

*Justyna Fijałkowska*Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki

Jednolity Plik Kontrolny – elektroniczne raportowanie a uszczelnianie systemu VAT

Streszczenie

Z dniem 1 lipca 2016 r. weszły w życie przepisy znowelizowanej Ordynacji podatkowej¹, odnoszące się do elektronicznego raportowania przez podatników danych na potrzeby służb skarbowych. W myśl tych uregulowań standardem raportowania danych w formie elektronicznej stał się tzw. Jednolity Plik Kontrolny (JPK). Jest to znacząca ewolucja informatyczna systemu podatkowego, stanowiąca jednocześnie wyzwanie dla raportowania przedsiębiorstw. Jednym z celów przyjętego rozwiązania jest uszczelnienie systemu VAT. Celem tego artykułu jest zarysowanie problemu luki VAT oraz nakreślenie podstawowych założeń i potencjalnych korzyści, a także wyzwań wiążących się z zastosowaniem JPK jako metody zmniejszania tej luki. Metoda badawcza przyjęta w artykule to analiza aktów prawnych, studium literatury,

¹ Art. 193a Ordynacji podatkowej, wprowadzony ustawą z 10.10.2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2015 r., poz. 1649). Należy przy tym zaznaczyć, że w Ordynacji podatkowej nie pojawia się nazwa „Jednolity Plik Kontrolny”, natomiast termin ten używany był w Ministerstwie Finansów w trakcie prac legislacyjnych nad nowym rozwiązaniem, utrwalił się również we wszystkich publikacjach, przekazach medialnych oraz w instrukcjach i informacjach na stronie MF, dotyczących opisywanego zagadnienia.

wnioskowanie logiczne oraz metoda dedukcji. W pracy przyjęto normatywne podejście do rachunkowości.

Słowa kluczowe: Jednolity Plik Kontrolny (JPK), uszczelnianie systemu VAT, raportowanie elektroniczne

Kody klasyfikacji JEL: G28, G38, H25, H26, H30, H70, H71, K22, M41

1. Wprowadzenie

Jednolity Plik Kontrolny (JPK) to plik o uzgodnionej strukturze logicznej, w którym podatnik na żądanie organu podatkowego, zobowiązany będzie przekazywać księgi podatkowe (w całości lub części) oraz dowody księgowo-
e. Od 1 lipca 2016 r. obowiązek JPK ma zastosowanie do comiesięcznego raportowania ewidencji VAT w odniesieniu do dużych podmiotów. Od 1 stycznia 2017 r. odnosi się on również do małych i średnich przedsiębiorstw, a od 1 stycznia 2018 r. będzie on również dotyczył podmiotów mikro. Zarówno krąg podmiotów, jak i zakres raportowania są więc sukcesywnie poszerzane. Obowiązek stosowania JPK jako elektronicznej formy raportowania przez podatników na potrzeby służb skarbowych został wprowadzony nowelizacją Ordynacji podatkowej z dnia 1 lipca 2016 r. JPK uznawany jest za początek tworzenia nowych ram funkcjonowania środowiska rachunkowości i rewizji finansowej w Polsce². Uregulowania odnoszące się do JPK wprowadziły do porządku prawnego reguły udostępniania organom podatkowym informacji wynikających z ksiąg podatkowych i dowodów księgowych w formie elektronicznej (za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznym nośniku danych – z zachowaniem ich bezpieczeństwa, wiarygodności i niezaprzeczalności oraz ochrony przed nieuprawnionym dostępem). Wśród spodziewanych korzyści nowej formy raportowania, jako jedną z podstawowych, przyjmuje się uszczelnianie systemu VAT.

Celem niniejszego artykułu jest zarysowanie problemu luki VAT oraz nakreślenie podstawowych założeń i potencjalnych korzyści, a także wyzwań wiążących się z zastosowaniem JPK. W pracy zastosowano analizę aktów prawnych, studium literatury, wnioski logiczne oraz metodę dedukcji jako podstawowe metody

² J. Oleśniewicz, *JPK – Wstęp do cyfryzacji rachunkowości i rewizji finansowej*, „Rachunkowość” 2016, 8, s. 17–22.

badawcze. W pracy przyjęto normatywne podejście do rachunkowości, nawiązując do stwierdzenia Ijiriego³, że celem tego podejścia jest podkreślenie obszarów, w których najbardziej potrzebne są zmiany i gdzie są one wykonalne. Postawiono tezę, że raportowanie elektroniczne na potrzeby służb skarbowych jest nieodzowną ewolucją funkcjonowania i wyzwaniem dla systemu rachunkowości.

2. Szczelność systemu VAT – luka VAT

Kryzys finansowy, który dotknął najbardziej rozwinięte kraje świata na początku XXI w., skłania do refleksji nad bezpieczeństwem ekonomicznym państwa. Według Raczkowskiego „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jest to względnie zrównoważony endo- i egzogenicznie stan funkcjonowania gospodarki narodowej, w którym występujące ryzyko zaburzeń równowagi utrzymywane jest w wyznaczonych i akceptowanych normach organizacyjno-prawnych oraz zasadach współżycia społecznego”⁴. Niewątpliwie jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest brak odpowiedniego poziomu dochodów budżetowych, których główną część stanowią wpływy podatkowe⁵. Przedsiębiorcy do pewnego stopnia mają możliwość wpływania na wysokość obciążeń podatkowych poprzez stosowanie działań optymalizacyjnych⁶. Optymalizacja podatkowa jest postrzegana jako planowanie podatkowe, mające na celu stworzenie optymalnych pod względem obciążeń podatkowych i paropodatkowych struktur oraz rozwiązań odnoszących się do podejmowanych przez przedsiębiorców działań⁷. Pojęcie optymalizacji podatkowej można też rozumieć jako wybór takiej formy oraz struktury planowanej transakcji w ramach i granicach obowiązującego prawa podatkowego, aby zmniejszyć poziom obciążeń podatkowych⁸. Wyjście poza granice prawa wiąże się

³ Y. Ijiri, *Theory of Accounting Measurement*, American Accounting Association, Sarasota, Florida 1975, s. 78.

⁴ K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 81.

⁵ D. Ćwikowski, *Gospodarka nieoficjalna a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, CeDeWu.Pl, Warszawa 2016.

⁶ Patrz też: M. Jamrozy, S. Kudert, *Optymalizacja a uchylanie się od opodatkowania*, ABC, Warszawa 2007.

⁷ J. Wyciśłok, *Optymalizacja podatkowa*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

⁸ A. Stolarski, *Obszary optymalizacji podatkowej przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 5(83), cz. 1, s. 151–159.

z popełnieniem przestępstwa, uchylanie się przed opodatkowaniem przekształca się w oszustwo podatkowe, za które przewidziana jest odpowiedzialność karna⁹. Uchylanie się od opodatkowania wiąże się tym samym z przejściem do gospodarki nieoficjalnej – półlegalnej lub całkowicie nielegalnej¹⁰. Ćwikowski podkreśla: „utrzymujący się wysoki poziom gospodarki nieoficjalnej stanowi zagrożenie w skali makro dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, gdyż utrudnia zabezpieczenie odpowiednich wpływów podatkowych do budżetu państwa”¹¹. Raczkowski i Krukowski zwracają również uwagę na fakt, że „rozbudowany system podatkowy i niespójność przepisów prawa podatkowego stanowią istotny element zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego, w którym zarządzanie danymi, informacjami, a w konsekwencji wiedzą posiada kluczowe znaczenie zarówno w optymalizacji, jak i obejściu prawa przez podatnika, stanowiąc wyzwanie dla organów podatkowych”¹².

Kwestie unikania opodatkowania odnoszą się do zagadnień szarej strefy, korupcji, wyłudzeń, nielegalnych przepływów finansowych. Ban Ki-moon, Sekretarz Generalny ONZ, podkreśla: „Nowa Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, czyli nasz plan przewyciężenia ubóstwa i zapewnienia godnego życia dla wszystkich, uznaje potrzebę walki z korupcją we wszystkich jej przejawach i wzywa do znacznego zmniejszenia nielegalnych przepływów finansowych, jak i odzyskania skradzionych aktywów”¹³. Warto podkreślić, jak zaznacza Prezes Najwyższej Izby Kontroli – Krzysztof Kwiatkowski, że niestety Polska należy do grupy państw członkowskich UE, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej europejskiej. Jednocześnie ryzyko występowania oszustw podatkowych w Polsce jest wysokie¹⁴.

⁹ Więcej na temat oszustw podatkowych patrz: H. Wronowski, D. Ćwikowski, *Podatkowa przestępczość transgraniczna w Polsce i próba szacowania jej skali*, „Optimum: Studia Ekonomiczne”, nr 3(75), s. 107–121.

¹⁰ Szerzej na temat gospodarki nieoficjalnej patrz: K. Raczkowski, *Gospodarka nieoficjalna w systemie zarządzania państwem*, w: *Zarządzanie – nowe perspektywy*, red. E. Gołębiowska, K. Raczkowski, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, t. XIV, zeszyt 8, część II, s. 347–363; B. Mróz, *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, „Monografie i Opracowania” 2002, nr 509, SGH, Warszawa; B. Mróz, *Metody pomiaru gospodarki nieoficjalnej*, „Ekonomista” 2001, nr 1.

¹¹ D. Ćwikowski, *Gospodarka...*, op.cit., s. 182.

¹² K. Raczkowski, A. Krukowski, *Optymalizacja podatkowa w teorii i praktyce zarządzania wiedzą bezpieczeństwa ekonomicznego*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2010, nr 8, s. 276–281.

¹³ *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, red. Z. Liptak, M. Rozkrut, M. Shmel’ova, O. Chałuda, M. Pietrzczyk, „The Global Compact” 2015, 16, s. 3.

¹⁴ Ibidem, s. 12.

Jak podkreśla Tratkiewicz, „w Polsce VAT jest najważniejszym źródłem dochodów podatkowych budżetu państwa, którego jednak zaplanowanie i wykonanie następuje w ostatnich latach ogromnych trudności”¹⁵. Jak zaznacza jednak Neal system VAT okazuje się niestety bardzo podatny na oszustwa podatkowe, m.in. wskutek złożonego mechanizmu rozliczania się podatników z organami podatkowymi, co w znacznym stopniu obniża jego wydajność¹⁶. Jak wskazują Sosnowski oraz Toro et al. analizy danych międzynarodowych pokazują, że poziom poboru podatku VAT (wyrażony jako procent PKB) i skuteczność poboru podatku VAT (mierzona wskaźnikiem C-wydajność¹⁷) w Polsce jest niższa niż w krajach sąsiednich¹⁸.

W raporcie *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce* podkreślono również, że „po kontroli zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług NIK stwierdziła, że organy kontroli skarbowej i organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT. Świadczyły o tym: rosnące kwoty uszczupień VAT i jednocześnie niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych, narastająca skala oszustw podatkowych, niewystarczająca szybkość reakcji na pojawiające się zagrożenia”. W związku z tym NIK zarekomendowała szybsze wprowadzenie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, w tym rozwiązań opartych na koncepcji JPK.

Na pojęcie nadużycia w VAT składają się przede wszystkim unikanie opodatkowania oraz przestępstwa podatkowe (defraudacje). Unikanie opodatkowania było w ostatnim czasie przedmiotem badań m.in. Cowella (2011)¹⁹, Murphy’ego (2014)²⁰ i Harremi (2014)²¹. Przestępstwa podatkowe analizowali natomiast m.in. Smith i Robinson (1979), Azrina i Ling Lai (2014) oraz Compin (2015). Oszustwa dotyczące

¹⁵ T. Tratkiewicz, *Podatek od towarów i usług jako narzędzie polityki fiskalnej w latach 2004–2013*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 198.

¹⁶ L. Neal, *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge University Press, New York 2007.

¹⁷ Jest to stosunek wpływów z VAT do zagregowanej konsumpcji podzielonych przez podstawową stawkę VAT.

¹⁸ M. Sosnowski, *Realizacja funkcji fiskalnej w zakresie podatku od towarów i usług*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 1, s. 113–124; J. Toro, A. Jensen, M. Thackray, M. Kidd, B. Russell, *Administracja podatkowa – wyzwania modernizacyjne i priorytety strategiczne*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Departament ds. Podatkowych, www.finasne.mf.gov.pl/documents

¹⁹ F.A. Cowell, *Cheating the Government, The Economies of Evasion*, MIT Press, Cambridge 2011.

²⁰ R. Murphy, *The Tax Gap, Tax Evasion in 2014 – and What Can be Done About it*, Public and Commercial Services Union, London 2014.

²¹ M. Harremi, *A Simple Analysis of the Tax Gap Balkan Region*, „Mediterranean Journal of Social Sciences” 2014, vol. 5, no. 19.

VAT wiąże się z pojęciem tzw. luki podatkowej, która zgodnie z Gemmell i Hasseldine może być rozumiana jako różnica między podatkami należnymi, które podatnicy powinni zapłacić w danym czasie, a tymi, które rzeczywiście wpłynęły do budżetu państwa²². Podobną definicję luki podatkowej sformułowali Mazur i Plumley (2007)²³, Toder (2007)²⁴, Holmgren (2013)²⁵ oraz Khwaja i Iyer (2014)²⁶. Typy luki podatkowej zostały natomiast opisane przez Plumley (2005) oraz Alma i Bordersa (2014). Przyjęcie tak ogólnej definicji luki podatkowej ma według Adamczyka tę zaletę, że nie narzuca konkretnej metodyki jej pomiaru i jednocześnie pozostaje ona aktualną niezależnie od rodzaju podatku, którego dotyczy²⁷. Jak podkreślają Raczkowski i Mróz, umiejętność określania luki podatkowej jest bardzo ważna, gdyż jest to „swego rodzaju kontrola w procesie zarządzania publicznego, umożliwiającą podjęcie działań analitycznych i zaradczych w sferze ochrony finansowej interesu Skarbu Państwa. Wielkość, a zwłaszcza wzrost luki podatkowej jest także sygnałem, że w polityce społeczno-gospodarczej istnieją błędy, które należy poprawić, żeby przywrócić ekonomiczno-prawny charakter obrotu gospodarczego”²⁸. Bielawska i Pauch wskazują dwa obszary, w ramach których można doszukiwać się przyczyn wzrostu zainteresowania zjawiskiem luki: „pierwszym z nich jest problem ze zrównoważeniem wydatków i dochodów publicznych, który uległ znacznemu nasileniu w wyniku ostatniego kryzysu finansowego (...). Drugi wynika z narastającej w wyniku globalizacji presji konkurencyjnej między podmiotami gospodarczymi, w której opodatkowanie odgrywa zasadniczą rolę”²⁹. Autorzy ci wskazują na zjawisko negatywnej selekcji – podmioty gospodarcze uchylające się od opodatkowania stanowią nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorstw dokonujących rozliczeń w sposób prawidłowy.

²² N. Gemmell, J. Hasseldine, *The Tax Gap: a Methodological Review*, Working Paper 09/2012, Victoria Business School, Wellington, September 2012, s. 2.

²³ M.J. Mazur, A.H. Plumley *Understanding the Tax Gap*, „National Tax Journal” 2007, vol. 60, no. 3.

²⁴ E. Toder, *What is the Tax Gap?*, „Tax Notes” 2007, vol. 117, no. 4.

²⁵ R.D. Holmgren, *The Internal Revenue Service Needs to Improve the Comprehensiveness, Accuracy, Reliability, and Timeliness of the Tax Gap Estimate*, Department of the Treasury, Washington 2013, August 21.

²⁶ M.S. Khwaja, I. Iyer, *Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap. A Comparative Analysis*, The World Bank, 2014.

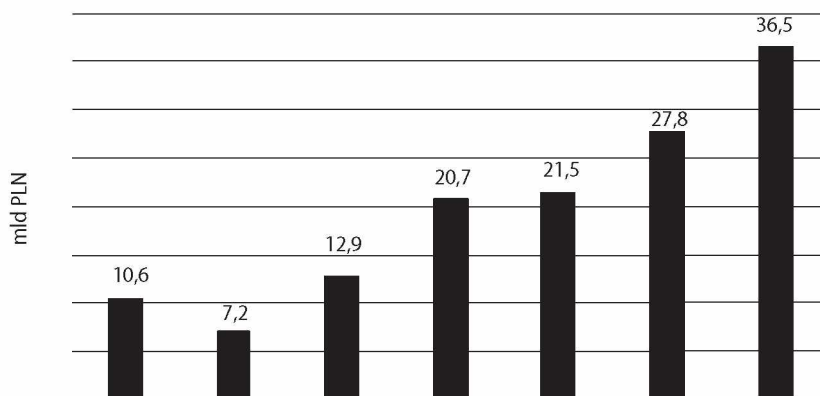
²⁷ A. Adamczyk, *Zjawisko luki podatkowej w kształtowaniu warunków funkcjonowania przedsiębiorstw*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 116.

²⁸ K. Raczkowski, B. Mróz, *Tax Gap in the Global Economy*, „Augmenta Oeconomica” 2016, working paper, s. 1.

²⁹ A. Bielawska, D. Pauch, *Jednolity Plik Kontrolny jako sposób przekazywania informacji podatkowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 282, 17–25.

Prezes i założyciel Business Center Club – Marek Goliszewski – podkreśla „w zestawieniu z 28 krajami UE, w których z tytułu VAT do fiskusa nie trafiło łącznie 168 mld euro, Polska luka jest jedną z największych – w 2013 roku stanowiła ona 26,7% całkowitej wartości zobowiązań, co stawia Polskę na 7. miejscu w rankingu krajów o największym udziale luki w zobowiązaniach z tytułu VAT. Według szacunków PwC, luka w podatku VAT w całej Unii Europejskiej w 2009 r. wyniosła ok. 12% wpływów z VAT (119 mld euro)³⁰. Z kolei Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacował w 2011 r. jej wielkość na ok. 13% dla krajów rozwiniętych i aż 21% dla państw rozwijających się³¹. Wielkość luki podatkowej w VAT dla Polski w latach 2006–2012 przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Wielkość luki podatkowej w VAT w Polsce w latach 2006–2012



Źródło: PwC, *Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?*, 2014, <http://www.pwc.pl/pl/publikacje/2014/luka-podatkowa-w-vat-jak-to-zwalczac.html>.

Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez Raczkowskiego luka podatkowa w 2014 r. dla wszystkich 28 krajów europejskich wyniosła łącznie 1331,6 mld USD, w Polsce zaś 50,5 mld USD³². W 2015 r. natomiast według Raczkowskiego i Mroza luka podatkowa w Polsce wyniosła 9% PKB, co stanowiło 49,5 mld USD³³.

³⁰ PwC, *Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?*, styczeń 2014, <http://www.pwc.pl/pl/publikacje/2014/luka-podatkowa-w-vat-jak-to-zwalczac.html>, dostęp 08.11.2016.

³¹ Gazeta Podatnika, *Luka w VAT kosztuje budżet 20–30 mld zł rocznie*, Nr 134/2016(2097), 7 listopada 2012.

³² K. Raczkowski, *Measuring the Tax Gap in the European Economy*, „Journal of Economics and Management” 2015, no 21(3), s. 58–72.

³³ K. Raczkowski, B. Mróz, *Tax Gap...*, op.cit.

Raczkowski i Mróz wymieniają 8 najważniejszych czynników, sprzyjających występowaniu i pogłębianiu się luki podatkowej³⁴:

- 1) niedostateczna sprawność organów państwa (lub ugrupowania integracyjnego państw), w zakresie całościowego wspomagania procesów społeczno-gospodarczych, wzrostu gospodarczego i polityk makroekonomicznych³⁵,
- 2) ponadnarodowy charakter współczesnej działalności gospodarczej, wynikający z procesów globalizacji, stwarzającej podmiotom gospodarczym możliwość optymalizacji podatkowej lub wręcz uchylania się od opodatkowania,
- 3) brak przestrzegania dyscypliny budżetowej w wielu krajach, nadmierne wydatki w sektorze publicznym, przy równoczesnym braku skuteczności w ściąganiu należności podatkowych,
- 4) asymetria w relacjach: duże ponadnarodowe korporacje z dobrze opłacanymi doradcami podatkowymi i prawnikami a słabi finansowo, merytorycznie, analitycznie i moralnie przedstawiciele administracji podatkowej,
- 5) transgraniczny charakter i wysoka mobilność przestępczego podziemia gospodarczego przy jednocześnie wysokich umiejętnościach wykorzystywania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych do ekspansji na nowe rynki oraz nowe branże,
- 6) dominacja neoliberalizmu jako doktryny ekonomicznej,
- 7) sprzeczność interesów państw narodowych w ramach ugrupowań integracyjnych, np. UE,
- 8) niewystarczająca, ze strony państwa, ochrona obywateli przed wykluczeniem i ubóstwem.

Jak podkreśla Ćwikowski: „Po kryzysie finansowym z 2008 r. zauważa się olbrzymi wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym, które z jednej strony stanowią nieuczciwą konkurencję na rynku dla legalnie funkcjonujących podmiotów, a jednocześnie powodują wielomiliardowe (trudne do oszacowania³⁶) straty budżetu państwa z tytułu wyłudzeń podatku VAT (fikcyjny obrót telefonami komórkowymi, stalą, złomem i innymi towarami) oraz przestępstw

³⁴ K. Raczkowski, B. Mróz, *Tax Gap...*, op.cit.; K. Raczkowski, B. Mróz B., *Luka podatkowa w gospodarce światowej*, w: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, red. Z. Liptak, M. Rozkrut, M. Shmel'ova, O. Chałuda, M. Pietrzczyk „The Global Compact” 2015, 16, s. 27.

³⁵ C. Quintano, P. Mazzocchi, *The Shadow Economy as a Higher Order Construct Inside European Governance*, „Journal of Economic Studies” 2015, vol. 42, no. 3, s. 477–489.

³⁶ PwC, *Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce*, Warszawa 2013, s. 8.

akcyzowych³⁷. Stosowanie dokumentacji w formie elektronicznej i przesyłanie jej w postaci ujednoczonego pliku ma na celu między innymi skuteczniejsze przeciwdziałanie takim zjawiskom, jak wyłudzenia VAT czy unikanie opodatkowania tym podatkiem, przestępstwa karuzelowe czy przerzucanie dochodów do rajów podatkowych, ma więc przyczynić się do uszczelniania systemu VAT i zmniejszania luki VAT. Komisja Europejska w komunikacie z 6 grudnia 2011 r. w sprawie przyszłości podatku od towarów i usług wskazała na potrzebę stworzenia systemu, który cechowałby się odpornością na nadużycia³⁸. Biorąc pod uwagę znacznych rozmiarów lukę w podatku VAT, KE wskazała kilka kierunków zmian oraz rozwiązań o charakterze ogólnoeuropejskim, które mogą usprawnić obecnie obowiązujący system rozliczeń i ścigalności podatku VAT. Wśród nich wymieniła konieczność zastosowania nowoczesnych metod poboru i kontroli podatku VAT z użyciem narzędzi informatycznych, które pomogą w maksymalizacji wpływów budżetowych oraz zminimalizują nadużycia. Zgodnie z tą myślą, polskie Ministerstwo Finansów, jednocześnie pod presją powiększającej się od lat luki w podatku VAT, wprowadza Jednolity Plik Kontrolny jako jeden z elementów w procesie uszczelniania systemu podatkowego. „Chcąc uszczelnić system podatkowy w Polsce, Ministerstwo Finansów przenosi rozliczanie podatków do świata wirtualnego. Stopniowo nakłada na kolejne grupy podatników obowiązek ewidencjonowania podatku VAT w elektronicznej «chmurze», by mieć te dane zebrane w jednym miejscu i by móc je przetwarzać matematycznie i wyłapywać nieprawidłowości³⁹.”

3. Geneza założeń JPK

Jednolity Plik Kontrolny – czyli rozwiązanie przyjęte przez Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów – oparte zostało na międzynarodowym standardzie elektronicznej wymiany danych księgowych pomiędzy organizacjami, a organizacjami podatkowymi, tj. SAF-T (ang. *Standard Audit File-Tax*) opracowanym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Standard ten zakłada przekazanie przez podatnika w uzgodnionej formie danych na temat transakcji

³⁷ D. Ćwikowski, *Gospodarka...*, op.cit., s. 70.

³⁸ Komisja Europejska, *W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, COM (2011) 851.

³⁹ *10 najczęstszych problemów związanych z JPK. Doświadczenia przedsiębiorców wsparciem dla małych i średnich firm*, Purpurowy Informator GT, październik 2016, www.granthornton.pl

przez siebie zawieranych, do których miałyby dostęp organy podatkowe. Polska jest jednym z pierwszych krajów europejskich, które zdecydowały się na wprowadzenie standardu bazującego na wytycznych OECD. *Committee on Fiscal Affairs* (CFA) – jednostka OECD regulująca kwestie fiskalne – opublikowała wskazówki dla krajów wdrażających SAF-T, obejmujące zagadnienia związane z⁴⁰:

- wdrożeniem efektywnych metod przekazywania danych podatkowych,
- zachowaniem jednoznacznych procedur audytowych,
- automatyzacją audytu przedsiębiorstw,
- generowaniem plików w odpowiednim formacie SAF-T,
- procedurami archiwizacji danych, która zapewni ich właściwą dostępność w okresie przechowywania,
- właściwą dokumentacją danych.

Polska znajduje się wśród pionierów we wprowadzaniu *Standard Audit File for Tax*. Inne kraje, które wcześniej wprowadziły ten standard, zostały wymienione w tabeli 1.

Tabela 1. Kraje, które wprowadziły *Standard Audit File for Tax*

Kraj	Data wprowadzenia	Nazwa standardu w danym kraju	Instytucja nadzorująca
Austria	31 stycznia 2009	SAF-T AT	Bundesministerium für Finanzen
Luksemburg	13 marca 2013	FAIA	Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)
Portugalia	1 października 2013	SAF-T (PT)	Autoridade Tributária e Aduaneira
Litwa	1 lipca 2015	SAF-T	Brak informacji
Francja	1 lipca 2016 (brak obowiązku)	FEC	French Ministry of Finance
Polska	1 lipca 2016	JPK	Ministerstwo Finansów

Źródło: opracowanie własne.

Podobne wymogi dotyczące elektronicznego raportowania do organów podatkowych istnieją również w Kanadzie, Francji (na zasadach dobrowolnego wyboru), Słowacji i w Singapurze⁴¹, Belgii, Danii, Holandii, w Niemczech i Wielkiej Brytanii.

⁴⁰ OECD, *Guidance Note: Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software*, www.oecd.org, May, 2005.

⁴¹ S. Pfeiffer, M. Ursprung-Steindl, *Global Trends in VAT/GST and Direct Taxes*, Series on International Tax Law, Linde, Wiedeń 2015.

Doświadczenia Portugalii, dotyczące wdrożenia standardu zaprezentowane zostały w trakcie Drugiego Globalnego Forum dotyczącego VAT w Tokio w dniu 18 kwietnia 2014 r. przez przedstawicieli portugalskiego rządu⁴². Wskazano w nich na szereg korzyści wiążących się z implementacją tej regulacji. Niektóre dane i korzystne konsekwencje zaobserwowane w Portugalii po roku od implementacji to:

- niższe niż spodziewane koszty wdrożenia systemu;
- objęcie standardem ponad 4,2 mld faktur przesłanych do organów podatkowych w 2013 r. (360 mln miesięcznie), z czego ponad 600 mln faktur z restauracji – uznawanych za sektor trudny do opodatkowania;
- łączny wzrost wpływów z podatków w 2013 r. o 13%, łącznie w sektorach trudnych do opodatkowania wzrost o 20%;
- wzrost o 140% wpływów z podatku VAT w sektorze restauracji;
- nieprawidłowości w 128 tys. przedsiębiorstw, 40% z tych przedsiębiorstw dobrowolnie wprowadziło korekty do swoich deklaracji;
- dzięki zwiększonym wpływom do budżetu możliwe było przekazanie 19 mln euro korzyści podatkowych dla 2,5 mln podatników.

Założenia rządu Portugalii na najbliższe lata w odniesieniu do efektów wdrożenia standardu to:

- zwiększenie o 50% liczby faktur wystawianych i przesyłanych do organów podatkowych (w odniesieniu do danych z roku 2013),
- zwiększenie do ponad 4 mln liczby podmiotów posiadających numer identyfikacji podatkowej,
- zwiększenie wpływów do budżetu z podatków o około 600–800 mln euro.

Generalnie, wprowadzenie standardu doprowadziło w Portugalii do uszczelnienia systemu podatkowego i zwiększenia wpływów do budżetu. Rezultaty te uzyskano również w pozostałych państwach, które zastosowały ten standard.

4. Podstawowe założenia dotyczące Jednolitego Pliku Kontrolnego

Jednolity Plik Kontrolny jest nowym obowiązkiem nałożonym na podatników, wprowadzonym w celu umożliwienia organom podatkowym szybkiej weryfikacji

⁴² *Deploying Effective Strategies in Tackling VAT Fraud. Portugal's Experience*, Governo de Portugal, Secretary of State for Tax Affairs, Second Global Forum on VAT, Tokyo, 18th of April, 2014.

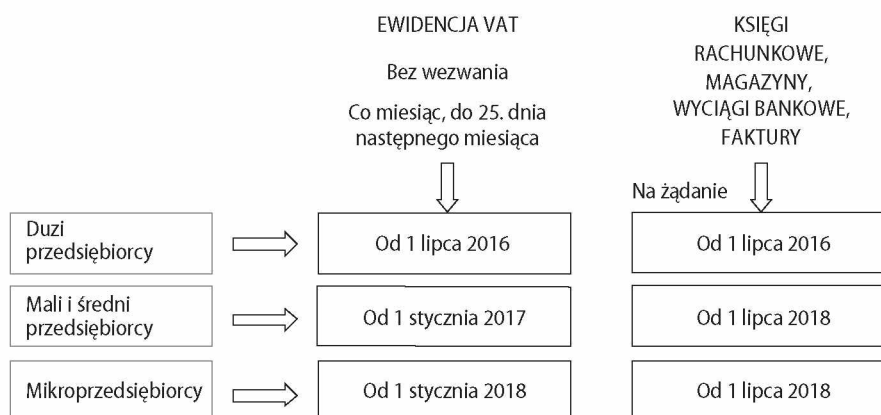
poprawności deklarowanych kwot przychodu i podatku. Zgodnie z art. 193a Ordynacji podatkowej⁴³ Jednolity Plik Kontrolny to elektroniczna postać części lub całości ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych o strukturze logicznej, możliwej do uzyskania z powszechnie stosowanych do księgowania programów informatycznych, umożliwiającą automatyczną analizę danych. JPK jest wyrazem informatyzacji procesów komunikacji między podatnikami a fiskusem. Jest on formą elektronicznego zapisu danych, opracowaną w celu umożliwienia przygotowania według jednolitego standardu wybranego zakresu danych z ksiąg podatkowych oraz dokumentów księgowych i przekazania go przez podatnika do organów podatkowych lub skarbowych. Jednolita postać zapisu danych według wystandardyzowanego układu i formatu (np. XML) ma ułatwić i zautomatyzować przetwarzanie zgromadzonych danych księgowych. JPK obowiązuje przedsiębiorców prowadzących księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych. Przez księgi podatkowe należy rozumieć: księgi rachunkowe (wg UoR), podatkową księgę przychodów i rozchodów (PKPiR), ewidencje oraz rejestry, do których prowadzenia, do celów podatkowych, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązani są podatnicy.

Z wprowadzeniem JPK wiąże się dwa rodzaje obowiązków. Pierwszym jest obowiązek **na żądanie** organów podatkowych i organów kontroli skarbowej przekazywania w postaci elektronicznej (lub na informatycznych nośnikach danych) ksiąg podatkowych i dowodów księgowych, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa, wiarygodności i niezaprzeczalności danych zawartych w księgach. Obowiązek ten dla dużych podmiotów wszedł w życie 1 lipca 2016 r., dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw zacznie obowiązywać od 1 lipca 2018 r. W ramach tego obowiązku przedsiębiorstwa na żądanie zobligowane są do przekazania do organu podatkowego ksiąg rachunkowych, przy czym organ podatkowy wskazuje rodzaj ksiąg podatkowych oraz okres, jakiego mają one dotyczyć, może żądać przesłania całości lub wybranej części ksiąg rachunkowych oraz dowodów księgowych. Takie żądanie wyrażone przez organy podatkowe może mieć związek z prowadzeniem postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, czynności sprawdzających (np. kontrole krzyżowe) czy kontroli skarbowej. Drugi rodzaj obowiązku to wymóg **comiesięcznego przekazywania** w postaci elektronicznej ewidencji zakupu i sprzedaży (JPK_VAT) jedynie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, również z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa,

⁴³ Wprowadzonego ustawą z dnia 10.10.2015 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2015 r., poz. 1649).

wiarygodności i niezaprzeczalności danych. Obowiązek ten w odniesieniu do dużych podmiotów istnieje od 1 lipca 2016 r., natomiast dla małych i średnich podmiotów wszedł on w życie od 1 stycznia 2017 r. Mali i średni przedsiębiorcy mieli więc czas na aktualizację systemów księgowych do końca 2016 r., gdyż dane z ewidencji VAT w strukturze JPK po raz pierwszy musiały być przesłane do 27 lutego 2017 r. za miesiąc styczeń⁴⁴. Najmniejsze podmioty, czyli mikro przedsiębiorcy są zobligowani do jego zastosowania począwszy od 1 stycznia 2018 r. Podsumowanie powyższych zapisów przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Kogo i od kiedy obejmuje obowiązek zastosowania JPK



Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższego, aby umożliwić dostosowanie informatycznych systemów księgowych oraz zapewnić prawidłowość implementacji koniecznych rozwiązań technicznych, ustawodawca zdecydował o stopniowym wprowadzaniu obowiązku stosowania JPK. Obowiązek ten uzależniony jest od przynależności do grupy mikro, małych, średnich lub dużych przedsiębiorstw. Decyzja o kwalifikacji podatnika do odpowiedniej grupy zgodna jest z kryteriami zawartymi w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU z 2004 r. nr 173, poz. 1807 ze zm.). W tabeli 2 poniżej zaprezentowano definicję mikro, małego i średniego przedsiębiorcy, zakładając, że wszyscy pozostali są dużymi przedsiębiorcami.

⁴⁴ Więcej na ten temat w: J. Dmowska, P. Huczko, R. Kowalski, A. Kuchta, *Jednolity Plik Kontrolny – praktyczny poradnik + Pdf*, Infor PL S.A., wyd. III, 2016.

Tabela 2. Definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorców dla JPK

Przedsiębiorca		
Mikro	Mały	Średni
Przedsiębiorca, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat: – zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz – osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro	Przedsiębiorca, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych: – zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz – osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro	Przedsiębiorca, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych: – zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz – osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Na użytek kwalifikacji przedsiębiorców zgodnie z powyższymi kryteriami wielkości wyrażone w euro przelicza się na złote według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roku obrotowego wybranego do określenia statusu przedsiębiorcy. Natomiast średnioroczne zatrudnienie określa się w przeliczeniu na pełne etaty.

Szacunkowe ilości firm z każdej grupy, które obejmie obowiązek JPK, przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba przedsiębiorstw objętych przepisami o JPK (dotyczy obligatoryjnego przesyłania VAT_JPK wraz z deklaracją VAT)

	Duże firmy (od 1 lipca 2016)	Małe i średnie firmy (od 1 stycznia 2017)	Mikroprzedsiębiorstwa (od 1 stycznia 2018)
Liczba podmiotów	ok. 6 000	ponad 140 000	ponad 1 850 000

Źródło: Jednolity Plik Kontrolny – co musisz wiedzieć o elektronicznych kontrolach podatkowych, Sage, Warszawa 2016.

Dotychczas Ministerstwo Finansów opublikowało siedem struktur obejmujących następujące obszary:

1. Księgi rachunkowe JPK_KR,
2. Wyciągi bankowe JPK_WB,

3. Magazyny JPK_MAG,
4. Ewidencje zakupu i sprzedaży VAT-JKP_VAT,
5. Faktury VAT-JPK_FA,
6. Podatkową księgę przychodów i rozchodów JPK_PKPIR,
7. Ewidencję przychodów JPK_EWP.

Wyżej wymienione struktury, jak podkreśla Ministerstwo Finansów, nie są ostateczne. Resort finansów już zapowiedział zmiany niektórych z nich.

Od końca października 2016 r. dostępne jest bezpłatne oprogramowanie, które ma służyć małym i średnim przedsiębiorcom do składania JPK_VAT. Odpowiednią aplikację wraz z broszurą wyjaśniającą można ściągnąć ze strony internetowej Ministerstwa Finansów.

Warto podkreślić, że brak przedstawienia dokumentacji zgodnie z JPK może powodować kary wynikające z Kodeksu Karnego Skarbowego analogicznie jak w przypadku nieprzedstawienia dowodów w formie papierowej. „Jak zauważają eksperci PwC, w przypadku braku złożenia comiesięcznego JPK dla ewidencji w VAT lub wykazania w nim nieprawdziwych danych, istnieje ryzyko uznania takich zachowań za czyny karalne na gruncie prawa karnego-skarbowego. Tego rodzaju ocena może skutkować nałożeniem kary grzywny na osobę odpowiedzialną za sprawy finansowe podatnika”⁴⁵.

5. Korzyści i wyzwania związane z JPK

Jednolita postać zapisu danych w ramach JPK zgodna z wystandardyzowanym układem i formatem (np. XML) ma umożliwić łatwe i zautomatyzowane przetwarzanie zgromadzonych danych księgowych. W tabeli 4 przedstawiono deklarowane przez Ministerstwo Finansów korzyści wynikające z zastosowania JPK i stanowiące motywację wprowadzenia nowego rozwiązania.

Według założeń, przewidywań, a także na podstawie doświadczeń innych krajów należy spodziewać się, że dzięki wdrożeniu JPK może nastąpić zwiększenie wpływów do budżetu, usprawnienie funkcjonowania organów podatkowych, uszczelnienie systemu podatkowego, w tym głównie w zakresie rozliczania podatku VAT.

⁴⁵ *Jednolity Plik Kontrolny – pierwsze doświadczenia podatników*, Infor.Pl. 2016, <http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/urząd-skarbowy/jednolity-plik-kontrolny/745757,2>, *Jednolity-Plik-Kontrolny-pierwsze-doswiadczenia-podatnikow.html*

Spodziewane jest, że posiadanie danych w określonej strukturze pozwoli na przeprowadzenie algorytmicznych kontroli wstępnych, które następnie skierują prace na wytypowane obszary. Takie deklaracje składane są przez inicjatora i autora nowego rozwiązania, czyli Ministerstwo Finansów. Gromadzenie dużych zbiorów danych, działania na nich oraz rozwój algorytmów testujących teoretycznie mogą stworzyć zupełnie nowe możliwości w zakresie poprawiania efektywności ściągania należności związanych z podatkiem VAT. Przy założeniu prawidłowości funkcjonowania nowego rozwiązania, urzędy skarbowe dzięki JPK będą mogły⁴⁶:

- sprawdzić zgodność, dokładność oraz kompletność ksiąg, ewidencji i deklaracji podatkowych,
- zweryfikować poprawność prowadzenia ksiąg podatkowych,
- zbadać związek kosztów z przychodami,
- znajdować luki w ewidencji, np. zakupy/koszty do „rajów podatkowych”,
- wychwytywać „puste” faktury,
- sprawdzać stany magazynowe,
- sprawdzać stan kont i wyciągi bankowe.

Tabela 4. Korzyści wynikające z zastosowania JPK oczekiwane przez Ministerstwo Finansów

Korzyści dla podatników	Korzyści dla administracji
Usunięcie bariery w przekazywaniu danych elektronicznych Skrócenie czasu ewentualnych kontroli, zmniejszenie ich uciążliwości, Obniżenie kosztów kontroli, Nowy mechanizm kontroli wewnętrznej dla podatników, pozwalający monitorować pracę służb księgowych Możliwość wykorzystania struktury zestawienia faktur jako narzędzia w komunikacji między podatnikami Możliwość przekazywania zestawień faktur w formacie XML, których księgowanie będzie mogło być zautomatyzowane	Automatyizacja weryfikacji danych podatkowych, tym samym pozyskanie narzędzia umożliwiającego szybkie przeprowadzanie czynności sprawdzających i kontroli Uporządkowanie danych i dostęp do nich, pozwalające na szybkie ustalenie nieprawidłowości oraz przyśpieszenie potwierdzenia prawidłowości rozliczeń Skuteczniejsze przeciwdziałanie zjawiskom wyłudzenia VAT i unikania opodatkowania Ujednolicenie procedur sprawdzających i kontrolnych, a stąd efektywniejsze zarządzanie zespołami realizującymi czynności kontrolne Obniżenie kosztów związane ze stosowaniem dokumentacji elektronicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Departamentu Kontroli Skarbowej, www.mf.gov.pl

⁴⁶ *JPK-uszczelnienie systemu podatkowego*, <http://ksiegowi-doradcy.pl/blog/2016/08/31/jpk-uszczelnienie-systemu-podatkowego/>

W Polsce przewiduje się, że budżet państwa zyska na tym rozwiązaniu już w pierwszym roku funkcjonowania 200 mln zł. Kolejny powinien przynieść dodatkowe 300 mln zł⁴⁷. Ponadto przyjmuje się, że wdrożenie JPK przyczyni się do efektywniejszej weryfikacji danych również przez biegłych rewidentów, którzy będą mogli badać sprawozdanie finansowe dokładniej, a także będą mogli wydawać swoje opinie na podstawie bardziej szczegółowych i kompletnych danych. Teoretycznie, zakładanych korzyści jest więc wiele. Praktyka pokazuje jednak, że dla przedsiębiorstw już zmagających się z wieloma problemami, biurokracją, wysokimi kosztami prowadzenia działalności gospodarczej, przygotowanie i wprowadzenia systemów finansowo-księgowych dla potrzeb raportowania zgodnego ze strukturą JPK jest ogromnym wyzwaniem. Konieczne jest dostosowanie systemu informatycznego przedsiębiorstwa do nowych wymagań⁴⁸, co jest pracochłonne i często kosztowne. W odróżnieniu od przekazywania deklaracji podatkowych, których składanie w formie elektronicznej stało się już codziennością, w przypadku JPK przedsiębiorcy muszą zaktualizować i dostosować swoje programy finansowo-księgowe, fakturujące i magazynowe – i w miarę potrzeby – uzupełnić je o funkcje tworzenia zborów zgodnych z wzorcową strukturą JPK⁴⁹. Jest to wyzwanie szczególnie dla dużych firm, które zazwyczaj stosują kompleksowe systemy oraz oprogramowanie finansowo-księgowe dostosowane do ich specyficznych potrzeb, pozwalające na sprawne zarządzanie warstwą finansową w przedsiębiorstwie, a teraz będą musiały je podporządkować (lub już to musiały uczynić) wymogom JPK. Często w przypadku największych firm przygotowanie rozwiązań informatycznych pozwalających na realizację wymogów prawnych przy zachowaniu własnych procesów zarządzania finansami jest ogromnym wyzwaniem⁵⁰. Elektroniczne kontrole podatkowe przy wykorzystaniu JPK to nowa rzeczywistość firm⁵¹. Minusem JPK był krótki czas na wdrożenie nowych rozwiązań dla największych podmiotów, a także wysokie koszty jego wdrożenia, które

⁴⁷ *Jednolity Plik Kontrolny – najważniejsze informacje*, Brief.pl/Wiedza, 2016, http://www.brief.pl/arttykul,4009,jednolity_plik_kontrolny_-_najwazniejsze_informacje.html, dostęp 31.10.2016. Więcej na temat sankcji w: J. Dmowska, P. Huczko, R. Kowalski, A. Kuchta, *Jednolity Plik Kontrolny...*, op.cit. oraz *Jednolity plik kontrolny obowiązkowy dla firm. Od lipca rewolucja w podatkach*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2016, 10.06.

⁴⁸ Więcej na ten temat w: B. Dąbrowska, *Jednolity Plik Kontrolny*, Wiedza i Praktyka. Biblioteka Finansowo-Księgowa, Warszawa 2016.

⁴⁹ J. Oleśniewicz, *JPK...*, op.cit., s. 20.

⁵⁰ *Jednolity Plik Kontrolny – przewodnik dla przedsiębiorców 1.0*, Softthis, Kraków 2016.

⁵¹ *Ewolucja systemu podatkowego czyli szanse i wyzwania związane z JPK*, Infor.PL, www.ksiegowosc.infor.pl 2016, dostęp 31.10.2016.

w niektórych, największych podmiotach, sięgały nawet kilkuset tysięcy złotych⁵². Jednak najprawdopodobniej najtrudniej zastosować się do nowych wymogów będzie małym i średnim przedsiębiorcom. Chodzi tu zarówno o aspekt czasu i kosztów, ale również wymiar behawioralny – niechęć i trudności w przyjmowaniu zmian, obawy przed popełnieniem błędów i konsekwencjami niewłaściwych decyzji. W 2013 r. w Polsce w sektorze tym aktywnych było około 75 000 podmiotów⁵³, choć jak już wcześniej wspomniano, niektóre dane podają, że jest ich nawet prawie dwukrotnie więcej⁵⁴. Zazwyczaj firmy z tego sektora nie korzystają z porad profesjonalnych firm doradczych, same starają się dostosować do nowych wymagań, które mogły być dla nich znaczną trudnością. Nowe przepisy nie przeszły pełnej procedury trzech czytań ani konsultacji społecznych, były wprowadzone bardzo szybko. Przepisy są też nie do końca zrozumiałe, a o ich poziomie złożoności może świadczyć fakt, że już po raz trzeci Ministerstwo Finansów publikuje serię wyjaśnień. Najprawdopodobniej bez szybkich konsultacji z doradcami i natychmiastowej pracy nad wdrażaniem nowej regulacji, podmiotom mikro, małym i średnim trudno będzie wywiązać się z nowego obowiązku, przed którym stoją, a który będzie egzekwowalny już w najbliższej przyszłości.

6. Podsumowanie

15 września 2016 r. Ministerstwo Finansów przedstawiło podsumowanie pierwszych dwóch miesięcy funkcjonowania Jednolitego Pliku Kontrolnego w Polsce. Do 25 sierpnia największe firmy miały obowiązek złożyć po raz pierwszy ewidencję VAT w formacie JPK. Na 25 sierpnia JPK złożyło 5591 podmiotów, zaś na 28 sierpnia – 5770. Zgodnie z „Rzeczpospolitą”⁵⁵, powołującą się na wypowiedź wiceministra finansów W. Jasińskiego, podczas konferencji firmy Sage odnoszącego się do JPK „podsumowanie wygląda obiecująco. To instrument korzystny zarówno dla podatników, jak i administracji podatkowej. Do jego zalet należy automatyczna analiza

⁵² M. Pogroszewska, *Jednolity Plik Kontrolny: Większość danych zgodna z deklaracjami VAT*, „Rzeczpospolita” 2016, 16.09.

⁵³ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013–2014*, s. 118, https://badania.parp.gov.pl/images/badania/ROSS_2013_2014.pdf, dostęp 08.11.2016.

⁵⁴ *Jednolity Plik Kontrolny – co musisz wiedzieć o elektronicznych kontrolach podatkowych*, Sage, Warszawa 2016.

⁵⁵ M. Pogroszewska, *Jednolity Plik Kontrolny...*, op.cit., s. 1.

danych przekazanych przez firmy oraz wykorzystywanie statystyki w typowaniu podmiotów do kontroli. Zbiór jest dobrze zabezpieczony, dostęp do niego ma wąska grupa osób. Większość przeliczonych danych ze struktury JPK była zgodna z danymi z deklaracji VAT. Jednak wystąpiły też różnice kwot podatku należnego i naliczonego”. Z doświadczeń innych krajów wynika, że wdrożenie do praktyki standardów opartych na *Standard Audit File for Tax*, odpowiednikiem którego na rynku polskim jest Jednolity Plik Kontrolny, przyniosło pozytywne rezultaty, zarówno w odniesieniu do wpływów budżetowych, jak i do akceptacji przez świat biznesu oraz ogólnie przez społeczeństwo. Z pewnością standard ten jest innowacyjnym modelem ograniczania szarej strefy w Europie oraz istotnym krokiem na drodze ku uszczelnianiu systemu VAT, tym samym zmniejszaniu luki podatkowej. Standard ten wspiera efektywną komunikację i bliższą współpracę pomiędzy podatnikami a instytucjami. Korzyści raportowane przez inne kraje w odniesieniu do wdrożenia standardu pozwalają zakładać, że uda się je osiągnąć również na gruncie polskim. Pozostaje on jednak istotnym wyzwaniem, z którym polskie przedsiębiorstwa muszą się zmierzyć, a co dla wielu z nich stanowi duży problem. Należy jednocześnie podkreślić, że JPK nie będzie nadal miał odniesienia do „szarej strefy”, koncentruje się on na podmiotach, które i tak są już dziś kontrolowane. Ważne jest również, że główne zakładane korzyści z jego wprowadzania odczuwalne będą przez organy skarbowe i organy administracji państwowej. Na przedsiębiorcach natomiast będzie położony ciężar dostosowania się do nowych wymogów.

Bibliografia

1. 10 najczęstszych problemów związanych z JPK. Doświadczenia przedsiębiorców wsparciem dla małych i średnich firm, Purpurowy Informator GT, październik 2016, www.grantthornton.pl
2. Adamczyk A., Zjawisko luki podatkowej w kształtowaniu warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 116.
3. Alm J., Borders K., *Estimating the „Tax Gap” at the State Level: The Case of Georgia’s Personal Income Tax*, „Public Budgeting and Finance” 2014, Winter.
4. Azrina M.Y., Ling Lai M., *An integrative model in predicting corporate tax fraud*, „Journal of Financial Crime” 2014, vol. 21, no 4.
5. Bielawska A., Pauch D., *Jednolity Plik Kontrolny jako sposób przekazywania informacji podatkowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 282.

6. Compin F., *Tax Fraud: A Socially Acceptable Financial Crime in France?* „Journal of Financial Crime” 2015, vol. 22, no. 4.
7. Cowell F.A., *Cheating the Government, The Economies of Evasion*, MIT Press, Cambridge 2011.
8. Ćwikowski D., *Gospodarka nieoficjalna a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, CeDeWu.PL, Warszawa 2016.
9. Dąbrowska B., *Jednolity Plik Kontrolny*, Wiedza i Praktyka. Biblioteka Finansowo-Księgowa, Warszawa 2016.
10. *Deploying Effective Strategies in Tackling VAT Fraud. Portugal's Experience*, Governo de Portugal, Secretary of State for Tax Affairs, Second Global Forum on VAT, Tokyo, 18th of April, 2014.
11. Dmowska J., Huczko P., Kowalski R., Kuchta A., *Jednolity Plik Kontrolny – praktyczny poradnik + Pdf*, Infor PL S.A., wyd. III, 2016.
12. *Ewolucja systemu podatkowego czyli szanse i wyzwania związane z JPK*, Infor.PL, www.ksiegowosc.infor.pl
13. *Luka w VAT kosztuje budżet 20–30 mld zł rocznie*, „Gazeta Podatnika” 2016 nr 134(2097).
14. Gemmell N., Hasseldine J., *The Tax Gap: a Methodological Review*, Working Paper 09/2012, Victoria Business School, Wellington, September 2012.
15. *Guidance Note: Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software*, www.oecd.org
16. Harremi M., *A Simple Analysis of the Tax Gap Balkan Region*, „Mediterranean Journal of Social Sciences” 2014, vol. 5, no. 19.
17. Holmgren R.D., *The Internal Revenue Service Needs to Improve the Comprehensiveness, Accuracy, Reliability, and Timeliness of the Tax Gap Estimate*, Department of the Treasury, Washington 2013, August 21.
18. Ijiri Y., *Theory of Accounting Measurement*, American Accounting Association, Sarasota, Florida 1975.
19. Jamroz M., Kudert S., *Optymalizacja a uchylanie się od opodatkowania*, ABC, Warszawa 2007.
20. *Jednolity Plik Kontrolny obowiązkowy dla firm. Od lipca rewolucja w podatkach*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2016, 10.06.
21. *Jednolity Plik Kontrolny – co musisz wiedzieć o elektronicznych kontrolach podatkowych*, Sage, Warszawa 2016.
22. *Jednolity Plik Kontrolny – najważniejsze informacje*, Brief.pl/Wiedza, http://www.brief.pl/artykul,4009,jednolity_plik_kontrolny_-_najwazniejsze_informacje.html

23. *Jednolity Plik Kontrolny – pierwsze doświadczenia podatników*, Infor.PL, <http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/urząd-skarbowy/jednolity-plik-kontrolny/745757,2>, *Jednolity Plik Kontrolny – pierwsze doświadczenia podatników.html*
24. *Jednolity Plik Kontrolny – przewodnik dla przedsiębiorców 1.0*, Softhis, Kraków 2016.
25. *JPK – uszczelnienie systemu podatkowego*, <http://ksiegowi-doradcy.pl/blog/2016/08/31/jpk-uszczelnienie-systemu-podatkowego/>
26. Khwaja M.S., Iyer I., *Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap. A Comparative Analysis*, The World Bank, 2014, May.
27. Komisja Europejska, *W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, COM (2011) 851.
28. Mazur M.J., Plumley A.H., *Understanding the Tax Gap*, „National Tax Journal” 2007, vol. 60, no 3.
29. Mróz B., *Metody pomiaru gospodarki nieoficjalnej*, „Ekonomista” 2001, nr 1.
30. Mróz B., *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, „Monografie i Opracowania” 2002, nr 509, SGH, Warszawa.
31. Murphy R., *The Tax Gap, Tax Evasion in 2014 – and What Can be Done About it*, Public and Commercial Services Union, London 2014, September
32. Neal L., *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge University Press, New York 2007.
33. OECD, *Guidance Note: Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software*, www.oecd.org, May, 2005.
34. Oleśniewicz J., *JPK – Wstęp do cyfryzacji rachunkowości i rewizji finansowej*, „Rachunkowość, Księgowość, Podatki, Rewizja Finansowa” 2016, nr 8, Rok LXVII, s. 17–22.
35. Pfeiffer S., Ursprung-Steindl M. *Global Trends in VAT/GST and Direct Taxes*, Series on International Tax Law, Linde, Wiedeń 2015.
36. Plumley A., *Preliminary Update of the Tax Year 2001 Individual Income Tax Under-reporting Gap Estimates*, Paper Presented at the 2005 Internal Revenue Service Research Conference, IRS, Washington 2005.
37. Pogroszewska M., *Jednolity Plik Kontrolny: Większość danych zgodna z deklaracjami VAT*, „Rzeczpospolita” 2016, 16.09.
38. *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, red. Z. Liptak, M. Rozkrut, M. Shmełowa, O. Chałuda, M. Pietrzyk, „The Global Compact” 2015, 16.
39. PwC, *Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce*, Warszawa 2013.
40. PwC, *Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?*, styczeń 2014, <http://www.pwc.pl/pl/publikacje/2014/luka-podatkowa-w-vat-jak-to-zwalczac.html>, dostęp 8.11.2016.

41. Quintano C., Mazzocchi, P., *The Shadow Economy as a Higher Order Construct Inside European Governance*, „Journal of Economic Studies” 2015, vol. 42, no. 3.
42. Raczkowski K., *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, w: *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
43. Raczkowski K., *Gospodarka nieoficjalna w systemie zarządzania państwem*, w: *Zarządzanie – nowe perspektywy*, red. E. Gołębiowska, K. Raczkowski, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2013, t. XIV, zeszyt 8, część II.
44. Raczkowski K., *Measuring the Tax Gap in the European Economy*, „Journal of Economics and Management” 2015, no 21(3).
45. Raczkowski K., Krukowski A., *Optymalizacja podatkowa w teorii i praktyce zarządzania wiedzą bezpieczeństwa ekonomicznego*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2010, nr 8.
46. Raczkowski K., Mróz B., *Luka podatkowa w gospodarce światowej*, w: *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, red. Z. Liptak, M. Rozkrut, M. Shmel'ova, O. Chałuda, M. Pietrzczyk, The Global Compact, 2016.
47. Raczkowski K., Mróz B., *Tax Gap in the Global Economy*, „Augmenta Oeconomica” 2016, working paper.
48. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013–2014*, https://badania.parp.gov.pl/images/badania/ROSS_2013_2014.pdf
49. Smith W.S., Robinson G.A., *Tax Fraud – an Overview for Tax Practitioners*, „Taxes” 1979, vol. 57, no. 5.
50. Sosnowski M. *Realizacja funkcji fiskalnej w zakresie podatku od towarów i usług*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 1.
51. Stolarski A., *Obszary optymalizacji podatkowej przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 5(83), cz. 1.
52. Toder E., *What is the Tax Gap?*, „Tax Notes” 2007, vol. 117, no. 4.
53. Toro J., Jensen A., Thackray M., Kidd M., Russell B., *Administracja podatkowa – wyzwania modernizacyjne i priorytety strategiczne*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Departament ds. Podatkowych, www.finasne.mf.gov.pl/documents
54. Tratkiewicz T., *Podatek od towarów i usług jako narzędzie polityki fiskalnej w latach 2004–2013*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 198.
55. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, DzU z 2015 r., poz. 613.
56. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU z 2004 r. nr 173, poz. 1807 ze zm.

57. Ustawa z dnia 10.10.2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2015 r., poz. 1649.
58. Wronowski H., Ćwikowski D., *Podatkowa przestępczość transgraniczna w Polsce i próba szacowania jej skali*, „Optimum: Studia Ekonomiczne” 2015, nr 3(75).
59. Wyciśłok J., *Optymalizacja podatkowa*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Standard Audit File for Tax – Electronic Reporting and VAT System Tightening

Summary

On 1 July 2016 the regulations of the amended Tax Ordinance became effective. They refer to the electronic reporting of data by tax payers for the needs of tax offices. On the basis of these regulations the so-called Standard Audit File for Tax (SAF) is an electronic data reporting standard. It is a significant IT evolution in the tax system, and at the same time a challenge for corporate reporting. A reason behind the adopted solution is the tightening of the VAT system. The article aims to outline the problem of VAT gap and to indicate the basic assumptions and potential benefits connected with the application of SAF, as a method to reduce the gap. The research method includes legal acts analysis, literature study, logical conclusions and deduction. A normative approach to accounting is applied in the study.

Keywords: Standard Audit File for Tax (SAF), VAT system tightening, electronic reporting
