakterze,
- modyfikacji przepisów dotyczących zagranicznej jednostki kontrolowanej i podatkowej grupy kapitałowej.

Na podstawie danych z zeznań rocznych za 2018 r. składanych w 2019 r. Ministerstwo Finansów oszacowało, że efekty tych zmian mogły w latach 2018-2019 wynieść dla budżetu państwa przynajmniej 1,3 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 1653-1654, 1658-1659, 1684, 1688, 1761-1763)

Przepisy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹² od 1 stycznia 2019 r.:

- nałożyły obowiązek raportowania schematów podatkowych, w tym schematów podatkowych transgranicznych, na osoby korzystające i inne osoby uczestniczące w ich projektowaniu i wprowadzeniu¹³;

¹¹ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. poz. 2175, ze zm.).

¹² Dz.U. poz. 2193, ze zm.

¹³ Czynność planowana lub zespół powiązanych czynności, w tym także planowanych, których co najmniej jedna strona jest podatnikiem lub które mają lub mogą mieć wpływ na powstanie lub niepowstanie obowiązku podatkowego. W 2019 r. do Szefa KAS wpłynęło 5,2 tys. informacji o schematach podatkowych.

- zmieniły zasady poboru podatku u źródła z tytułu należności opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, wypłacanych przez płatnika w wysokości przekraczającej 2 mln zł dla tego samego nierezydenta (tj. modyfikacji uległy zasady rozliczania polskiego podatku u źródła).

Według szacunków Ministerstwa Finansów rozwiązania te miały zwiększyć dochody budżetu państwa z CIT za 2019 r. o 1 mld zł.

Wpływy od płatników CIT z tytułu zryczałtowanego podatku dochodowego od osób prawnych w 2019 r. wyniosły 3055,5 mln zł¹⁴ i były o 1259,1 mln zł (o 70,1%) wyższe niż w 2018 r. Według Dyrektora Departamentu Poboru Podatków, zmiana zasad rozliczania polskiego podatku u źródła miała istotne znaczenie w zakresie wykazanego zwiększenia wpływów budżetowych. Na podstawie posiadanych danych brak jest możliwości ustalenia, w jakim stopniu przyczyną wzrostu wpływów były zmiany w obszarze podatku u źródła, a w jakim inne zmiany uszczelniające system podatkowy, takie jak raportowanie schematów podatkowych, wdrożenie przepisów o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania czy nawet lepsza koniunktura rynkowa, lepsza edukacja finansowa, przekazy medialne o zwiększeniu skuteczności kontroli podatkowych i inne.

Na dochody z CIT wpływ miały także zwolnienia podatkowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹⁵. Według szacunków Ministerstwa Finansów zwolnienia miały obniżyć dochody budżetu państwa z CIT 2019 r. o 1 mld zł. Skutki zwolnienia dochodów podatników z działalności gospodarczej, określone w decyzji o wsparciu, okazały się, według analiz Ministerstwa Finansów, znacznie niższe i nie wpłynęły na obniżenie dochodów z CIT w szacowanej wielkości.

(dowód: akta kontroli str. 1684, 1710-1714, 1725, 1731-1732, 1779-1781, 1802-1803)

Stawkę w podatku CIT dla małych i średnich przedsiębiorstw obniżoną z dniem 1 stycznia 2017 r. z 19% do 15%, ponownie obniżono z dniem 1 stycznia 2019 r. do 9%¹⁶. Ministerstwo Finansów szacowało, że w wyniku obniżenia stawki CIT dochody budżetu państwa z tego podatku będą niższe o 0,3 mld zł. Ocena skutków tych regulacji będzie możliwa po zakończeniu przez Ministerstwo Finansów analizy złożonych przez podatników zeznań za 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1660-1662, 1764, 1765)

Za 2018 r. podatek z zastosowaniem 15% stawki podatkowej obliczyło 146 tys. podatników (za 2017 r. – 119 tys. podatników), natomiast podatek z zastosowaniem 19% stawki podatkowej – 60 tys. podatników (za 2017 r. – 75 tys. podatników). Podatek należny obliczony z zastosowaniem stawki podatkowej 15% (2109,7 mln zł) stanowił 4,7% podatku należnego od ogółu podatników CIT, którzy rozliczyli podatek należny za 2018 r. (45 026,7 mln zł).

Efektywna stawka CIT za 2018 r. wyniosła 17,15% i była wyższa od efektywnej stawki podatku za 2017 r. o 0,09 punktu procentowego, w tym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 15% wyniosła 13,47% (za 2017 r. 13,47%), z tego efektywna stawka dla banków i pozostałych instytucji 12,87% (za 2017 r. 13,35%), a dla przedsiębiorstw niefinansowych 13,50% (za 2017 r. 13,48%);

¹⁴ Wpłaty wykazywane w CIT-10Z, podatek od dywidend (i inne dochody z udziału w zyskach osób prawnych) wypłacanych również na rzecz polskich podatników podatku dochodowego od osób prawnych.

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1162, ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2159).

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,38% (za 2017 r. 17,24%), z tego efektywna stawka dla banków i pozostałych instytucji 18,23% (za 2017 r. 18,21%), a dla przedsiębiorstw niefinansowych 17,15% (za 2017 r. 17,03%).

(dowód: akta kontroli str. 1652, 1672-1674)

W Ministerstwie Finansów została opracowana metodyka pozwalająca na analizę zmian luki w CIT w czasie. W efekcie obliczeń przeprowadzonych w Ministerstwie Finansów ustalono, że na skutek czynników innych niż koniunkturalne, w szczególności zmian uszczelniających system podatkowy, luka w CIT w latach 2016-2018 zmniejszyła się łącznie o ok. 6 mld zł, co odpowiadało za ponad 40% wzrostu dochodów podatkowych z CIT w tym okresie. Metodyka ta nie określa poziomu luki CIT, ze względu na trudności metodologiczne. Ministerstwo Finansów uczestniczy z Bankiem Światowym i Komisją Europejską w projekcie obejmującym opracowanie metodyki szacowania luki w podatku dochodowym od osób prawnych. Zaplanowano zakończenie prac nad oszacowaniem luki w CIT na grudzień 2020 r.

Wpływy z podatku dochodowego od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej w 2019 r. wyniosły 21,6 mln zł i były o 15,4 mln zł wyższe od prognozowanych oraz o 13,6 mln zł wykonanych w 2018 r. Wykazany w 2019 r. przez podatników w zeznaniach rocznych za 2018 r. dochód w kwocie 151,4 mln zł z zagranicznej spółki kontrolowanej był wyższy niż w poprzednim roku o 58,4 mln zł, tj. o 62,8%¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 702-707, 1764)

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w 2019 r. wyniosły 65 444,9 mln zł i były o 1144,9 mln zł, tj. o 1,8%, wyższe od prognozowanych w kwocie 64 300,0 mln zł. Od dochodów w 2018 r. były one wyższe o 5886,2 mln zł, tj. o 9,9%.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe od prognozowanych, mimo wprowadzonych w trakcie 2019 r. istotnych zmian systemowych wpływających ujemnie na dochody, a nieuwzględnionych na etapie sporządzania prognozy, ze względu na późniejsze ich opracowanie. Mniej korzystne, niż przewidywano na etapie prognozowania dochodów na 2019 r., były także faktycznie zrealizowane dochody z PIT w 2018 r. Wyniosły one 59 558,7 mln zł i były niższe od przyjętych przy planowaniu dochodów na 2019 r. o 761,3 mln zł, tj. o 1,3%.

Saldo rozliczeń PIT za 2018 r. dla całego sektora finansów publicznych było korzystniejsze od salda za 2017 r. o 431 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 218 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 145-147, 1208, 1382, 1683)

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w 2019 r. wyniosły 54 530,9 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 580,9 mln zł, tj. o 1,1%, natomiast od dochodów w 2018 r. o 5017,0 mln zł, tj. o 10,1%. Złożyły się na nie w 71% dochody z podatku rozliczanego według skali podatkowej oraz w 29% dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej.

Dochody z podatku rozliczanego według skali podatkowej były o 7,5% wyższe w porównaniu do osiągniętych w 2018 r. Na realizację tych dochodów pozytywnie wpłynęła, podobnie jak w roku poprzednim, dobra sytuacja na rynku pracy. Przeciętny fundusz wynagrodzeń, emerytur i rent w ujęciu nominalnym, według

¹⁷ Dane za 2019 r. według stanu na 5 grudnia 2019 r., a za 2018 r. – według stanu na 5 grudnia 2018 r.

szacunków Ministerstwa Finansów, wzrósł o 9,8%, podczas gdy prognozowano na poziomie 6,0%.

Saldo rozliczeń PIT za 2018 r. podatników, których dochód został opodatkowany według skali, było mniej korzystne dla całego sektora finansów publicznych o 255 mln zł. Podatek należny, jaki podatnicy rozliczający PIT według skali wykazali w rozliczeniach rocznych za 2018 r., wyniósł 74 982 mln zł i był o 6965 mln zł wyższy niż w rozliczeniach rocznych za 2017 r., tj. o 10,2%.

W rocznym rozliczeniu podatku za 2018 r., przekazywanym do urzędu skarbowego w 2019 r., podatnicy obliczający podatek według skali podatkowej stosowali podwyższoną kwotę zmniejszającą podatek¹⁸. Według szacunków Ministerstwa Finansów, podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek miało obniżyć dochody o 0,4 mld zł.

Na wykonanie dochodów z PIT według skali podatkowej wpływały także zmiany dokonane w ciągu 2019 r., w tym:

- zwolnienie od 1 sierpnia z opodatkowania podatkiem PIT przychodów osób, które nie ukończyły 26 lat, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł¹⁹;
- obniżenie od 1 października stawki podatku PIT z 18% do 17% dla dochodów do 85 528 zł (stawka 32% dla dochodów ponad 85 528 zł nie zmieniła się) oraz podwyższenie kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, tzw. kosztów pracowniczych²⁰.

Szacowano, że rozwiązania te zmniejszą dochody budżetu państwa z PIT łącznie o 1,8 mld zł. Powyższe zmiany obniżyły dochody budżetu państwa z PIT w 2019 r. Ocena skutków tych regulacji będzie możliwa po złożeniu przez podatników zeznań za 2019 r.

Dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej były wyższe o 17,1% niż w 2018 r. Na realizację dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej pozytywnie wpłynęła dobra sytuacja gospodarcza.

(dowód: akta kontroli str. 1382, 1551-1567, 1591-1592, 1655, 1670-1671, 1677-1679, 1683, 1695-1696, 1747, 1765-1769)

Powyżej prognozy wykonano dochody ze zryczałtowanego podatku. W 2019 r. wyniosły one 9302,9 mln zł i były o 756,9 mln zł, tj. o 8,9%, wyższe od planowanych. Dochody te były o 1085,7 mln zł, tj. o 13,2%, wyższe od wykonanych w 2018 r. Największy udział wynoszący prawie 40% miały wpływy ze zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych. Wpływy z tego tytułu w 2019 r. wyniosły 3701,2 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były wyższe o 364,2 mln zł, tj. o 10,9%, a w porównaniu do 2018 r. o 540,8 mln zł, tj. o 17,1%. Podatnicy w rozliczeniach za 2018 r. przekazywanych do urzędów skarbowych w 2019 r.

¹⁸ Tzn. podwyższoną z obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. kwoty 1188 zł dla podstawy obliczenia podatku nie wyższej niż 6600 zł (na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw /Dz.U. poz. 1926/) do wysokości 1440 zł dla podstawy obliczenia podatku nie wyższej niż 8000 zł (na podstawie ustawy z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne /Dz.U. poz. 2175/).

¹⁹ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 1394). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy do przychodów uzyskanych w 2019 r. limit zwolnienia od podatku wynosi 35 636,67 zł.

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1835).

wykazali ryczałt od przychodów ewidencjonowanych wyższy niż w rozliczeniach za 2017 r. o 619 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1675-1676, 1747, 1765-1769)

Wpływy z PIT z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych w 2019 r. wyniosły 1598,3 mln zł i były niższe od prognozowanych o 201,7 mln zł, tj. o 11,2%, i od wpływów w 2018 r. o 224,8 mln zł, tj. 12,3%. Inwestorzy w 2018 r. zrealizowali niższe zyski niż w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1382, 1655, 1683-1684, 1766-1769)

Wpływy z PIT od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej w 2019 r. wyniosły 13,0 mln zł i były trzykrotnie wyższe od prognozowanych (4,0 mln zł) i od wykonanych w 2018 r. (4,5 mln zł). Wykazany w 2019 r. przez podatników w zeznaniach rocznych za 2018 r. dochód w kwocie 71,1 mln zł z zagranicznej spółki kontrolowanej był wyższy niż w poprzednim roku o 47,3 mln zł²¹.

(dowód: akta kontroli str. 1767, 1769)

Prognoza **dochodów z podatku akcyzowego** zawarta w ustawie budżetowej (73 000,0 zł) została zrealizowana w wysokości 72 395,9 mln zł, tj. w 99,2%. W odniesieniu do 2018 r. dochody z podatku akcyzowego utrzymały się na zbliżonym poziomie (100,4%).

Korzystniejsze niż przewidywano było wykonanie dochodów za 2018 r., przyjętych jako podstawa do prognozy dochodów na 2019 r. Faktycznie zrealizowane dochody 2018 r. były wyższe od zakładanych o 1108,5 mln zł, tj. o 1,6%.

Na poziom wykonania dochodów z akcyzy największy wpływ, spośród zmian systemowych, miało nieujęte w prognozie zmniejszenie stawki opodatkowania energii elektrycznej. Ustawą z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw²² zostały wprowadzone przepisy, zgodnie z którymi z mocą od 1 stycznia 2019 r. stawka akcyzy na energię elektryczną została obniżona do poziomu 5 zł/MWh (z obowiązującego uprzednio poziomu 20 zł/MWh). W rezultacie dochody w tym źródle zostały wykonane w wysokości 750,0 mln zł, co stanowiło 30,2% prognozy. W porównaniu do 2018 r. dochody te były niższe o 1666,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 962, 1176, 1177)

Najważniejszym źródłem dochodów z akcyzy były dochody z opodatkowania paliw silnikowych, które wyniosły 33 891,2 mln zł, i stanowiły 97,9% prognozy oraz 101,0% wykonania w 2018 r. Prognoza dochodów z akcyzy od paliw silnikowych zakładała wzrost sprzedaży na poziomie 3,8%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, sprzedaż paliw stałych, ciekłych i gazowych była wyższa o 2,5% (w 2018 r. wzrosła o 8,0%). Jednym z czynników mających wpływ na niewielki wzrost dochodów był wzrost wartości udzielanych zwolnień w zakresie benzyn lotniczych, używanych do statków powietrznych²³. Wysokość preferencji podatkowej z tego tytułu za 2019 r. była o blisko 450 mln zł wyższa względem analogicznego okresu roku 2018 r. Prognoza obejmowała również dodatnie skutki w wysokości 170 mln zł z tytułu wprowadzenia ograniczenia ilości paliwa przywożonego z państw trzecich ze zwolnieniem z akcyzy. Zmiana regulacji nie została wprowadzona. Pod koniec 2018 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o wycofaniu się z tego projektu,

²¹ Dane za 2019 r. według stanu na 5 grudnia 2019 r., a za 2018 r. według stanu na 5 grudnia 2018 r.

²² Dz.U. poz. 2538, ze zm.

²³ Zwolnienie używanych do statków powietrznych benzyn lotniczych o kodzie CN 2710 11 31, paliwa typu benzyny do silników odrzutowych o kodzie CN 2710 11 70 oraz paliwa do silników odrzutowych o kodzie CN 2710 19 21 lub olejów smarowych do silników lotniczych.

uznając, że cel ograniczenia sprzedaży w kraju paliwa przywożonego z państw trzecich może zostać osiągnięty poprzez podniesienie poziomu kontroli celem weryfikowania przestrzegania obowiązujących przepisów. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano także, że obniżenie do poziomu 200 litrów paliwa, które może być przedmiotem przywozu do Polski z państw trzecich w standardowych zbiornikach pojazdów ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych i akcyzy spowoduje wzrost kosztów prowadzonej działalności w zakresie transportu międzynarodowego, w szczególności dla średnich i małych przedsiębiorców, którzy stanowią ponad 98% przedsiębiorstw międzynarodowego zarobkowego transportu samochodowego.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1178-1189, 1190-1191)

Drugim w kolejności źródłem dochodów z akcyzy były wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych. W 2019 r. dochody w tym źródle wyniosły 20 892,7 mln zł i były wyższe od prognozy o 1893,0 mln zł (110,0% prognozy). W porównaniu do 2018 r. dochody te wzrosły o 5,4%. Znaczne przekroczenie prognozy wynikało głównie ze zwiększonej sprzedaży. Według danych GUS, dostawy papierosów na rynek w 2019 r. zwiększyły się o 5,0% w porównaniu do roku ubiegłego. Wzrost dochodów w tym źródle przyspieszył pod koniec 2019 r., co wynikało z planowanego wejścia w życie ustawy z dnia 21 listopada 2019 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym²⁴, którą podwyższono z dniem 1 stycznia 2020 r. stawki akcyzy na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyn do papierosów elektronicznych i wyroby nowatorskie. Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych zrealizowane w grudniu 2019 r. wyniosły 2068,9 mln zł i były wyższe o 26,2% od uzyskanych w grudniu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1178-1189)

Prognoza dochodów z podatku akcyzowego zakładała również dodatnie skutki w wysokości 75 mln zł z tytułu objęcia opodatkowaniem akcyzą dwóch nowych kategorii wyrobów akcyzowych: płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich, wprowadzonych ustawą z dnia 12 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym²⁵. Na mocy przepisów ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym²⁶ obowiązywanie zerowej stawki akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych oraz wyroby nowatorskie zostało jednak przedłużone do 30 czerwca 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-148, 958)

Wyniki badań Instytutu Doradztwa i Badań Rynku Almares wskazują na spadek szarej strefy w obrocie wyrobami tytoniowymi. Udział papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym w IV kwartale 2019 r. wyniósł 10,4%. Na koniec IV kwartału 2018 r. udział ten wynosił 11,3%, a na koniec IV kwartału 2017 r. – 12,7%.

(dowód: akta kontroli str. 839-859)

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 8347,3 mln zł, co stanowiło 101,4% prognozy, a w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 6,4%. Wzrost dochodów z akcyzy od alkoholu etylowego był związany z podjęciem przez branżę działań przygotowawczych do zapowiadanej podwyżki o 10% stawek podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe, będące używkami, w tym między innymi na alkohol etylowy i tworzeniem zapasów.

²⁴ Dz.U. poz. 2523.

²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 137, ze zm.

²⁶ Dz.U. poz. 2404.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3350,1 mln zł i w porównaniu do prognozy były niższe o 5,4%. Były również o 5,7% niższe od uzyskanych w 2018 r. Z danych GUS wynika, że w całym 2019 roku produkcja piwa w Polsce spadła o 3,5% wobec takiego samego okresu 2018 roku. Na poziom dochodów z piwa wpłynęły również tendencje na rynku i zauważalny wzrost popularności i spożycia piwa bezalkoholowego, które nie jest wyrobem akcyzowym.

(dowód: akta kontroli str. 957-968, 1176, 1178-1189)

Dochody z podatku od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 392,3 mln zł, co stanowiło 100,8% prognozy, a w porównaniu do 2018 r. dochody te nieznacznie wzrosły (o 1,2%).

Łączne dochody od wymienionych grup wyrobów alkoholowych wyniosły w 2019 r. 12 089,8 mln zł, tj. 99,4% prognozy i w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 2,6%.

(dowód: akta kontroli str. 1176)

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły w 2019 r. 3035,7 mln zł. W odniesieniu do prognozy zostały wykonane w kwocie wyższej o 3,0%. W porównaniu do roku poprzedniego dochody wzrosły o 5,4%. Prognoza zakładała wzrost sprzedaży samochodów osobowych o 3,9%. Według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego w 2019 r. zarejestrowano 555,6 tys. nowych samochodów, tj. o 4,5% więcej niż w roku poprzednim. Zgodnie z danymi Krajowej Administracji Skarbowej dynamika importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia używanych pojazdów do przewozu osób w 2019 r. wyniosła 100,2%.

(dowód: akta kontroli str. 839-859, 1176)

Dochody z opodatkowania wszystkich wyżej wymienionych wyrobów wyniosły łącznie 70 659,5 mln zł i stanowiły 97,6% dochodów z akcyzy. Dochody z opodatkowania pozostałych grup wyrobów wyniosły 1736,5 mln zł i w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 79,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1176)

Na poziom realizowanych dochodów z podatku akcyzowego oddziaływały także rozwiązania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego, w szczególności zmiany w systemie monitorowania przewozu towarów²⁷. Od czerwca 2018 r. do systemu włączono przewozy koleją, od sierpnia 2018 r. objęto nim przewóz produktów służących do produkcji papierosów oraz towarów zawierających w swym składzie alkohol etylowy, od października 2018 r. system uzupełniono o dane geolokalizacyjne, a od września 2019 r. objęto monitorowaniem paliwa opałowe.

Na poziom wykonania dochodów z podatku akcyzowego wpływały również inne działania uszczelniające system podatkowy. Należą do nich rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw²⁸, w szczególności w zakresie obrotu olejami smarowymi. Na mocy ustawy wprowadzono opodatkowanie akcyzą preparatów smarowych klasyfikowanych do pozycji CN 3403, z wyłączeniem smarów plastycznych objętych tą pozycją. Miało to na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w opodatkowaniu akcyzą olejów smarowych, które często były nieprawidłowo klasyfikowane jako preparaty smarowe, co skutkowało zastosowaniem dla nich zerowej stawki akcyzy.

(dowód: akta kontroli str. 964)

²⁷ System, o którym mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.).

²⁸ Dz.U. poz. 1520.

Dochody z tytułu **podatku od gier** w 2019 r. wyniosły 2336,6 mln zł i były wyższe o 256,6 mln zł, tj. o 12,3 % od prognozowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu do roku 2018 wzrost podatku od gier wyniósł 434,7 mln zł, tj. 22,9%. Prognoza wykonania dochodów za 2018 r. przyjęta na etapie prac nad prognozą dochodów była prawidłowa. Dochody wykonane w 2018 r. stanowiły 99,4% poziomu przewidywanego wykonania dochodów stanowiącego podstawę prognozy.

(dowód: akta kontroli str. 1110, 1208)

Wyższe od zakładanego wykonanie dochodów z tytułu podatku od gier oraz ich wzrost w porównaniu do 2018 r. to dalszy efekt wejścia w życie w kwietniu 2017 r. nowelizacji ustawy o grach hazardowych²⁹, która wprowadziła między innymi nowe obszary działalności hazardowej organizowanej w formie monopolu państwa (gry hazardowe organizowane przez sieć Internet oraz gry na automatach poza kasynami gry), blokowanie dostępu do stron internetowych oferujących nielegalne gry hazardowe oraz zakaz dokonywania płatności na rzecz nielegalnych operatorów.

W 2019 r. we wszystkich segmentach gier hazardowych odnotowano wzrost realizacji podatku od gier. Według danych podatników zawartych w formularzach IGH (Informacja dotycząca funkcjonowania podmiotów urządzających i prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych) i deklaracjach podatkowych dla podatku od gier, najbardziej wzrosły kwoty podatku od gier urządzanych w salonach gier na automatach i e-kasyn (odpowiednio o 925,4% i 3625,1%). Wynikało to z faktu, że salony gier na automatach były sukcesywnie otwierane w II półroczu 2018 r., natomiast rozpoczęcie urządzania gier hazardowych w Internecie nastąpiło 5 grudnia 2018 r. Kwoty zadeklarowanego podatku wyniosły odpowiednio: 16,7 mln zł oraz 79,7 mln zł. Z analizy zadeklarowanych kwot podatku wynika, że największą pozycję stanowiły kwoty podatku od zakładów wzajemnych, które wyniosły 823,9 mln zł i w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 32,3%. Kwoty zadeklarowanego podatku od gier liczbowych wyniosły 760,4 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 6,5%.

W 2019 r. zaobserwowano także zmniejszenie szarej strefy w obszarze internetowych zakładów wzajemnych do poziomu 8,8%. Z danych Ministerstwa Finansów opublikowanych 12 marca 2020 r. wynika³⁰, że spadek ten wyniósł 4,6 punktu procentowego w porównaniu do 2018 r. W 2018 r. udział ten wynosił 13,4%, w 2017 r. 21,7%, a 63,5% w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1192-1194)

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły 4700,4 mln zł, co stanowiło 103,3% kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu do roku poprzedniego dochody z podatku od aktywów – głównie banków i zakładów ubezpieczeń, wzrosły o 4,3%.

Trafnie oszacowano prognozowane wykonanie dochodów z tego tytułu za 2018 r. Dochody faktycznie wykonane w 2018 r. stanowiły 98,7% poziomu przewidywanego wykonania dochodów. Wzrost wpływów podatkowych był zbliżony do tempa realnego wzrostu PKB w 2019 r. (4,1%).

(dowód: akta kontroli str. 1110, 1208)

²⁹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 88).

³⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/udzial-szarej-strefy-online-na-polskim-ryнку-gier-hazardowych-online-na-tle-panstw-ue>

Przedstawione w toku obecnej kontroli dane z marca 2020 r., różnią się od danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów w toku kontroli P/18/012 Nadzór na rynku gier hazardowych, przeprowadzonej w 2018 r.

Zaplanowane w ustawie budżetowej **dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin** w wysokości 1400,0 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 1536,5 mln zł, co stanowiło 109,8% prognozy. W porównaniu do 2018 r. dochody te zmniejszyły się o 9,0%.

Na przekroczenie prognozy istotny wpływ miał wyższy od zakładanego średni kurs dolara amerykańskiego w relacji do złotego. Na poziom wykonania dochodów w tym źródle wpływ miało również wprowadzone ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin³¹ obniżenie o 15% od 1 lipca 2019 r. stawki podatku dla miedzi i srebra, które nie było planowane na etapie tworzenia prognozy dochodów z podatku od wydobycia niektórych kopalin.

(dowód: akta kontroli str. pismo 1178-1189, 1195)

Z dniem 1 listopada 2019 r. przyspieszony został obowiązek zapłaty podatku od wydobycia niektórych kopalin w zakresie wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej. Pierwotnie przewidziano³², że podatek od wydobycia tych dwóch kopalin będzie pobierany od 1 stycznia 2020 r. Ustawą z dnia 11 września 2019 r. o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw³³ przyspieszono ten termin. Zgodnie z danymi z deklaracji podatkowych za miesiąc listopad (płatność w grudniu) podatek od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego wyniósł 9,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1106, 1188)

Podobnie jak w roku ubiegłym, do prognozy dochodów budżetu państwa na 2019 r. nie włączono wpływów z tytułu **podatku od sprzedaży detalicznej**. Ustawą z dnia 22 listopada 2018 r.³⁴ zawieszono stosowanie przepisów ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej do końca 2019 r. w związku ze skargą Polski na decyzję Komisji Europejskiej z 30 czerwca 2017 wniesioną do Trybunału Sprawiedliwości UE. Komisja Europejska w decyzji stwierdziła, że podatek stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym i że został on wprowadzony w życie w sposób niezgodny z prawem. Wyrokiem z 16 maja 2019 r.³⁵ Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził nieważność decyzji Komisji. Komisja Europejska 24 lipca 2019 r. złożyła w Trybunale Sprawiedliwości UE odwołanie. W związku z toczącym się postępowaniem, ustawą z dnia 12 grudnia 2019 r.³⁶ zawieszono stosowanie przepisów ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej do 30 czerwca 2020 r. Następnie ustawą³⁷ z 31 marca 2020 r. zawieszenie przedłużono do końca 2020 r.

1.2 Realizacja dochodów niepodatkowych

W 2019 r. dochody niepodatkowe w części 77 wyniosły 7809,8 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 874,2 mln zł, tj. o 12,6%. Powyżej prognozy zrealizowano przede wszystkim wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat podatników z tytułu podatków i opłat. Ponadto na rachunek budżetu państwa wpłynęły nieplanowane środki finansowe, niewykorzystane w terminie na wydatki niewygasające w kwocie 224,4 mln zł. W porównaniu do wykonanych w 2018 r. dochody niepodatkowe były o 233,9 mln zł, tj. o 3,1%, wyższe.

³¹ Dz.U. poz. 968.

³² Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2269).

³³ Dz.U. poz. 1978

³⁴ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 2402).

³⁵ T-836/16 *Polska v. Komisja*.

³⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. poz. 2497).

³⁷ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568).

Podobnie jak w roku poprzednim, w ustawie budżetowej na 2019 r. nie była planowana wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego. Plan finansowy na rok 2018 zakładał ujemny wynik finansowy (-210,6 mln zł). W sprawozdaniu finansowym Narodowego Banku Polskiego na 31 grudnia 2018 roku został wykazany zerowy wynik finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 167-179, 1208)

Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie uchwały Rady Nadzorczej w sprawie zatwierdzenia podziału zysku netto za 2018 r. oraz zysku z lat ubiegłych, przekazał w 2019 r. na rachunek dochodów budżetu państwa 364,7 mln zł. Wpłata z zysku za 2018 r. była wyższa od prognozowanej o 40,6 mln zł, tj. o 12,5%, i niższa od przekazanej w 2018 r. o 59,6 mln zł, tj. o 14,0%.

(dowód: akta kontroli str. 1700-1705)

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wyniosły 289,5 mln zł i były niższe od prognozowanych o 60,5 mln zł, tj. o 17,3%. Wpływy obniżyły, wypłacone z tytułu rozliczenia wpłat z zysku za rok 2018 r., zwroty w kwocie 107,7 mln zł dokonane przez urzędy skarbowe dla trzech z 10 największych płatników.

W porównaniu do 2018 r. wpłaty z zysku przedsiębiorstw i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa były niższe o 213,9 mln zł, tj. o 42,5%. W 2019 r. największych wpłat z zysku dokonały następujące podmioty:

- Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. – 100,5 mln zł,
- PERN S.A. – 73,7 mln zł,
- Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. – 48,7 mln zł,
- Totalizator Sportowy Sp. z o.o. – 35,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1727-1729, 1787-1800)

Dochody z cła zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 4184,0 mln zł wyniosły 4409,0 mln zł, tj. były wyższe o 225,0 mln zł (o 5,4%). W 2019 r. efektywna stawka celna wyniosła 1,04% i była wyższa o 0,04 punktu procentowego od prognozowanej i wykonanej w 2018 r. Prognozowany w kwocie 4,1461 zł średni kurs euro faktycznie wyniósł w 2019 r. – 4,298 zł, podczas gdy w 2018 r. – 4,2623 zł. Niższa o 2,0% od prognozy była wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów UE.

W porównaniu do 2018 r. dochody były wyższe o 374,4 mln zł, tj. o 9,3%. Wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów UE wzrosła w porównaniu do 2018 r. o 5,0%.

Zaległości celne na koniec 2019 r. wyniosły 156,2 mln zł i były o 56,8 mln zł niższe w porównaniu do stanu na koniec 2018 r., tj. o 26,7%. Z ewidencji odpisano przedawnione zaległości w kwocie 56,4 mln zł.

Zgodnie z regulacjami unijnymi 20% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 80% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej (przekazywane z części *Środki własne Unii Europejskiej*).

(dowód: akta kontroli str. 604-607)

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe zrealizowano w kwocie 2746,5 mln zł, tj. 132,2% prognozy. Na korzystniejszą realizację tych dochodów od zakładanej wpłynęły przede wszystkim wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat do budżetu państwa. Wpływy te stanowiły ponad 52% dochodów z tego źródła.

Dochody z tytułu nieterminowych wpłat podatków i opłat do budżetu państwa wyniosły 1434,6 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 534,6 mln zł, tj. o 59,4%. W latach 2017-2018 wykonane dochody były wyższe od planowanych odpowiednio o 502,1 mln zł, tj. o 66,9% i o 520,9 mln zł, tj. o 69,4%. Największy udział dochodów z tego tytułu (40%) stanowiły wpływy od nieterminowych wpłat podatku od towarów i usług. Dochody z tytułu nieterminowych wpłat podatków i opłat były wyższe o 163,5 mln zł, tj. o 12,9%, niż w 2018 r., kiedy to wyniosły 1271,1 mln zł. Wzrosły w szczególności dochody z tytułu nienależnych zwrotów oraz nieterminowych wpłat podatku od towarów i usług. W 2019 r. wpłaty z tych tytułów wyniosły 735,7 mln zł (w 2018 r. 588,6 mln zł).

Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które pomniejszyły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, wyniosły 346,5 mln zł i były wyższe o 194,8 mln zł, tj. o 128,4%, niż w 2018 r. (151,7 mln zł) oraz o 170,6 mln zł, tj. o 97,0%, niż w 2017 r. (175,9 mln zł) Najbardziej wzrosły w porównaniu do 2018 r. odsetki wypłacone przez organy podatkowe na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych. Odsetki te wyniosły 148,8 mln zł i były prawie pięciokrotnie wyższe niż w 2018 r. (32,1 mln zł). Wypłacone przez urzędy skarbowe odsetki z tytułu nieterminowych zwrotów VAT wyniosły w 2019 r. 106,2 mln zł i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 23,6 mln zł, tj. o 28,6%.

Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 640,1 mln zł i były wyższe od zaplanowanych o 25,7 mln zł, tj. o 4,2%. W porównaniu do 2018 r. dochody te były wyższe o 132,4 mln zł, tj. o 26,1%.

Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 604,0 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 203,0 mln zł, tj. o 50,6%, i dochodów wykonanych w 2018 r. o 89,5 mln zł, tj. o 17,4%.

(dowód: akta kontroli str. 619-628, 826-828)

Z tytułu rozliczenia niewykorzystanych w terminie środków finansowych na wydatki niewygasające dysponentami części budżetowych zwrócili na rachunek budżetu państwa kwotę 224,4 mln zł. Ponad 78% kwoty środków niewykorzystanych wpłynęło od dysponentów trzech części budżetu państwa, tj. *Rozwój wsi* (72,1 mln zł), *Rozwój regionalny* (71,1 mln zł), *Transport* (32,2 mln zł).

(dowód: akta kontroli str.29-31)

1.3 Realizacja dochodów ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 1865,5 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były niższe o 331,7 mln zł, tj. o 15,1%. Dochody z tego źródła były o 59,1 mln zł, tj. o 3,3%, wyższe niż w 2018 r.

W budżecie państwa ujmowane są dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ufp.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało 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

1479,0 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były niższe o 235,0 mln zł (13,7%).

W ramach perspektywy finansowej UE 2007-2013 zrealizowano nieplanowane dochody w wysokości 15,2 mln zł.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA wyniosły 25,1 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 19,0 mln zł. Dochody zrealizowano w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (14,2 mln zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywa Finansowa (10,9 mln zł).

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 159,0 mln zł i były niższe od prognozowanych o 21,7 mln zł, tj. o 12,0%.

(dowód: akta kontroli str. 1851-1856)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie realizacji dochodów w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Prognoza dochodów podatkowych została sporządzona poprawnie. Dochody podatkowe, stanowiące 97,4% dochodów części 77, zrealizowano w kwocie wyższej od planu o 7559,4 mln zł, tj. o 2,1%. Różnica pomiędzy wykonaniem a prognozą tych dochodów dotyczyła przede wszystkim dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych (5,2 mld zł). Wyższe niż planowano były także dochody z podatku od towarów i usług (o 1,3 mld zł) i dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1,1 mld zł). Było to wynikiem utrzymującej się kolejny rok dobrej sytuacji gospodarczej, wpływającej również na sytuację na rynku pracy, jak i rozwiązań uszczelniających system podatkowy, wprowadzanych sukcesywnie od kilku lat. Szczególnie w przypadku podatku od towarów i usług wpływ miało również wyższe wykonanie dochodów w 2018 r. w porównaniu do ich prognozowanego wykonania, przyjętego jako podstawa prognozy dochodów z VAT na 2019 r. (na etapie prac nad ustawą budżetową).

Przekroczenie prognozy wystąpiło mimo wystąpienia kilku zmian systemowych ujemnie oddziaływujących na dochody podatkowe, których skutków nie przewidziano na etapie opracowywania prognozy dochodów ujętej w ustawie budżetowej na rok 2019, ze względu na późne przyjęcie założeń o ich wprowadzeniu. Była to w szczególności: obniżka stawki podatku akcyzowego na energię elektryczną (od stycznia), zwolnienie z PIT osób poniżej 26. roku życia (od sierpnia), obniżka (od października) stawki PIT z 18% do 17% (I prognoza na skali podatkowej) oraz zwiększenie kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu dla pracowników (od października).

Poprawnie została przygotowana prognoza dochodów ze środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. W zakresie dochodów niepodatkowych realizacja była o 12,6% wyższa od prognozy.

OBSZAR

2. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2019 r. należności pozostałe do zapłaty w części 77 wyniosły 123 827,3 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. wzrosły o 5,0%.

Należności podatkowe wyniosły 116 720,3 mln zł i wzrosły w stosunku do 2018 r. o 4,4%. Należności te były w 2019 r. o 4925,7 mln zł wyższe niż na koniec 2018 r.

Tempo przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych zmniejszyło się w porównaniu do 2018 r., kiedy wyniosło 9,1%³⁸.

Dalszemu zmniejszeniu (z 2,7% w 2018 r. do 1,3% w 2019 r.) uległa relacja przyrostu należności podatkowych pozostałych do zapłaty do zrealizowanych dochodów podatkowych. W 2016 r. relacja ta wyniosła 7,6%, a w 2017 r. 5,5%.

(dowód: akta kontroli str. 1209, 1210)

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 90,2% stanowiły zaległości netto (105 295,5 mln zł). Tempo ich przyrostu było nieznacznie wolniejsze niż należności i wyniosło 4,2%. Zmniejszyła się nieznacznie z 28,9% w 2018 r. do 28,7% w 2019 r. relacja kwoty zaległych podatków do kwoty dochodów podatkowych.

Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym w urzędach skarbowych, wyniósł 97,7% i uległ nieznacznej poprawie w porównaniu z osiągniętym w poprzednim roku o 0,2 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 1210, 1290-1295)

W strukturze zaległości podatkowych udział zaległości w podatku VAT wzrósł z 81,2% w 2018 r. do 82,1% w 2019 r. Zaległości netto w VAT na koniec 2019 r. wyniosły 86 494,2 mln zł i były o 4407,0 mln zł (o 5,4%) wyższe niż na koniec roku poprzedniego. Zaległości z podatku akcyzowego stanowiły 8,3% stanu zaległości, z PIT – 6,4%, a z CIT – 3,1%.

(dowód: akta kontroli str. 1210)

Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 77 562,0 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. (56 708,3 mln zł) wzrosły o 20 853,7 mln zł, tj. o 36,8%.

(dowód: akta kontroli str. 1325)

Należności wynikające z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT, na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług (przepis ten nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku, także w przypadku wystawienia faktury fikcyjnej), na koniec 2019 r. wyniosły 51 595,2 mln zł i były wyższe o 2252,7 mln zł (4,6%) niż na koniec 2018 r. Na koniec 2018 r. należności z tego tytułu wyniosły 49 342,5 mln zł, na koniec 2017 r. – 43 403,5 mln zł, a na koniec 2016 r. – 34 752,9 mln zł. Wpłaty zrealizowane w 2019 r. na poczet należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie tego artykułu wyniosły 106,2 mln zł i były niższe od wpłat zrealizowanych w 2018 r. o 58,8%. Kwota wyegzekwowana z tego tytułu wzrosła z 135,1 mln zł w 2016 r. do 229,8 mln zł w 2017 r. i do 257,8 mln zł w 2018 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, wprowadzanie do obrotu fikcyjnych faktur jest najczęściej związane z celowym działaniem zorganizowanych grup przestępczych, mających na celu wyłudzenie zwrotów podatku VAT. Podmioty uczestniczące w tym procederze, w celu uniknięcia odpowiedzialności za wyłudzenie podatku, niejednokrotnie rejestrowały działalność gospodarczą na osoby pochodzące z marginesu społecznego, tj. tzw. „słupy”, które udostępniały swoje dane i generowały fałszywe – tzw. puste faktury za drobne korzyści materialne. Ponadto podmioty biorące udział w oszustwach podatkowych w toku kontroli często już nie prowadzą działalności, a kontakt z nimi jest utrudniony bądź niemożliwy. W większości przypadków siedziby tych podmiotów są rejestrowane

³⁸ W 2017 r. wyniosło 20,3%.

pod wirtualnymi adresami. Firmy mające zamiar działać w sposób fikcyjny wynajmują biuro wirtualne na bardzo krótki okres czasu, generują zaległości, a następnie rozwiązują umowy najmu, nie zmieniając zapisów w KRS. W związku z powyższym zaległości wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług są trudne do odzyskania. Nie występują też stałe trendy wzrostu/spadku w zakresie kształtowania się wpłat na poczet tych zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 1296-1301)

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości we wpłatach należności wobec budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych z 12 505 na koniec 2018 r. do 12 921 na koniec 2019 r., a kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników wzrosła o 3996,5 mln zł (z 80 045,8 mln zł do 84 042,3 mln zł). Na koniec 2019 r. zobowiązania wymagalne największych dłużników stanowiły 79,8% zaległości netto (w 2018 r. 79,2%).

(dowód: akta kontroli str. 1240, 1263)

Na koniec 2019 r. zaległości podatkowe bieżące (powstałe w trakcie roku sprawozdawczego) wyniosły 12 781,1 mln zł i były o 16,5% niższe niż na koniec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1294)

W 2019 r. z każdej złotówki poniesionej na administrację skarbową uzyskano 60,1 zł wpływów podatkowych, gdy w 2018 r. – 62,6 zł, w 2017 r. – 55,8 zł oraz 50,9 zł w 2015 r.

Wydatki³⁹ poniesione w 2019 r. na działalność administracji skarbowej rosły szybciej niż wpływy podatkowe. W efekcie wpływy podatkowe przypadające na złotówkę wydatków na administrację skarbową obniżyły się w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost kosztów administracyjnych poboru podatków jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji KAS nastąpił przede wszystkim na skutek Porozumienia podpisanego 21 listopada 2018 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a 10 organizacjami związkowymi. Celem podpisania ww. Porozumienia było podjęcie działań zmierzających do poprawy warunków pracy członków korpusu służby cywilnej, służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w ramach Krajowej Administracji Skarbowej. W 2020 roku przewiduje się dalszy wzrost wynagrodzeń, który został zagwarantowany w ustawie budżetowej na 2020 r., (wzrost kwoty bazowej o 6%) oraz w Uchwale nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”⁴⁰.

NIK nie wnosi uwag do podjętych działań zmierzających do poprawy warunków pracy i służby w Krajowej Administracji Skarbowej, ale zauważa, że w kierunkach

³⁹ Uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Pozostała działalność oraz analogiczne rozdziały funkcjonujące przed utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej. Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków, tj. 5984,8 mln zł w 2015 r., 6298,9 mln zł w 2016 r., w 2017 r. 6609,9 mln zł, 6558,6 mln zł w 2018 r., 7229,1 mln zł w 2019 r.

⁴⁰ M.P. poz. 669.

działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020⁴¹ Minister Finansów założył, że dzięki KAS Polska obniży koszty administracyjne poboru podatków o ok. 40%, tak aby w 2020 r. na każde 77 zł wpływów przypadło 1 zł wydatków, gdyż jednym z podstawowych zadań tej administracji jest zwiększenie efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych przy jednoczesnej optymalizacji kosztów jej funkcjonowania oraz zapewnieniu wysokiej jakości świadczonych usług. Zdaniem NIK, przyjęte założenie jest niemożliwe do zrealizowania w założonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 771-825, 876-920)

Z kwoty 116 719,8 mln zł niezapłaconych na koniec 2019 r. zobowiązań podatkowych, należności w kwocie 9428,1 mln zł (8,1%) były rozłożone na raty lub miały odroczony termin płatności, wynikały z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądów administracyjnych, były objęte postępowaniem ugodowym lub układowym, postępowaniem upadłościowym oraz egzekucją sądową. Odsetek takich należności zwiększył się, w 2017 r. wynosił 7,7%, a w 2018 r. – 7,5%.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1214)

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 4996,7mln zł, tj. o 18,1% (o 767,2 mln zł) więcej niż w roku poprzednim. W 2018 r. kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 13,3%. Tempo wzrostu wpływów podatkowych w 2019 r. wyniosło 5,9%, a w 2018 r. – 11,3%.

Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł z 41,9% do 43,8%. Na koniec 2019 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 11 399,6 mln zł i była o 1294,9 mln zł większa niż na koniec 2018 r. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku wyniosła 4,7% wobec 4,2% w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1210, 1286)

Od największych dłużników organy egzekucyjne wyegzekwowały w 2019 r. kwotę 578,0 mln zł (0,7% zaległości wymagalnych na koniec 2019 r.), tj. wyższą niż rok wcześniej (354,0 mln zł).

Z powodu bezskuteczności organy egzekucyjne umorzyły w 2019 r. prowadzone postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 9942,6 mln zł (w 2018 r. na kwotę 13 143,0 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 1298-1301)

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym, wyniósł 54,65% i był zbliżony do poziomu roku poprzedniego (w 2018 r. 55,0%).

(dowód: akta kontroli str. 1233, 1256)

⁴¹ Kierunki działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020 stanowią załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 2019 r. zmieniającego zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie określenia warunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020 (Dz. Urz. MF poz. 61.); przed zmianą zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020 (Dz. Urz. MRiF poz. 144).

Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony relacją wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 3,71% i w porównaniu do 2018 r. obniżył się o 0,25 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 1295)

Wzrosła o 34,1%, kwota należności (podatkowych) odpisanych z powodu przedawnienia. W 2017 r. odpisane przedawnione należności wyniosły 2955,5 mln zł, w 2018 r. – 5184,5 mln zł, a w 2019 r. – 6953,1 mln zł. Główną przyczyną przedawnienia się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych wobec dłużników postępowań egzekucyjnych. Na brak możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego, przerywającego bieg przedawnienia wpływ miały głównie czynniki, takie jak brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji, nieustalenie faktycznego miejsca zamieszkania podatnika/siedziby dłużnika oraz jakiegokolwiek innego kontaktu celem ustalenia majątku podlegającego egzekucji lub niemożność wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na brak osób do reprezentacji spółek. W dużej części dochodzone kwoty wynikały z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT, dotyczących podmiotów uczestniczących w oszustwach podatkowych. Zaległości te były trudno ściągane.

(dowód: akta kontroli str. 1220, 1289)

Zmniejszyła się w porównaniu do roku poprzedniego kwota udzielonych ulg. We wszystkich rodzajach należności podatkowych kwota umorzeń ogółem (w tym z urzędu oraz na wniosek podatnika) wyniosła 196,3 mln zł i w porównaniu do 2018 r. zmniejszyła się o 55,8%. Z urzędu umorzono 180,0 mln zł (w 2018 r. 422,5 mln zł). Najwięcej umorzeń (65,3%) dotyczyło podatku od towarów i usług, 128,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1282)

Po kontroli P/18/009 *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej*, przeprowadzonej przez NIK w 2018 r., wzrosła liczba upomnień i tytułów wykonawczych, wystawianych przez Centrum Organu Wierzyciela w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie (dalej: COW) na należności scentralizowane⁴², w szczególności z tytułu podatku akcyzowego, oraz kwoty nimi objęte.

W 2019 r. upomnieniami objęto 94,4 tys. należności scentralizowane w kwocie 3620,8 mln zł, z których ponad 57% stanowiły należności z podatku akcyzowego (2077,0 mln zł). Upomnieniami objęto trzy razy więcej należności niż w 2017 r. i dwa razy więcej niż w 2018 r. (w zakresie należności z podatku akcyzowego było to prawie sześć razy więcej niż w 2017 r. i ponad dwa razy więcej niż w 2018 r.). Kwota należności scentralizowanych objętych upomnieniami w 2019 r. była wyższa w porównaniu do 2017 r. sześciokrotnie, a w porównaniu do 2018 r. dwukrotnie (w zakresie należności z podatku akcyzowego kwota ta była wyższa prawie siedmiokrotnie niż w 2017 r. i prawie trzykrotnie niż w 2018 r.).

Tytułami wykonawczymi objęto 92,4 tys. należności scentralizowane w kwocie 6753,0 mln zł, w tym 35,4 tys. należności z podatku akcyzowego w kwocie 5402,0 mln zł. W porównaniu z latami 2017-2018 liczba należności objętych tytułami wykonawczymi była wyższa odpowiednio o 46,8 tys. (tj. o 102,7%) i o 20,4 tys.

⁴² Należności pieniężne wskazane w § 3 ust. 1 i 2 i ust. 3 pkt 3–6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania (Dz.U. z 2018 r. poz. 1096, ze zm.), obejmujące między innymi należności celne i inne opłaty związane z przywozem i wywozem towarów, podatek akcyzowy, podatek od towarów i usług z tytułu importu towarów.

(tj. o 28,3%), a kwota o 2737,9 mln zł (tj. o 68,2%) i o 2593,6 mln zł (tj. o 62,4%). W zakresie podatku akcyzowego objęto tytułami wykonawczymi o 18,9 tys. (o 114,0%) więcej należności niż w 2017 r. i o 4,7 tys. (o 15,2%) więcej niż w 2018 r., a kwota należności objęta tytułami wykonawczymi była wyższa o 1916,9 mln zł, tj. o 55,0%, niż w 2017 r. i o 2051,5 mln zł, tj. o 61,2%, niż w 2018 r. Skuteczność egzekwowania należności scentralizowanych, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia, systematycznie rosła z 10,6% w 2017 r. do 17,6% w 2019 r. (w zakresie podatku akcyzowego w tym okresie z 9,8% do 19,7%). Wzrosła także kwota wyegzekwowanych należności scentralizowanych z 32,0 mln zł w 2017 r. do 58,1 mln zł w 2019 r., tj. o 81,6% (w tym z podatku akcyzowego wyegzekwowano w 2019 r. 41,3 mln zł, tj. więcej niż w 2017 r. o 23,3 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 376, 619-629, 833-838)

W 2019 r. Minister Finansów podejmował różne działania mające na celu zapewnienie skutecznego egzekwowania należnych podatków. Gromadzone i analizowane były w szczególności dane obejmujące realizację wpływów podatkowych oraz prowadzenie postępowań egzekucyjnych, a do jednostek podległych kierowane wytyczne. Był wprowadzany lub opracowywany szereg zmian systemowych, mających na celu poprawę skuteczności poboru podatków, uszczelnienie systemu podatkowego. W 2019 r. trwały w Ministerstwie Finansów prace w szczególności nad przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁴³, która wejdzie w życie 30 lipca 2020 r., wprowadzono zmiany mające na celu uproszczenie procedur administracyjnych, obowiązujących w egzekucji administracyjnej. Ustawa wprowadza między innymi:

- obowiązek elektronicznego przekazywania przez wierzycieli tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego,
- elektroniczną egzekucję z wierzytelności z rachunków prowadzonych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

(dowód: akta kontroli str. 1211-1229)

Zgodnie z ustaleniami kontroli NIK P/19/011 *Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków* zwiększyło się wykorzystanie przez urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli celno-skarbowej danych gromadzonych przez Krajową Administrację Skarbową, przede wszystkim danych z JPK_VAT oraz większy nacisk został położony na prowadzenie mniej uciążliwych dla podatników czynności sprawdzających.

W 2019 r. wzrosła kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku prowadzonych czynności sprawdzających, jak i skuteczność kontroli podatkowych, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem. Natomiast tak mierzona skuteczność kontroli celno-skarbowych obniżyła się, między innymi w wyniku zwiększonego zaangażowania urzędów celno-skarbowych w prowadzenie kontroli w podmiotach prowadzących działalność wielkich rozmiarów oraz kontroli z zakresu optymalizacji podatkowych lub cen transferowych, wymagających przeprowadzenia znacznej liczby dowodów.

Kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku czynności sprawdzających przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych wzrosła

⁴³ Dz.U. poz. 2070.

z 1103,0 mln zł w 2017 r. oraz 2412,4 mln zł w 2018 r. do 3573,8 mln zł w 2019 r. Liczba czynności sprawdzających po wzroście z 2383 tys. w 2017 r. do 2620 tys. w 2018 r. (o 9,9%) obniżyła się do 2572 tys. w 2019 r., tj. o 1,8%, w porównaniu do roku poprzedniego. W zakresie samego podatku od towarów i usług wzrosła zarówno liczba takich czynności, jak i kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości:

- w 2019 r. przeprowadzono 857,4 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku VAT, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 2305,0 mln zł;
- w 2018 r. przeprowadzono 842,0 tys. takich czynności, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 1411,9 mln zł;
- w 2017 r. przeprowadzono 705,9 tys. takich czynności, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 482,9 mln zł.

Równolegle zmniejszyła się liczba czynności sprawdzających dokonywanych wobec podatników PIT: z 897,4 tys. w 2017 r., 908,0 tys. w 2018 r. do 796,6 tys. w 2019 r. Na zmniejszenie się liczby takich czynności wpłynęło między innymi uruchomienie w 2019 r. usługi *Twój e-PIT*. Dzięki wprowadzeniu tej usługi zmniejszył się odsetek zeznań podatkowych składanych po terminie. Zmniejszyła się liczba osób, które miały problemy z rozliczeniem podatku, gdyż skorzystanie z elektronicznego sposobu złożenia zeznań wyeliminowało błędy rachunkowe i wynikające z pominięcia informacji przez podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 1167, 1170)

Urzędy skarbowe w 2019 r. przeprowadziły 20,4 tys. kontroli podatkowych (w 2018 r. 23,0 tys.), z których 93,9% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości (w 2018 r. wskaźnik ten wyniósł 88,9%, w 2017 r. 86,1%).

(dowód: akta kontroli str. 1165, 1168)

W 2019 r. zmniejszyła się liczba kontroli przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe z 3066 w 2018 r. do 2621. Zmniejszyła się także o 474 liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, a także kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli, o 1486,5 mln zł. Przy spadającej liczbie kontroli zmniejszył się z 85,7% do 82,2% odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości. Zmniejszył się udział podatku VAT w strukturze ustaleń podatkowych z 87,9% w 2018 r. do 78,4% w 2019 r., natomiast kwota wpłat i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT uzyskana w wyniku kontroli wzrosła z 1636,7 mln zł do 1703,2 mln zł. W porównaniu do 2018 r. o 38,8% zmniejszyła się liczba decyzji wydanych w wyniku kontroli skarbowych i celno-skarbowych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług. W 2019 r. wydano 529 takich decyzji na kwotę podatku 2254,6 mln zł, rok wcześniej – 864 decyzji na kwotę 3460,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1159)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, głównymi przyczynami spadku liczby kontroli w 2019 r. było w przypadku kontroli celno-skarbowych zastąpienie ich w dużej mierze postępowaniami przygotowawczymi, a w przypadku kontroli podatkowych zastąpienie ich czynnościami sprawdzającymi. Ponadto czynnikami mającymi wpływ na zmniejszanie się wskaźników były: spadek liczby kontrolerów o 9,8% w urzędach celno-skarbowych, spadek liczby kontroli, w wyniku których wydano decyzje na podstawie art. 108 ustawy o VAT, wzrost świadomości podatników rosnącego ryzyka wykrycia nieprawidłowości w wyniku powszechnego stosowania narzędzi analitycznych, wykorzystujących między innymi JPK, STIR i *split payment* oraz szersze obejmowanie kontrolą wielowątkowych,

skomplikowanych zagadnień w obszarach akcyzy i podatków dochodowych, np. optymalizacji podatkowej, przenoszenia/przerzucania dochodów do krajów o korzystniejszych zasadach opodatkowania lub obrót wyrobami o niedookreślonej stawce podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 1312-1313)

Została osiągnięta w 2019 r. przez administrację skarbową wartość miernika *Udział kontroli pozytywnych w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli* (zdefiniowanego jako relacja liczby zakończonych kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby zakończonych kontroli ogółem) sformułowanego dla celu *Uszczelnienie systemu podatkowego*. Miernik, który w Planie działalności Ministra Finansów na 2019 r., został ustalony na poziomie $\geq 85,5\%$, wykonano na poziomie 92,4%.

(dowód: akta kontroli str. 1156)

Została osiągnięta także wartość wskaźnika realizacji wpływów, mierzącego realizację dochodów z tytułu podatków i innych należności w porównaniu do dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej, ujętego w Planie działalności Ministra Finansów na 2019 r. Wskaźnik ten został zrealizowany na poziomie 102,1% (planowano co najmniej 100%).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie osiągnięcie przez administrację skarbową poprawy skuteczności egzekwowania bieżących należności podatkowych.

Poprawiła się relacja wpływów podatkowych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu. W 2019 r. wyniosła 98,9% i była o 1,1 punktu procentowego wyższa w porównaniu do roku poprzedniego, a o 3,4 punktu procentowego w porównaniu do 2017 r. i o 5,0 punktów procentowych w porównaniu do 2016 r.

Wzrosły efekty organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 4996,7mln zł, tj. o 18,1% wyższą niż w roku poprzednim. W 2018 r. kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 13,3%. Wzrosła także skuteczność egzekucji, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi (z 41,9% w 2018 r. do 43,8% w 2019 r.). Równocześnie z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne w 2019 r. umorzyły postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 9942,6 mln zł (w 2018 r. na kwotę 13 143,0 mln zł).

Nadal rosły zaległości podatkowe, jednak tempo ich wzrostu było niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych. Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się z 9,5% w 2018 r. do 4,2% w 2019 r.

Podobnie jak w roku poprzednim, niska była ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych dla podatków VAT, CIT, PIT i akcyzy obniżyła się do 3,7% wobec 4,0% w 2018 r. oraz 4,6% w 2017 r.

Wzrosły efekty prowadzonych przez urzędy skarbowe czynności sprawdzających. Kwota ujawnionych w wyniku czynności sprawdzających nieprawidłowości wzrosła z 2412,4 mln zł w 2018 r. do 3573,8 mln zł w 2019 r. Poprawiła się skuteczność kontroli podatkowych, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem (z 88,9% w 2018 r.

do 93,9% w 2019 r). Natomiast tak mierzona skuteczność kontroli zrealizowanych przez urzędy celno-skarbowe obniżyła się z 85,7% do 82,2%.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdania łącznego z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2019 r. przez dysponenta części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). W sprawozdaniu prawidłowo ujęto łączne dane:

- wykazane w sprawozdaniach jednostkowych izb administracji skarbowych;
- z ewidencji udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- z tytułu środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego i zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa;

i uwzględniono stan środków na rachunkach budżetu państwa.

W dniu 7 kwietnia 2020 r. uwzględniono w sprawozdaniu Rb-27 części 77 dochody na kwotę 416,9 mln zł z tytułu rozliczenia *środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej* za IV kwartał 2019 r. Wpłata tych środków na rachunek budżetu państwa została dokonana zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴⁴.

(akta kontroli str. 1819-1827, 1857-1858)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzone przez kontrolowaną jednostkę.

Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag lub wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁴⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2225, ze zm.

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zss ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁶, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

⁴⁶ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.

**Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów**

Zgodnie z art. 35c ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.) Departament Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli przesyła sprostowanie do wystąpienia pokontrolnego KBF.410.001.07.2020 z dnia 21 kwietnia 2020 r. dotyczącego kontroli P/20/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 77 Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.*

Jednocześnie informuję, że załączone sprostowanie uwzględni w całości problematykę podniesioną w piśmie Ministra Finansów z dnia 13 maja 2020 r. Nr DPP3.0811.16.2020.

Sprostowanie wystąpienia pokontrolnego

z dnia 21 kwietnia 2020 r. skierowanego do Ministra Finansów po kontroli P/20/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 77 Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.*

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.) w treści wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich oraz omyłek rachunkowych, stanowiących powielenie oczywistych omyłek rachunkowych popełnionych przez Ministerstwo Finansów przekazujące dane kontrolerom w trakcie kontroli:

- 1) zastąpienie na str. 12 w wierszu 16 od góry kwoty „73.000,0 zł” kwotą „73.000,0 mln zł”,
- 2) zastąpienie na str. 15 w wierszu 20 od góry wyrazu „e-kasyn” wyrazami „w e-kasynie”,
- 3) wykreślenie na str. 19 w wierszu trzecim od dołu zapisu „mln zł” w zapisie „123 827,3 mln zł mln zł”,
- 4) zastąpienie na str. 23 w drugim akapicie zdania pierwszego o treści:
 - „W 2019 r. upomnieniami objęto 94,4 tys. należności scentralizowane w kwocie 3620,8 mln zł, z których ponad 57% stanowiły należności z podatku akcyzowego (2077,0 mln zł).”,
 - zdaniem :
 - „W 2019 r. upomnieniami objęto 47,2 tys. należności scentralizowane w kwocie 1810,4 mln zł, z których ponad 57% stanowiły należności z podatku akcyzowego (1038,5 mln zł).”,
- 5) zastąpienie na str. 23 w ostatnim akapicie (tj. w wierszu 1-4 od dołu), który kończy się na str. 24 (wiersze 1-5 na str. 24 od góry) zdań:
 - „Tytułami wykonawczymi objęto 92,4 tys. należności scentralizowane w kwocie 6753,0 mln zł, w tym 35,4 tys. należności z podatku akcyzowego w kwocie 5402,0 mln zł. W porównaniu z latami 2017-2018 liczba należności objętych tytułami wykonawczymi była wyższa odpowiednio o 46,8 tys. (tj. o 102,7%) i o 20,4 tys. (tj. o 28,3%), a kwota o 2737,9 mln zł (tj. o 68,2%) i o 2593,6 mln zł (tj. o 62,4%). W zakresie podatku akcyzowego objęto tytułami wykonawczymi o 18,9 tys. (o 114,0%) więcej należności niż w 2017 r. i o 4,7 tys. (o 15,2%) więcej niż w 2018 r., a kwota należności objęta tytułami wykonawczymi była wyższa o 1916,9 mln zł, tj. o 55,0%, niż w 2017 r. i o 2051,5 mln zł, tj. o 61,2%, niż w 2018 r.”,
 - zdaniami :
 - „Tytułami wykonawczymi objęto 46,2 tys. należności scentralizowane w kwocie 3376,5 mln zł, w tym 17,7 tys. należności z podatku akcyzowego w kwocie 2701,0 mln zł. W porównaniu z latami 2017-2018 liczba należności objętych tytułami wykonawczymi była wyższa odpowiednio o 23,4 tys. (tj. o 102,7%) i o 10,2 tys. (tj. o 28,3%), a kwota o 1368,9 mln zł (tj. o 68,2%) i o 1296,8 mln zł (tj. o 62,4%). W zakresie podatku akcyzowego objęto tytułami wykonawczymi o 9,4 tys. (o 114,0%) więcej należności niż w 2017 r. i o 2,3 tys. (o 15,2%) więcej niż w 2018 r., a kwota należności objęta tytułami wykonawczymi była wyższa o 958,5 mln zł, tj. o 55,0%, niż w 2017 r. i o 1025,8 mln zł, tj. o 61,2%, niż w 2018 r.”

Sprostowanie niniejszych omyłek nie podlega zaskarżeniu.

Warszawa, dnia maja 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis