

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym określonych ustawowo podatków, jest na gruncie art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jednym z obowiązków każdego obywatela. Niewywiązywanie się z tego obowiązku pociąga za sobą nałożenie na niego określonych prawem sankcji. Podatnicy, w obawie przed tymi sankcjami, a także kierując się innymi, osobistymi motywami, przyjmują często bierną podstawę, nie zmieniając stanów faktycznych lub prawnych, z którymi ustawodawca związał poszczególne kategorie obowiązków podatkowych. Niektórzy z nich, mając na celu maksymalizację indywidualnych korzyści oraz dysponując jednocześnie odpowiednią wiedzą, umiejętnościami i możliwościami, podejmują działania, które są określane mianem oporu podatkowego. Może on przybierać zróżnicowane formy, jednak nie każda z nich skutkuje bezpośrednio zastosowaniem przez państwo sankcji lub ma charakter niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa bądź też z intencją ustawodawcy. Co więcej, wybrane z tych działań (np. zmiana metody amortyzacji środków trwałych, lokalizacji siedziby przedsiębiorstwa czy formy opodatkowania działalności gospodarczej) składają się na tzw. zarządzanie przez podatki, określane także mianem zarządzania ryzykiem podatkowym (*tax risk management*) (Sokołowski, 1995, s. 9; Bakker i Kloosterhof, 2010, s. 5-12).

W literaturze z zakresu finansów publicznych i prawa podatkowego poza pojęciem oporu podatkowego (*tax resistance*) wymienia się pojęcie tzw. dyscypliny podatkowej (*tax compliance*), będącej w szerszym ujęciu jego przeciwieństwem. W publikacjach naukowych nie ma pełnej zgodności co do definicji obydwu pojęć. Ponadto wprowadza się liczne dodatkowe terminy (jak kontekstacja władzy podatkowej, ucieczka przed opodatkowaniem), również niejednoznacznie definiowane i kategoryzowane. Posługiwanie się odmienną terminologią w odniesieniu do tych samych zjawisk, postaw i zachowań prowadzi często do niepełnej porównywalności prowadzonych analiz. O ile w polskiej literaturze

sformułowanie ‘dyscyplina podatkowa’ jest stosowane stosunkowo rzadko, o tyle w literaturze anglojęzycznej jest ono powszechne. Na ogół rozumie się przez nie kontinuum postaw polegających na wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych. Poszczególni autorzy posługujący się terminem ‘dyscyplina podatkowa’, przywołując nieco odmienną jej definicję, są zgodni co do tego, że przejawem jej braku powodującym znaczny ubytek dochodów publicznych jest uchylanie się od opodatkowania (*tax evasion*). Uznaje się za nie świadome, celowe i zamierzone działanie podatnika, mające nielegalny charakter, a skutkujące nierzetelnym wywiązywaniem się przez niego z obowiązków podatkowych. Może ono przybierać zróżnicowaną postać, w tym zatajenia przedmiotu opodatkowania, zatajenia rachunkowego, fałszywego kwalifikowania, zorganizowania niewypłacalności czy nawet jawnego niepłacenia podatków (Dolata, 2013, s. 50).

Przeciwdziałanie zjawisku uchylania się od opodatkowania stanowi jeden z najistotniejszych priorytetów polityki podatkowej każdego państwa. Na gruncie klasycznej teorii ekonomii podstawowym instrumentem ograniczania jego skali jest kontrola podatkowa (Allingham i Sandmo, 1972, s. 323; Pietrewicz, 1993, s. 72). Przypisuje się jej wiele funkcji, w tym prewencyjną, penitencyjną czy informacyjną. Należy jednocześnie podkreślić, że zadaniem kontroli podatkowej jest nie tylko wykrywanie i zwalczanie przypadków uchylania się od opodatkowania, lecz także eliminacja nieświadomych błędów popełnianych przez podatnika w deklarowaniu zobowiązań podatkowych, skutkujących zaniżeniem zobowiązania podatkowego. Zadanie to jest jednakże realizowane, w znacznie szerszym stopniu, z wykorzystaniem instrumentów zwiększania kooperatywnej dyscypliny podatkowej, takich jak propagowanie wiedzy o systemie podatkowym i zakresie obowiązków podatkowych (*Co-operative Tax Compliance*, 2016, s. 10).

Kontrola wywiązywania się z obowiązków podatkowych jest na ogół tematem rozważań w literaturze prawniczej, znacznie rzadziej zajmują się nią ekonomiści. Częściej przedmiotem analiz wśród ekonomistów jest samo zjawisko uchylania się od opodatkowania i jego determinanty. Brak jest jednocześnie publikacji rozpatrujących kontrolę podatkową jako instrument zwiększania dyscypliny podatkowej. Niniejsza książka ma na celu wypełnienie tej luki. Podjęto się w jej treści oceny skuteczności kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych (kontroli skarbowej i podatkowej) w Polsce. Odniesiono się jednak w tym zakresie także do rozwiązań stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej i niektórych państwach OECD. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że wybrane mierniki skuteczności kontroli podatkowej wykorzystywane są do okresowej ewaluacji funkcjonowania administracji podatkowej przeprowadzanej przez takie instytucje, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy OECD. Zwiększenie tej skuteczności stanowi między innymi jeden z celów strategii ukierunkowanej na zwiększanie dyscypliny podatkowej, opracowywanej przez

Forum Administracji Podatkowej (Forum on Tax Administration) – gremium doradcze powołane w 2002 roku w ramach OECD. Zbliżony cel został wskazany jako priorytetowy w ramach strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym przez administrację podatkową, wdrażanej w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej i państwach członkowskich OECD – stosownie do przygotowanych przez Unię Europejską i OECD modeli zarządzania tym ryzykiem. W Polsce pomiar skuteczności kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych pozwala na ewaluację realizacji wybranych zadań określonych w ramach budżetu zadaniowego, w tym między innymi polegających na zapewnieniu ochrony interesów finansowych Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, przeciwdziałaniu wykroczeniom i przestępstwom skarbowym czy zwiększeniu trafności typowania podmiotów do kontroli.

Jak wspomina się w literaturze przedmiotu, warunkiem skuteczności kontroli podatników jest posiadanie przez organy tej kontroli dostępu do odpowiednich i różnorodnych informacji oraz możliwości ich zgromadzenia i przetworzenia do właściwych tematycznie zbiorów (Pietrewicz, 1993, s. 72). Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyczyniła się do wprowadzenia licznych zmian w tym zakresie. Obejmowały one przede wszystkim wdrożenie nowych metod selekcji podatników dla celów prowadzonych czynności kontrolnych i zastosowanie na coraz szerszą skalę narzędzi informatycznych do przeprowadzenia tej selekcji, pozyskiwania informacji służących zidentyfikowaniu potencjalnych przypadków naruszenia dyscypliny podatkowej oraz monitorowania wyników kontroli. Gruntowne zmiany struktury organizacyjnej kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych wprowadziła także reforma administracji skarbowej z 2017 roku. Z dniem 1 marca 2017 roku powołano Krajową Administrację Skarbową i powierzono jej zadania realizowane wcześniej przez administrację podatkową, administrację celną i kontrolę skarbową. Zniesiono instytucję kontroli skarbowej, a w jej miejsce powołano kontrolę celno-skarbową. Zmodyfikowano także przepisy proceduralne odnoszące się do zasad prowadzenia kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych.

Biorąc pod uwagę przedstawione względy, podstawowym przedmiotem analiz w niniejszej monografii uczyniono zagadnienia dotyczące organizacji i skuteczności kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych. Przyjęto hipotezę, że po akcesji Polski do Unii Europejskiej następował systematyczny wzrost skuteczności przeprowadzanych czynności kontrolnych, wynikający z usprawniania instytucji kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych, między innymi poprzez wykorzystanie rozwiązań stosowanych w innych państwach. Za skuteczność dla celów tej publikacji uznano stopień realizacji przypisywanych kontroli skarbowej i podatkowej celów, a jej miary zaczerpnięto z publikacji OECD i Unii Europejskiej oceniających skuteczność funkcjonowania administracji podatkowej w państwach członkowskich oraz karty mierników

budżetu zadaniowego uwzględniającej problematykę zarządzania finansami państwa. W niektórych wypadkach, w zależności od dostępności danych statystycznych, określono także wskaźniki efektywności kontroli.

Podstawowym celem monografii jest ocena skuteczności kontroli skarbowej i podatkowej w Polsce w latach 2005-2016. Ponadto podjęto w niej próbę odpowiedzi na następujące pytania:

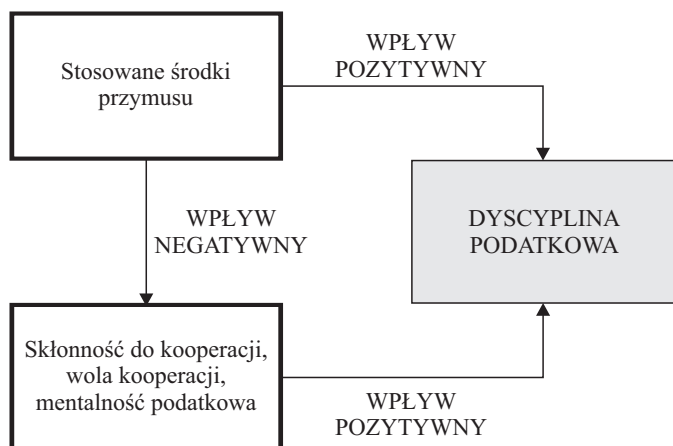
- Jak na gruncie teorii ekonomii jest definiowane pojęcie dyscypliny podatkowej i jakie czynniki ją determinują?
- Jakie teorie i modele ekonomiczne wyjaśniają zjawisko dyscypliny podatkowej?
- Jaka jest skala i metody pomiaru zjawiska uchylania się od opodatkowania w Polsce i innych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w Stanach Zjednoczonych?
- Jakie środki władcze są stosowane w Polsce i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej w celu zapewnienia dyscypliny podatkowej?
- Jakie były zadania i struktura organów kontroli skarbowej oraz wywiadu skarbowego, a także jak kształtowały się zasady i przebieg postępowań kontrolnych prowadzonych przed reformą administracji skarbowej z 2017 roku w Polsce?
- Jakie są cele, zakres, organy oraz przebieg kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej w Polsce?
- Jakie są priorytety strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym w administracji podatkowej i w jakim stopniu może się ona przyczynić do zwiększenia skuteczności przeprowadzania kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych?
- Czym różnią się modele zarządzania ryzykiem zewnętrznym w administracji podatkowej rekomendowane przez OECD i Unię Europejską?
- Jakie są metody selekcji (typowania) podatników dla celów kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych w Polsce i za granicą?
- Jakie obszary ryzyka dla celów kontroli podatkowej i skarbowej zdefiniowano w ramach polskiej strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym w latach 2005-2016?
- Jakie są zadania strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym w administracji podatkowej i jakie obszary ryzyka dla celów kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych zdefiniowano w innych państwach Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych i Australii.
- Jaka była skuteczność postępowań kontrolnych i kontroli podatkowych prowadzonych w Polsce w latach 2005-2016?
- Jak kształtowały się wyniki kontroli skarbowych i podatkowych prowadzonych w obszarach ryzyka w latach 2005-2016, w tym w porównaniu z kontrolami prowadzonymi poza zidentyfikowanymi obszarami ryzyka?

Osiągnięcie celów monografii wymagało zastosowania odpowiednich metod badawczych. Posłużono się w niej takimi metodami, jak analiza krytyczna literatury przedmiotu, analiza aktów prawnych, dokumentów źródłowych oraz analiza opisowa i porównawcza środków władczych wykorzystywanych w celu zapewnienia dyscypliny podatkowej, skali zjawiska unikania opodatkowania, strategii zarządzania ryzykiem stosowanych przez administracje podatkowe dla celów kontroli oraz metod selekcji tych podatników. Zastosowano także wskaźniki struktury i dynamiki oraz wskaźniki skuteczności i dla wybranych lat wskaźniki efektywności kontroli.

Ze względu na niewielką liczbę opracowań w języku polskim rozpatrujących teorie i modele dyscypliny podatkowej, instrumenty służące zapewnianiu tej dyscypliny w innych państwach oraz strategię zarządzania ryzykiem zewnętrznym przez administrację podatkową wdrażane w państwach Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych i Australii, posłużono się głównie źródłami obcojęzycznymi, w przeważającej części w języku angielskim. Obejmują one monografie, artykuły, akty prawne i pozostałe źródła, w tym w szczególności publikacje Unii Europejskiej i OECD. W analizach ilościowych posłużono się danymi zawartymi w publikowanych raportach oraz udostępnionymi przez Ministerstwo Finansów.

Treść i układ monografii podporządkowano problematyce badawczej, założonym celom i dążeniu do zweryfikowania trafności sformułowanej hipotezy. Składa się ona ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. Ponadto obejmuje bibliografię, spis treści i spis rycin. Rozdział pierwszy jest poświęcony przede wszystkim problematyce dyscypliny podatkowej w ujęciu teorii ekonomii. Przedstawiono w nim pojęcie tej dyscypliny w rozumieniu poszczególnych autorów, a także wybrane jej klasyfikacje, biorąc pod uwagę między innymi rodzaje obowiązków nakładanych na podatników. W jego treści zaprezentowano determinanty dyscypliny podatkowej według ich kategorii oraz wpływu wywieranego na decyzje podejmowane przez podatników. Rozdział zawiera ponadto przegląd teorii i modeli dyscypliny podatkowej. Uwzględniono w nim modele klasyczne (w tym oporu podatkowego), modele wykorzystujące teorię agencji i teorię gier, modele z wykorzystaniem założeń i teorii formułowanych na gruncie socjologii i psychologii (w tym odnoszące się do teorii planowanego zachowania oraz teorii zachowań dewiacyjnych), ekonomii behawioralnej (w tym odnoszące się do teorii perspektywy czy księgowania umysłowego), a także neuroekonomii. Odniesienie się do teorii wywodzących się z innych dyscyplin niż ekonomia wynika z wielowątkowości i pogranicznego charakteru ekonomii jako nauki. Jak wskazuje bowiem S. Flejterski (2007, s. 121), jest ono niezbędne dla pełnego zrozumienia zjawisk finansowych w celu rekonstrukcji kontekstu, w jakim one zachodzą.

Aspekty teoretyczne i praktyczne połączono w monografii w dwóch ostatnich punktach omawianego rozdziału. W pierwszym wskazano na zróżnicowanie



Rysunek 1. Model dyscypliny podatkowej B. Strümpela

Źródło: Hessing, Kinsey, Elffers i Weigel, 1988, s. 526.

Autor ujął w jego ramach dwie kategorie czynników dyscypliny podatkowej. Pierwsza, czyli środki przymusu, obejmuje wszystkie instrumenty związane z nakładaniem i egzekwowaniem obowiązków podatkowych. W ramach tej grupy determinant wymienione zostały także: stawka podatkowa, sankcje podatkowe czy też stopień zbiurokratyzowania procedury wymiaru i poboru podatku. Druga kategoria czynników, obejmująca postawy i percepcję systemu podatkowego, zawsze pozytywnie wpływa na dyscyplinę podatkową. Pierwsza natomiast, chociaż bezpośrednio oddziałuje pozytywnie na dyscyplinę podatkową, wywiera na nią także pośredni negatywny wpływ, wynikający z negatywnego oddziaływania na drugą grupę czynników.

Model uwzględniający społeczno-psychologiczną typologię podatników został zaprezentowany w 1974 roku przez J. Vogela (1974, s. 499). Dla celów badań zaadaptował on, wprowadzony przez H. C. Kalmana (1958, s. 53), w ramach teorii wpływu społecznego, podział procesów zachodzących w relacjach grupowych na: uległość (podporządkowanie grupie, niezależnie od przekonań i poglądów), identyfikację (utożsamianie się z grupą w celu zbudowania pozytywnych relacji) i internalizację (utożsamianie się z grupą ze względu na wewnętrzne przekonania i poglądy). W ramach zaproponowanego modelu Vogel podzielił podatników, łącząc te postawy z wywiązywaniem się lub nie z obowiązków podatkowych. Na przykład podatnik może internalizować się z grupą, do której przynależy, i z tego względu nie wywiązywać się z obowiązków podatkowych (za: Webley, 2004, s. 99-100). Autor uwzględnił następujące czynniki dyscypliny podatkowej: stosunki wymienne z władzą (oparte na zasadach sprawiedliwości wymiennej), orientację społeczną (przynależność do grupy społecznej, partii politycznej), możliwości uchylania

się od opodatkowania oraz wiedzę o innych podatnikach uchylających się od opodatkowania.

Niektóre modele dyscypliny podatkowej odwołują się do takich teorii, jak teoria uzasadnionego działania oraz będąca jej rozszerzeniem – teoria planowanego zachowania. Pierwsza z nich została sformułowana przez I. Ajzena i M. Fishbeina (1980, s. 1-287). Zgodnie z nią określone działanie poprzedzone jest intencją, na intencje wpływają natomiast subiektywne postawy i postrzeganie norm przez jednostkę. W teorii planowanego zachowania dodatkowym czynnikiem oddziałującym na intencje jednostki jest jej subiektywne poczucie sprawowania kontroli nad zachowaniem. Subiektywne normy są kształtowane przez presję społeczną, wywieraną w celu skłonienia jednostek do realizacji lub powstrzymania się od realizacji określonych działań. Wynikają one z postrzegania danego zachowania jako akceptowalnego lub nieakceptowalnego przez cieszących się poważaniem jednostki członków grupy referencyjnej. Postawy mają swoje źródło w przekonaniach jednostki o przewidywanej subiektywnie ocenianej wartości oczekiwanego rezultatu danego zachowania. Subiektywne poczucie sprawowania kontroli nad zachowaniem jest rezultatem oceny posiadanych zasobów i możliwości. Jednym z modeli dyscypliny podatkowej opartych na założeniach tej teorii jest model R. B. Cialdiniego (Roth, Scholz i Witte, 1989b, s. 200). Wskazuje on, że do przestrzegania dyscypliny podatkowej mogą skłaniać następujące czynniki: obowiązek wypełniania wcześniejszych zobowiązań i odwzajemniania przysług, kierowanie się wskazówkami innych podobnych do siebie, podporządkowanie nakazom władzy, korzystanie z rzadkich i krótkotrwałych okazji, przychylenie się do próśb osób darzonych sympatią. Ponadto w omawianym modelu przyjmuje się, że można wpływać na decyzje podatników poprzez ich edukację i odwoływanie się do poczucia odpowiedzialności obywatelskiej.

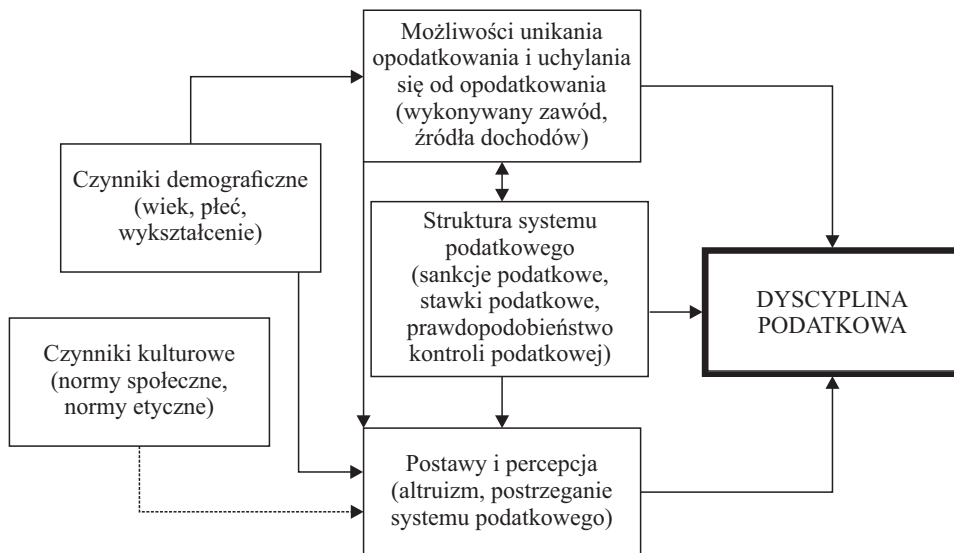
Model czynników dyscypliny podatkowej uwzględniający założenia teorii zachowań dewiacyjnych przedstawili R. H. Weigel, D. J. Hessing i H. Elffers (1987, s. 215). W modelu tym jednocześnie uwzględnili czynniki sytuacyjne (np. liczba podatników uchylających się od opodatkowania w danej grupie, prawdopodobieństwo kontroli podatkowej), jak i osobowe (np. skłonność do kooperacji, postawę wobec zjawiska uchylania się od opodatkowania) (Webley, Robben i in., 2010, s. 21). Przyjęli, że oszustwo podatkowe jest przejawem zachowania dewiacyjnego będącego następstwem dylematu społecznego. Dylemat ten wynika z dwóch przyczyn: po pierwsze, jednostki zyskują, podejmując decyzję ukierunkowaną wyłącznie na własne interesy (w tym decyzję o uchylaniu się od opodatkowania), tracą natomiast, podejmując decyzję o kooperacji w ramach grupy. Po drugie, dobrobyt społeczny obniża się, jeśli wszyscy członkowie grupy podejmują decyzje służące wyłącznie ich własnym interesom. Odnosi się to także do kwestii płacenia podatków – jednostki zyskują na uchylaniu się od

opodatkowania, jednak gdyby wszyscy podatnicy uchylali się od opodatkowania, wówczas nie byłoby środków finansowych na pokrycie wydatków publicznych.

Do innych modeli dyscypliny podatkowej, powstałych jeszcze w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, uwzględniających czynniki psychologiczne i społeczne, można ponadto zaliczyć (Hessing i in., 1988, 526-532):

- model zaproponowany w latach siedemdziesiątych XX wieku przez organy podatkowe w Stanach Zjednoczonych (*U.S. IRS' Model of Tax Compliance*), uwzględniający wśród zmiennych między innymi motywację oraz wiedzę podatnika o systemie podatkowym i stopień skomplikowania prawa podatkowego,
- model przedstawiony w 1974 roku przez M. W. Spicera, w którym zostały uwzględnione: sprawiedliwość wymienna, stosunek podatników do systemu podatkowego i zjawiska uchylania się od opodatkowania oraz wpływ norm kulturowych,
- model opracowany w 1978 roku przez J. D. Songa i T. E. Yarbrougha, na podstawie badań dyscypliny podatkowej w stanie Karolina Południowa; w modelu tym zostały uwzględnione między innymi takie zmienne, jak: uprawnienia władcze stanu podatnika, stopa bezrobocia, stawka podatkowa, efektywność administracji podatkowej, wysokość dochodu podatnika, normy etyczne,
- model opracowany na zlecenie organów podatkowych Stanów Zjednoczonych w 1980 roku przez spółkę WESTAT Inc.; w modelu tym uwzględniono: postrzeganie amerykańskich organów podatkowych przez podatników, satysfakcję ze świadczonych usług publicznych, stopień zadowolenia z osobistej sytuacji finansowej, skłonność do ryzyka,
- model opracowany przez E. A. G. Groenlanda i G. M. van Veldhovena w 1983 roku, uwzględniający wiedzę o systemie podatkowym, postrzeganie systemu podatkowego, wykształcenie, osobiste predyspozycje podatnika do uchylania się od opodatkowania, a także poczucie umiejscowienia kontroli.

Wśród modeli sformułowanych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku na szczególną uwagę zasługuje, ze względu na jego kompleksowy charakter, model C. M. Fishera, który w formie zmodyfikowanej przez G. Chaua i P. Leunga (2009, s. 38) przedstawiono na rycinie 2. Uwzględniono w nim kilkanaście czynników dyscypliny podatkowej podzielonych na cztery grupy, łącząc jednocześnie determinanty o charakterze ekonomicznym, socjologicznym i psychologicznym. Niektóre z badanych czynników oddziałują na siebie wzajemnie. Dotyczy to zwłaszcza czynników charakteryzujących strukturę systemu podatkowego i czynników determinujących możliwości unikania opodatkowania i uchylania się od niego. Bezpośredni wpływ na dyscyplinę podatkową mają w tym modelu trzy grupy czynników: możliwości unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, konstrukcja systemu podatkowego oraz postawy i percepcja. Oddziałują na nie bezpośrednio dwie grupy czynników, a mianowicie czynniki kulturowe i demograficzne.



Rysunek 2. Model dyscypliny podatkowej C. M. Fishera zmodyfikowany przez G. Chau i P. Leunga

Źródło: Chau i Leung, 2009, s. 38.

Jak wskazuje S. James (2006, s. 592), wąskie podejście do procesu podejmowania decyzji, z uwzględnieniem wyłącznie rachunku kosztów i korzyści, nie wyjaśnia w pełni zjawiska dyscypliny podatkowej, stąd coraz większą rolę przy jego wyjaśnianiu odgrywają teorie konstruowane na gruncie ekonomii behawioralnej. Teorie te są formułowane w szczególności na podstawie badań eksperymentalnych, a także przeprowadzanych wywiadów i badań ankietowych. E. McCaffery podkreśla, że ekonomia behawioralna zaczęła się rozwijać dość późno w odniesieniu do takich obszarów badawczych, jak finanse publiczne, polityka fiskalna czy też podatki i prawo podatkowe. Pojawiła się jako nauka oferująca alternatywne podejście do teorii klasycznych wyjaśniających relacje pomiędzy podmiotami podejmującymi decyzje w warunkach wysokiego ryzyka (McCaffery, 2014, s. 599). Dlatego została szeroko zastosowana do charakterystyki zjawisk zachodzących na rynkach finansowych. Posłużono się nią także w badaniach dyscypliny podatkowej z następujących względów (Cullis, Jones i Lewis, 2006, s. 239):

- podmioty indywidualne często posługują się uproszczonymi i „zautomatyzowanymi” metodami, technikami i procedurami w procesie przetwarzania informacji, oceniania i rozwiązywania problemów oraz formułowania myśli, czyli heurystykami (*heuristics*) – odnosi się to również do procesu podejmowania decyzji o wypełnieniu lub nie obowiązku podatkowego i pozwala na jej podjęcie w warunkach niedostatecznej informacji,

- podmioty indywidualne popełniają błędy poznawcze (*cognitive biases*) i nie zawsze postrzegają rzeczywistość w sposób racjonalny; błędy poznawcze mogą wpływać na postawy, emocje i sposób rozumowania, stąd oddziałują również na podejmowane decyzje,
- na podejmowane decyzje przez podmioty indywidualne wywiera wpływ tzw. efekt sformułowania (*framing*), określany także w polskiej literaturze mianem efektu perspektywy, uwidaczniający się w szczególności przy podejmowaniu decyzji w warunkach ryzyka; ocena i wybór zależą bowiem od sposobu przedstawienia sytuacji i jej wyniku.

Do opisanych zjawisk odnosi się tzw. teoria perspektywy (Kahneman i Tversky, 1979, s. 263), której twórcy uznawani są za prekursorów ekonomii behawioralnej. Autorzy ci na podstawie eksperymentów zidentyfikowali i zdefiniowali odstępstwa od racjonalności decyzji podejmowanych przez jednostki (Schmid, 2012, s. 40). Zgodnie z teorią perspektywy, decyzje są podejmowane na dwóch etapach: na etapie edycji (podczas którego jest przeprowadzana kodyfikacja i segregacja) i na etapie oceny (podczas którego dokonywany jest wybór opcji o najwyższej subiektywnej wartości). Należy podkreślić, że na etapie kodowania dochodzi do określenia wyników decyzji jako zysków lub strat i zdefiniowania domeny, w ramach której dokonywany jest wybór. Domena ta może być domeną zysku lub straty. Kodowanie to zachodzi względem specyficznego dla danej sytuacji decyzyjnej punktu odniesienia (a nie w stosunku do absolutnej wartości zero). Może to skutkować zakodowaniem wartości dodatniej jako straty, gdy jest ona niższa od wartości oczekiwanej. Segregacja polega na oddzieleniu wyników pewnych od niepewnych (Rutkowska i Przybyszewski, 2015, s. 251).

W publikacjach z zakresu ekonomii behawioralnej wymienia się kilkadziesiąt odmiennych heurystyk i błędów poznawczych. Jak sugerują W. J. Congdon, J. R. Kling i S. Mullainathan, z powodu tych błędów więcej podatników przestrzega dyscypliny podatkowej, niż wskazywałyby na to niektóre modele ekonomiczne. Podatnicy mogą bowiem przykładowo oceniać koszty i korzyści z przestrzegania dyscypliny podatkowej w stosunku do określonych wartości referencyjnych lub dokonywać błędnego oszacowania (przeszacowywać) prawdopodobieństwa przeprowadzenia kontroli (Congdon, Kling i Mullainathan, 2011, s. 191). Analizą odstępstw od racjonalności przy podejmowaniu decyzji w obszarze opodatkowania zajmowali się swoich publikacjach między innymi E. J. McCaffery i J. Baron (2003, s. 434). Stwierdzili oni, że niezależnie od okoliczności ich wprowadzenia, podatki postrzegane są zawsze bardziej negatywnie niż opłaty. Dlatego określenie wprowadzanej daniny publicznej mianem opłaty, a nie podatku łagodzi negatywny stosunek podmiotów, na które została ona nałożona, i może skutkować mniejszym oporem podatkowym. Ponadto stosunek podmiotów do tej samej progresywnej skali podatkowej jest różny, w zależności od tego, czy wysokość podatku jest wyrażona procentowo, czy też kwotowo.

Z reguły uznają oni skalę podatkową z podatkiem wyrażonym kwotowo za bardziej progresywną niż skalę podatkową z podatkiem wyrażonym w procentach. Podlegają bowiem iluzji progresji w przypadku, gdy wysokość podatku jest ustalona kwotowo.

W odniesieniu do dyscypliny podatkowej wielu autorów zwraca uwagę na mechanizm księgowania umysłowego, który zaobserwował i opisał R. Thaler (1999, s. 183). Polega on na odmiennym traktowaniu środków pieniężnych w zależności od ich przeznaczenia oraz przypisywaniu informacji o dochodach i wydatkach do odmiennych kont mentalnych. Mechanizm ten wyjaśnia większą skłonność podatników uchylających się od opodatkowania do zaniżania wysokości dochodu niż do zawyżania kwoty odliczeń od dochodu w składanych deklaracjach podatkowych (Fochmann i Wolf, 2016, s. 25). Podatnicy dokonują bowiem podziału oczekiwanych korzyści z uchylania się od opodatkowania na dwa „konta mentalne”. Postrzegają oni bowiem konieczność zapłaty podatku jako stratę, a możliwość odliczenia ulgi jako zysk. Zachowanie to wynika także z błędu poznawczego określanego mianem niechęci do strat, skutkującego ponoszeniem większego wysiłku w celu uniknięcia straty niż uzyskania zysku w kwocie równej wartości straty.

Dyscyplina podatkowa jest przedmiotem badań także neuroekonomii. T. Chorvat podkreśla, że w procesie podejmowania decyzji co do przestrzegania lub nieprzestrzegania dyscypliny podatkowej zaangażowane są między innymi takie części mózgu, jak grzbietowo-boczna część kory przedczołowej, brzuszno-przyśrodkowa część kory przedczołowej oraz wyspa. Badania prowadzone w tym zakresie mają również charakter eksperymentalny i są stosunkowo nieliczne. Dotyczą one na przykład przyczyn i skutków popełniania oszustw, rozumianych jako zachowania polegające na stosowaniu nieuczciwych i zwodniczych środków w celu uzyskania korzyści lub przywłaszczenia dóbr należących do innej osoby. Postrzeganie i ocena zarówno własnych zachowań, jak i zachowań innych osób angażuje zbliżone mechanizmy neurologiczne. Dowodzi to, że podatnik uchylający się od opodatkowania działa w sposób intencjonalny i w pełni świadomy. Następstwem zarówno uchylania się od opodatkowania, jak i rzetelnego wywiązywania się z obowiązków podatkowych może być proces długotrwałego wzmocnienia synaptycznego w mózgu. W rezultacie podatnik, który już zachował się w określony sposób, rozwija skłonność do powtarzania danego zachowania. Jednocześnie skłonność do oszustw może być przenoszona ze sfery publicznej na inne dziedziny życia i odwrotnie (Chorvat, 2006, s. 224).

Uchylanie się od opodatkowania w sytuacji, gdy istnieje ryzyko przeprowadzenia kontroli podatkowej i wymierzenia kary, wiąże się bezpośrednio ze skłonnością lub awersją podatników do ryzyka. Wysoki stopień awersji do ryzyka wśród podatników może w opinii niektórych autorów wyjaśniać powszechność zjawiska dyscypliny podatkowej. Jak wskazują liczne badania, angażowanie

się w przedsięwzięcia obarczone znacznym ryzykiem może wynikać z uszkodzenia ciała migdałowatego w mózgu. Uszkodzenie to może skutkować także znacznym osłabieniem niechęci do ponoszenia strat finansowych (Martino, Camerer i Adolphs, 2010, s. 3788). Na decyzję o przestrzeganiu dyscypliny podatkowej mają także wpływ takie cechy osobowości podatnika, jak skłonność do zachowania unikowego w odpowiedzi na bodźce awersyjne, która jest determinowana między innymi funkcjonowaniem układu serotoninergetycznego (Masters, 1994, s. 11).

1.3. Uchylanie się od opodatkowania – definicja, metody pomiaru i skala

Niezależnie od definicji dyscypliny podatkowej, za przejaw jej braku jest powszechnie uznawane zjawisko uchylania się od opodatkowania. Stanowi ono bardziej popularny przedmiot badań niż sama dyscyplina podatkowa. Uchylanie się od opodatkowania jest niekiedy porównywane z innymi formami oporu podatkowego. Na przykład A. Bernal (2008, s. 16-26) wymienia zjawisko uchylania się od opodatkowania w grupie takich reakcji na nałożenie ciężaru podatkowego, jak: nadrobienie podatku, przerzucenie podatku, wyeliminowanie lub ograniczenie stanów faktycznych skutkujących nałożeniem podatku, odmowa zapłaty podatku, unikanie opodatkowania. Podkreśla, że uchylanie się od opodatkowania różni się od pozostałych form oporu jego nielegalnym charakterem i polega na nieujawnieniu organowi podatkowemu stanu faktycznego lub prawnego, z którym związany jest obowiązek podatkowy, lub na podaniu nieprawdziwego stanu faktycznego albo prawnego. Uchylanie się od opodatkowania jest aktem niezgodnym z literą prawa skutkującym obniżeniem zobowiązania podatkowego przez podatnika. Jak zwraca uwagę R. A. Tooma (2008, s. 14), o ile unikanie opodatkowania należy rozpatrywać z punktu widzenia złamania umowy społecznej, o tyle uchylanie się od opodatkowania należy traktować jako formę przestępstwa. Według M. Bhandari (2017, s. 63-64) o uchylaniu się od opodatkowania można mówić wtedy, gdy nie jest przestrzegana przez podatnika dyscyplina podatkowa, działania podatnika mają charakter zamierzony oraz podatnik podejmuje kroki mające na celu ukrycie przed organami podatkowymi faktu uchylania się od opodatkowania (ostatni z tych warunków odnosi się do prawnej definicji uchylania się od opodatkowania przyjętej w takich państwach, jak Stany Zjednoczone, Szwajcaria czy Filipiny). Zasadniczo określenie uchylanie się od opodatkowania (*tax evasion*) jest traktowane jak synonim oszustwa podatkowego (*tax fraud*). Wyjątek stanowi Szwajcaria, gdzie uchylanie się od opodatkowania wyrażające się w zaniżaniu dochodu do opodatkowania w deklaracji podatkowej jest traktowane jako wykroczenie i skutkuje nałożeniem kary

charakter proceduralny i są związane: dla płatników – z ustaleniem i realizacją zobowiązaniowego stosunku prawnego, dla inkasentów – wyłącznie z realizacją zobowiązaniowego stosunku prawnego. W wypadku niewypełnienia lub nieprawidłowego wypełnienia wskazanych obowiązków, podmioty te mogą również być obciążone obowiązkiem świadczeń pieniężnych w miejsce podatnika. Stają się one wtedy również podmiotami w materialnoprawnych stosunkach zobowiązaniowych (Adamiak, Borkowski, Mastalski i Zubrzycki, 2014, s. 1173).

Jak wskazuje M. Münnich (2008, s. 237), poza zakresem przedmiotowym kontroli znajdują się osoby trzecie, ponoszące solidarną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe z podatnikiem, płatnikiem oraz następcami prawnymi. Zgodnie z art. 33 i 33b ordynacji podatkowej, organy podatkowe w toku postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej, przed wydaniem decyzji (ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego albo określającej wysokość zwrotu podatku) mogą dokonać zabezpieczenia zobowiązania podatkowego na majątku niektórych osób trzecich (np. współnika spółki osobowej, członka organu zarządzającego spółdzielni, fundacji). Ponadto, stosownie do art. 39, organ podatkowy, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa niewykonania zobowiązania podatkowego, wzywa stronę postępowania lub kontrolowanego w toku postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej, do złożenia oświadczenia o nieruchomościach oraz prawach majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej, a także rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych, które mogą być przedmiotem zastawu skarbowego.

3.2. Wszczęcie kontroli podatkowej

Ordynacja podatkowa przewiduje możliwość wszczęcia kontroli podatkowej wyłącznie z urzędu. Organ podatkowy ją wszczynający nie jest zobligowany do podania przyczyny wszczęcia kontroli, a jedynymi ograniczeniami swobody jego działania są wskazany ustawowo zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli oraz nieprzedawnienie się zobowiązania podatkowego (Münnich, 2010, s. 115).

Stosownie do art. 282b ordynacji podatkowej, na organach podatkowych spoczywa obowiązek zawiadomienia o kontroli. Przepis ten został wprowadzony od 7 marca 2009 roku w celu zagwarantowania sprawnego i szybkiego przeprowadzenia kontroli oraz ułatwienia podmiotowi kontrolowanemu dostosowania organizacji pracy do dodatkowych obowiązków związanych z kontrolą. Jednocześnie stanowi on gwarancję realizacji zasady działania w sposób budzący zaufanie do organów prowadzących kontrolę (Zalewski i Melezini, 2010a, s. 54). Ustawodawca przewidział liczne przesłanki wyłączające obowiązek zawiadomiania o kontroli. Mają one wewnętrznie zróżnicowany charakter i dotyczą

bezpośrednio kontrolowanego, jak i przedmiotu kontroli. Pierwsze odnoszą się do sytuacji, gdy kontrolowany:

- został prawomocnie skazany w Rzeczypospolitej Polskiej za popełnienie przestępstwa skarbowego, przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, przestępstwa na gruncie przepisów ustawy o rachunkowości lub wykroczenia polegającego na utrudnianiu kontroli (w wypadku osoby prawnej przesłanka ta odnosi się do każdego członka zarządu lub osoby zarządzającej, a w wypadku spółek niemających osobowości prawnej – do każdego wspólnika),
- jest zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- nie ma miejsca zamieszkania lub adresu siedziby albo doręczanie pism na podane adresy było bezskuteczne lub utrudnione.

Ponadto obowiązek zawiadamiania stosownie do art. 282c ordynacji podatkowej nie ma zastosowania, jeżeli kontrola podatkowa:

- ma być wszczęta na żądanie organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe,
- dotyczy zasadności zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług,
- dotyczy opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych,
- dotyczy niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej,
- dotyczy podatku od wydobycia niektórych kopalin,
- ma być podjęta na podstawie informacji uzyskanych zgodnie z przepisami o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- zostaje wszczęta w trybie nadzwyczajnym (szczególnym), czyli po okazaniu legitymacji służbowej, w związku z jej niezbędnością dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia,
- ma charakter doraźny dotyczący ewidencjonowania obrotu za pomocą kasy rejestrującej, użytkowania kasy rejestrującej lub sporządzania spisu z natury,
- ma charakter doraźny dotyczący sprawdzenia zachowania warunków zawieszenia działalności gospodarczej.

Do okoliczności umożliwiających wyłączenie z obowiązku zawiadamiania przedsiębiorcy o kontroli odnoszą się również przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Ustawa z dnia 2 lipca 2004, art. 79). Organ kontrolujący nie zawiadamia przedsiębiorcy o planowanej kontroli podatkowej jego działalności, jeżeli na przykład ma ona zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego. Przesłanki dopuszczające odstąpienie od obowiązku zawiadamiania o planowanej kontroli podatkowej mają w pewnym

stopniu charakter uznaniowy, a ich uwzględnienie zależy od oceny organu, który w tej ocenie powinien wziąć pod uwagę stan faktyczny sprawy oraz wykładnię przepisów proceduralnych i materialnych (Szumlakowski, 2013, s. 290).

Wspomniane przesłanki pozwalające na odstąpienie od wysłania zawiadomienia mają zastosowanie również w wypadku konieczności rozszerzenia zakresu kontroli na inne okresy rozliczeniowe. Jednocześnie, jeżeli kontrola zostaje wszczęta bez zawiadomienia, kontrolowany powinien zostać poinformowany w formie pisemnej o przyczynie, dla której zaniechano zawiadomienia. Kontrola podatkowa wszczynana jest w terminie nie wcześniejszym niż siedem dni i nie późniejszym niż 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Wcześniejsze wszczęcie kontroli wymaga zgody kontrolowanego, późniejsze natomiast – ponownego zawiadomienia. Przed rozpoczęciem kontroli organ podatkowy powinien więc dysponować dowodem doręczenia zawiadomienia (Śladkowska, 2016, s. 110).

W § 4 art. 282b ordynacji podatkowej wskazano wymogi formalne, jakie powinno spełniać zawiadomienie o wszczęciu kontroli. W jego treści powinny się znajdować następujące elementy: oznaczenie organu, data i miejsce wystawienia, oznaczenie kontrolowanego, wskazanie zakresu kontroli, pouczenie o prawie złożenia korekty deklaracji, podpis osoby upoważnionej, a w wypadku zawiadomień w formie elektronicznej – kwalifikowany podpis elektroniczny albo podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP.

W odniesieniu do kontroli podatkowej zastosowanie ma także zasada *ne bis in idem*, co oznacza, że kontrola nie może być ponownie wszczęta w zakresie spraw rozstrzygniętych decyzją ostateczną organu podatkowego. Zasada ta ma zastosowanie w przypadku tożsamości sprawy co do jej przedmiotu (np. określonego zobowiązania podatkowego za wskazany okres), podmiotu oraz stanu faktycznego i prawnego (Wyrok NSA z dnia 30 października 2009). Odstępstwa od niej przewidziano dla enumeratywnie wymienionych przypadków (Kwietko-Bębnowski, 2016, s. 849). Przepis ten nie ma więc zastosowania, jeśli wszczęcie kontroli podatkowej jest niezbędne w celu przeprowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, stwierdzenia wygaśnięcia, uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, w związku z uchYLENIEM lub stwierdzeniem nieważności decyzji przez sąd administracyjny a także w sprawie stwierdzenia nadpłaty.

W ordynacji podatkowej przewidziano dwa tryby wszczynania kontroli podatkowej – zwyczajny i szczególny (nadzwyczajny) (Szczypiór, 2009, s. 22). Pierwszy oznacza wszczęcie kontroli poprzez doręczenie upoważnienia do przeprowadzania czynności kontrolnych i okazanie legitymacji służbowej, drugi – jej wszczęcie wyłącznie po okazaniu legitymacji służbowej. Przepisy te pełnią funkcję gwarancyjną, mają bowiem zapewnić, że czynności kontrolne będą wykonywane przez osoby uprawnione (przygotowane merytorycznie, technicznie,

zobowiązane do przestrzegania tajemnicy służbowej) (Kubacki i Bartosiewicz, 2004, s. 37). Upoważnienie do przeprowadzenia czynności kontrolnych jest wydawane: przez naczelników urzędu skarbowego lub osoby ich zastępujące – pracownikom izby administracji skarbowej obsługującej tego naczelnika, przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa, lub osoby ich zastępujące albo skarbnika jednostki samorządu terytorialnego – pracownikom urzędu gminy (miasta), starostwa lub urzędu marszałkowskiego, a także przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub osobę go zastępującą – pracownikom urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Upoważnienie to powinno zawierać zakres kontroli, ze wskazaniem konkretnych obowiązków wynikających z prawa podatkowego, będących przedmiotem kontroli. Stosownie bowiem do 283 § 2 ordynacji podatkowej, faktyczny zakres kontroli nie może wykraczać poza ten określony w upoważnieniu. Ponadto treść upoważnienia powinna zawierać: datę i miejsce wystawienia, wskazanie podstawy prawnej, oznaczenie organu, imię i nazwisko kontrolującego, a także numery ich legitymacji służbowej, oznaczenie kontrolowanego, daty rozpoczęcia i zakończenia kontroli oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia. Ważnym elementem upoważnienia jest pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego wynikających z przepisów podatkowych (Adamiak i in., 2014, s. 1184). Wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej został zawarty w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 roku.

W art. 284 ordynacji podatkowej wymienione zostały podmioty, którym doręczane jest upoważnienie do przeprowadzania czynności kontrolnych. Do podmiotów tych należą:

- w wypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej – członek zarządu, wspólnik albo inna osoba upoważniona do reprezentowania kontrolowanego lub prowadzenia jego spraw (reprezentant kontrolowanego),
- w wypadku zakładu podmiotu zagranicznego – osoba faktycznie kierująca, nadzorująca lub reprezentująca działalność prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- w pozostałych wypadkach – kontrolowany lub jego pełnomocnik.

Jak wskazano, upoważnienie do kontroli może zostać doręczone także pełnomocnikowi kontrolowanego lub osobie go reprezentującej. Na gruncie art. 138a § 2 ordynacji podatkowej przewidziane są trzy rodzaje pełnomocnictwa: ogólne (upoważnia do działania we wszystkich sprawach podatkowych oraz w innych sprawach należących do właściwości organów podatkowych), szczególne (upoważnia do działania we wskazanej sprawie podatkowej lub innej wskazanej sprawie należącej do właściwości organu podatkowego) albo do doręczeń (mające zastosowanie, jeżeli strona zmieniła adres miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu na adres w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europej-

skiej, lub strona nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej lub w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej). Ponadto jeżeli podatnik nie ustanowił pełnomocnika ogólnego lub szczególnego przed wszczęciem kontroli, zobowiązany jest do ustanowienia pełnomocnika na wypadek swojej nieobecności w czasie kontroli.

W wypadku nieobecności kontrolowanego, jego pełnomocnika lub reprezentanta wszczęcie kontroli na podstawie doręczenia upoważnienia do kontroli oraz okazania legitymacji służbowej nie jest możliwe. Organ kontroli wzywa więc kontrolowanego (jego pełnomocnika lub reprezentanta) do stawienia się w siedzibie organu podatkowego następnego dnia po upływie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Jeżeli kontrolowany (jego pełnomocnik lub reprezentant) nie zgłoszą się w terminie oraz miejscu wskazanym w zawiadomieniu, wówczas przyjmuje się, że wszczęcie kontroli nastąpiło w dniu upływu terminu wyznaczonego przez organ kontroli. Upoważnienie do kontroli doręcza się niezwłocznie, gdy ta osoba stawi się w miejscu prowadzenia kontroli. W sytuacji jednak gdy osoby te będą nadal nieobecne, co uniemożliwi przeprowadzenie kontroli (na przykład w związku z brakiem dostępności do dokumentacji podatkowej), kontrola zostaje zawieszona do czasu, kiedy jej przeprowadzenie będzie możliwe. Kontrolę można przeprowadzić także w obecności innego pracownika kontrolowanego, który może być uznany za tzw. osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa stosownie do art. 97 kodeksu cywilnego (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964). Osoba ta jest umocowana do dokonania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa. Ponadto jej przeprowadzenie może nastąpić w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu kontroli. Warunkiem przeprowadzenia kontroli podatkowej w tym wypadku jest jednak dostęp kontrolujących do dokumentów podatkowych (np. ksiąg rachunkowych) przedsiębiorstwa (Dzwonkowski, 2016, s. 1215).

W sytuacji gdy uzasadniają to okoliczności faktyczne, kontrola podatkowa może zostać podjęta niezwłocznie jedynie po okazaniu legitymacji służbowej. Stosownie do przepisu 79b ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli czynności kontrolne są wszczynane po okazaniu legitymacji służbowej, osoba podejmująca kontrolę ma obowiązek poinformowania kontrolowanego, przed podjęciem pierwszej czynności kontrolnej, o jego prawach i obowiązkach w toku kontroli. Legitymacja okazywana jest kontrolowanemu, osobom reprezentującym kontrolowanego, a pod ich nieobecność także pracownikowi kontrolowanego lub osobie wykonującej czynności na jego rzecz w miejscu kontroli. Ustawodawca nie sprecyzował okoliczności faktycznych uzasadniających niezwłoczne podjęcie kontroli, pozostawiając decyzje w tym zakresie swobodnej ocenie kontrolującego. Mogą nimi być na przykład stwierdzenie faktu popełnienia przestępstwa czy niszczenie dokumentacji podatkowej (Kopyściańska, 2013, s. 52). W takim

wypadku należy bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie trzech dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli, doręczyć upoważnienie do przeprowadzenia kontroli (Glumińska-Pawlic, 2016a, s. 136). Jeśli warunek ten nie zostanie spełniony, dokumenty z czynności kontrolnych nie mogą być dowodem w postępowaniu podatkowym. Jeżeli w ciągu 30 dni od dnia wszczęcia kontroli organ kontroli nie ustali danych identyfikujących kontrolowanego, kontrola podatkowa ulega zawieszeniu. Ustalenie tych danych powoduje jej ponowne wznowienie. Brak ustalenia jednak w ciągu 5 lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu kontroli danych identyfikujących kontrolowanego skutkuje umorzeniem kontroli. Przepisów dotyczących zawieszenia kontroli w związku z brakiem możliwości ustalenia danych identyfikujących kontrolowanego nie stosuje się do przedsiębiorców.

3.3. Czas trwania, miejsce i przebieg kontroli podatkowej

W odniesieniu do zasad prowadzenia kontroli podatkowej przedsiębiorców istotne znaczenie mają, stosownie do art. 291c ordynacji podatkowej, przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. O ile bowiem przepisy ordynacji podatkowej regulują kwestie związane ze sposobem i trybem przeprowadzania kontroli w zakresie wywiązywania się z obowiązków podatkowych, o tyle przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczą kontroli działalności prowadzonej przez przedsiębiorców (Przychocka, 2015, s. 65). Regulują one takie zagadnienia, jak zbieg czynności kontrolnych, czas trwania kontroli, zasady przeprowadzania i przebieg czynności kontrolnych, prawa i obowiązki stron, miejsce kontroli, zasady prowadzenia książki kontroli i sporządzania protokołu.

Zgodnie z art. 82 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, niedopuszczalne jest równoczesne podejmowanie i prowadzenie więcej niż jednej kontroli działalności gospodarczej. Uzasadnieniem wprowadzenia tego zapisu ustawy było dążenie do ochrony interesu przedsiębiorcy, który może doznawać uszczerbku w następstwie zbiegu kontroli prowadzonych przez różne organy (Powałowski, 2009, s. 396). Jeżeli działalność gospodarcza przedsiębiorcy jest już objęta kontrolą innego organu, to organ kontroli podatkowej odstępuje od podjęcia czynności kontrolnych i może ustalić z przedsiębiorcą inny termin przeprowadzenia kontroli. Od tej reguły przewidziano liczne wyjątki. Zbieg kontroli jest dopuszczalny między innymi w sytuacji, gdy:

- przedsiębiorca wyraził zgodę na równoczesne podjęcie i prowadzenie więcej niż jednej kontroli,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej,

Tabela 15. Metody selekcji podatników do kontroli stosowane w wybranych państwach OECD

Metody selekcji podatników do kontroli	Państwo					
	Stany Zjednoczone	Kanada	Australia	Wielka Brytania	Brazylia	Peru
Sieci neuronowe	X	X	–	X	–	X
Drzewa decyzyjne	X	X	X	–	–	X
Regresja logistyczna	X	–	X	X	–	–
Sieć Kohonena	–	–	X	–	–	–
Algorytm centroidów	–	–	X	–	–	–
Maszyna wektorów nośnych	X	–	X	–	–	–
Techniki wizualizacji	X	–	–	–	X	–
Sieci Bayesowskie	–	–	X	–	–	–
Algorytm k najbliższych sąsiadów	–	–	X	–	–	–
Reguły asocjacyjne	–	–	–	–	–	X
Reguły rozmyte	–	–	–	–	–	X
Łańcuchy Markowa	–	–	–	–	X	–
Szeregi czasowe	–	X	–	–	–	–
Regresja	–	–	–	X	–	–
Symulacje	X	–	–	–	–	–

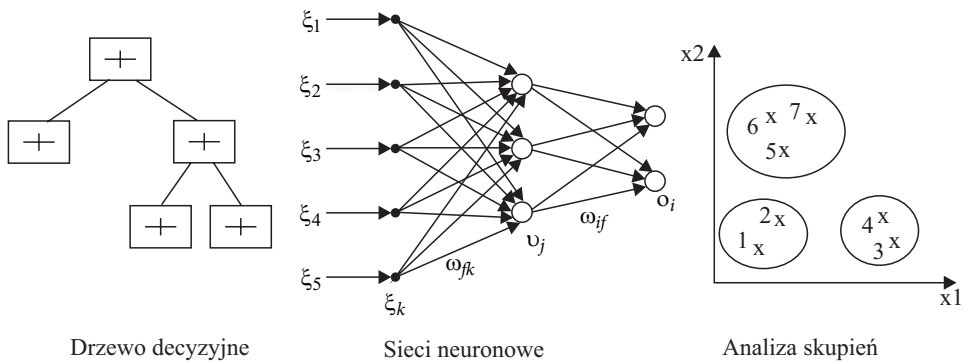
Źródło: Castellón González i Velásquez, 2013, s. 1429.

tych w deklaracji podatkowej podatnika z danymi o podatniku i jego działalności pochodzącymi ze źródeł zewnętrznych, w tym od administracji celnej, banków i innych instytucji finansowych czy też przedsiębiorstw ubezpieczeniowych.

Scoring ryzyka może być przeprowadzony za pomocą metod parametrycznych i nieparametrycznych. Do metod parametrycznych zalicza się analizę regresji i analizę dyskryminacyjną. Selekcja podatników jest przeprowadzana w tym wypadku na podstawie modeli określających zależności między niepożądanym zachowaniem (brakiem dyscypliny podatkowej) podatnika jako zmienną objaśnianą a odpowiednimi zmiennymi objaśniającymi, takimi jak: skala działalności, liczba zatrudnionych pracowników, wiek przedsiębiorstwa, przy czym najczęściej jest stosowana liniowa analiza dyskryminacyjna Fishera. W Stanach Zjednoczonych analizę regresji i analizę dyskryminacyjną wykorzystuje się do selekcji podatników do kontroli już od lat sześćdziesiątych XX wieku. W 1969 roku wdrożono w tym państwie system selekcji podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, oparty na funkcjach dyskryminacyjnych (*discriminant inventory function* – DIF; Underreported Income

DIF). Funkcje te – jak wskazuje J. Slemrod (2017, s. 94) – są utrzymywane w ścisłej tajemnicy.

W ostatnim okresie organy podatkowe w celu selekcji podatników do kontroli stosują metody nieparametryczne. Należy do nich *data mining*, służąca poszukiwaniu regularnych wzorców danych oraz systematycznych współzależności między nimi. *Data mining* jest stosowana na przykład w Wielkiej Brytanii, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych (tab. 15). Należy jednocześnie zauważyć, że w zakresie wdrażania nowych metod eksploracji danych w celu wyselekcjonowania podatników do kontroli podatkowej przoduje Australijski Urząd Podatkowy (Australian Taxation Office). Wybrane metody eksploracji danych wykorzystywane w celu selekcji podatników do kontroli przedstawiono na rysunku 13.



Rysunek 13. Wybrane metody eksploracji danych wykorzystywane w celu selekcji podatników do kontroli

Źródło: Vellutini, 2010, s. 13.

Drzewa decyzyjne pozwalają na zidentyfikowanie homogenicznych grup podatników na podstawie wcześniej sformułowanych kryteriów. Do ich identyfikacji stosuje się odpowiednie algorytmy pozwalające na separację danych. Na przykład w metodzie CART identyfikacja ta jest przeprowadzona na podstawie indeksu Giniego. Sieci neuronowe umożliwiają również identyfikację podatników z zastosowaniem wcześniej zdefiniowanych kryteriów, jednak metoda ta nie wymaga hierarchii zmiennych. Węzły w sieci neuronowej mogą być jednocześnie określone przez więcej niż jedną zmienną. Analiza skupień pozwala także na jednoczesne uwzględnienie kilku potencjalnych zmiennych w celu segmentacji podatników.

Na przydatność metod eksploracji danych do wykrywania różnego rodzaju oszustw podatkowych wskazują liczne publikacje naukowe. Metody te – ze względu na znaczną dostępność danych – są zwłaszcza przydatne do wykrywania nieprawidłowości związanych z deklarowaniem i płaceniem podatku od wartości dodanej (*Advanced analytics*, 2016, s. 21). Mogą być zastosowane także w celu

identyfikacji faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji gospodarczych, co wynika z badania przeprowadzonego przez P. Castellón González i J. D. Velásqueza (2013, s. 1427). W badaniu tym, w celu wyodrębnienia grupy podatników charakteryzujących się określonym typem zachowań, zastosowali sieć Kohonena oraz algorytm gazu neuronowego. Identyfikację zmiennych określających te zachowania przeprowadzili natomiast, opierając się na drzewach decyzyjnych, sieciach neuronowych oraz sieciach Bayesowskich. Były to zmienne odzwierciedlające zarówno dane historyczne, jak i dane dotyczące wywiązywania się z obowiązków podatkowych w poprzednim okresie rozliczeniowym i okresach wcześniejszych, a także charakterystyki podmiotów (np. struktura i wiek przedsiębiorstwa). Z przeprowadzonego przez nich badania wynika, że w grupie małych i średnich przedsiębiorstw najmniejsze prawdopodobieństwo posługiwania się fakturami nieodzwierciedlającymi rzeczywistych transakcji występowało w grupie podmiotów wcześniej objętych czynnościami kontrolnymi, jeśli ich kontrola nie ujawniła żadnych nieprawidłowości. Podmioty kontrolowane w okresie rozliczeniowym poprzedzającym badanie, w przypadku których ujawniono nieprawidłowości w zakresie wystawiania faktur, podejmowały ryzyko ich wystawiania także w okresach kolejnych. Świadczy to o ograniczonej skuteczności kontroli podatkowej w świetle jej funkcji prewencyjnej.

Metody eksploracji danych w celu identyfikacji grup podatników niewywiązujących się z obowiązków w zakresie rzetelnego deklarowania i płacenia podatku od wartości dodanej zostały zastosowane także w publikacji M. Gupaty i V. Nagadevary (2007, s. 382). Opracowali oni model, którego celem jest zwiększenie skuteczności kontroli podatkowych w zakresie VAT, w którym uwzględnili następujące zmienne:

A. Profil przedsiębiorcy

A1. Nowy podatnik VAT (T/N)

A2. Podatnik dokonujący transakcji opodatkowanych stawką maksymalną (T/N)

A3. Inny podatek zarejestrowany pod tym samym adresem (T/N)

A4. Inny podatek o tym samym numerze telefonu (T/N)

B. Wypełnianie obowiązków deklaracyjnych

B1. Niezłożenie deklaracji (T/N)

B2. Deklaracja złożona po terminie (liczba dni zwłoki)

B3. Deklaracje zerowe (liczba)

C. Działalność przedsiębiorstwa (wartości i wskaźniki)

C1. Podatek: obrót (wartość)

C2. Zysk brutto (wartość)

C3. Sprzedaż zwolniona (wartość)

C4. Inwentura (wartość)

C5. Zakupy (wartość)

- C6. Wysokość zwrotów podatku (powyżej określonej kwoty; T/N)
- C7. Wysokość kwoty zwrotu przeniesiona na kolejne okresy rozliczeniowe (powyżej określonej kwoty; T/N)
- C8. Korekty podatku naliczonego lub należnego (powyżej określonej kwoty; T/N)
- D. Działalność przedsiębiorstwa (zmiany wartości i wskaźników w stosunku do wcześniejszych okresów sprawozdawczych)
- D1. Wzrost kwoty obrotów (w porównaniu z rokiem poprzednim)
- D2. Wzrost kwoty podatku do zapłaty (w porównaniu z rokiem poprzednim)
- D3. Zmiany kwoty obrotu w poszczególnych okresach rozliczeniowych
- D4. Zmiany w strukturze sprzedaży (krajowa/zagraniczna)
- D5. Zmiany w strukturze zakupów (krajowe/zagraniczne)
- D6. Zmiany w strukturze sprzedaży (zwolniona/opodatkowana różnymi stawkami)
- D7. Zmiany w strukturze zakupów (od podatników zwolnionych/opodatkowanych różnymi stawkami)
- E. Porównanie z przedsiębiorstwami w tej samej branży z uwzględnieniem zmiennych:
- E1. Podatek: Obrót (wartość)
- E2. Zysk brutto (wartość)
- E3. Sprzedaż opodatkowana (wartość)
- E4. Inwentura (wartość)
- E5. Stopa wzrostu sprzedaży
- E6. Stopa wzrostu podatku do zapłaty

W celu dokonania wyboru najskuteczniejszej metody selekcji podatników objętych kontrolami podatkowymi organy podatkowe mogą zastosować macierz błędów (tab. 16). Wyodrębnia się w niej cztery następujące klasy podatników:

- prawdziwie pozytywna – obejmująca podatników, którzy nie wywiązują się z obowiązków podatkowych i zostali wytypowani do kontroli,
- prawdziwie negatywna – obejmująca podatników, którzy wywiązują się z obowiązków podatkowych i nie zostali wytypowani do kontroli,

Tabela 16. Macierz błędów stosowana przy wyborze metody selekcji podatników

MODELE KLASYFIKACJI		Klasa prognozowana	
		Podatnicy wywiązujący się z obowiązków	Podatnicy niewywiązujący się z obowiązków
Klasa zaobserwowana	Podatnicy wywiązujący się z obowiązków	Prawdziwie negatywna (PN)	Falszywie pozytywna (FP)
	Podatnicy niewywiązujący się z obowiązków	Falszywie negatywna (FN)	Prawdziwie pozytywna (PP)

Źródło: Chou, 2014, s. 10.

- fałszywie pozytywna – obejmująca podatników, którzy wywiązują się z obowiązków podatkowych i zostali wytypowani do kontroli,
- fałszywie negatywna – obejmująca podatników, którzy nie wywiązują się z obowiązków podatkowych i nie zostali wytypowani do kontroli.

Macierz błędów pozwala na obliczenie następujących wskaźników selekcji (stanowiących potencjalne kryteria selekcji) (Gupta i Nagadevara, 2007, s. 383; Khwaja i in., 2011, s. 28):

- wskaźnika dokładności (AR) – informującego, jaki odsetek podatników został wyselekcjonowany poprawnie; jest on obliczany według wzoru:

$$AR = \frac{PN + PP}{T},$$

- wskaźnika skuteczności prognozy (PE) – informującego, jaki odsetek podatników niewywiązujących się z obowiązków podatkowych został wyselekcjonowany poprawnie dzięki danej metodzie. Jest on obliczony według wzoru:

$$PE = \frac{PP}{PP + FN},$$

- wskaźnika redukcji zużycia zasobów kontrolnych (EF) pozwalającego na określenie oszczędności w zasobach kontrolnych w porównaniu z sytuacją, gdyby kontrolą byli objęci wszyscy podatnicy. Jest on obliczany według wzoru:

$$EF = \frac{1 - (FP + PP)}{T},$$

- wskaźnika potencjału kontroli (SR) informującego, jaki odsetek podatników niewywiązujących się z obowiązków podatkowych może zostać wykryty, jeśli podda się kontroli prognozowaną grupę podatników; jest on obliczany według wzoru:

$$SR = \frac{PP}{(PP + FP)}.$$

Organy podatkowe mogą przypisywać każdemu z tych wskaźników większe lub mniejsze znaczenie, w zależności od priorytetów realizowanej przez nie strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym. Na ogół jednak dokonują wyboru określonej metody selekcji podatników na podstawie wskaźnika potencjału

kontroli i wskaźnika skuteczności prognozy. Natomiast wskaźnik dokładności oraz wskaźnik redukcji zużycia zasobów kontrolnych ma w większości wypadków charakter uzupełniający.

4.3. Obszary ryzyka podatkowego w polskiej strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym

4.3.1. Obszary ryzyka dla celów kontroli skarbowej

Wdrożenie w Polsce strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym przyczyniło się do wzbogacenia metod wyboru podatników do kontroli. Poza screeningiem przeprowadzanym przez pracowników organów podatkowych (skarbowych) oraz selekcją losową, wybór podatników do kontroli odbywa się od 2005 roku również według obszarów ryzyka podatkowego. Za obszary te na gruncie polskiego modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym uznano segmenty podatników charakteryzujących się wysoką częstotliwością popełniania konkretnych błędów podatkowych albo specyficznym zachowaniem, odmiennym od zachowania innych grup podatników (mogą nimi być np. niektóre sektory gospodarki, transakcje, rodzaje prowadzonej działalności gospodarczej czy określone kategorie nieprawidłowości w deklarowaniu lub rozliczaniu zobowiązań podatkowych) (*Polski model ryzyka*, 2004, s. 63).

Zdefiniowane przez Ministerstwo Finansów obszary ryzyka zewnętrznego stanowiły w latach 2005-2017 ważne kryterium wyboru podatników do kontroli przeprowadzanej zarówno przez urzędy skarbowe, jak i urzędy kontroli skarbowej. Urzędy kontroli skarbowej sporządzały zadaniowe plany kontroli. Na podstawie tych planów typowano do kontroli w pierwszej kolejności podmioty, dla których istniało największe prawdopodobieństwo zmaterializowania ryzyka, wskazanego w dokumentach definiujących zadania kontroli skarbowej na dany rok kalendarzowy. Dokumenty te były corocznie przygotowywane przez Ministerstwo Finansów. Przy ich opracowywaniu brano pod uwagę założenia modelu zarządzania ryzykiem zewnętrznym. W odniesieniu do kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych przeprowadzanej przez urzędy kontroli skarbowej w 2005 roku Ministerstwo Finansów wskazało cztery stosunkowo szeroko nakreślone obszary ryzyka podatkowego, a mianowicie: deklarowanie i płacenie podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, przerzucanie dochodów (w tym z wykorzystaniem cen transferowych), nieujawnione źródła przychodów oraz obrót fikcyjnymi fakturami. Obszary ryzyka podatkowego zostały podzielone na podobszary, w ramach których uwzględniono najczęściej występujące nieprawidłowości.

Pierwszy obszar ryzyka podatkowego został wyodrębniony w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i wprowadzeniem w życie strategii zwalczania oszustw w VAT, w tym w szczególności oszustw w deklarowaniu i rozliczaniu podatku od transakcji wewnątrzspółnotowych. Strategię realizowały i nadal realizują wszystkie pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Dla celów kontroli wywiązywania się z obowiązków w podatku od towarów i usług powołano specjalne komórki, wyodrębniając jako podobszar ryzyka właśnie transakcje wewnątrzspółnotowe. Urzędy kontroli skarbowej, wybierając podatników do kontroli z podobszaru ryzyka podatkowego, szczególnie uwagę zwracały na prawidłowość opodatkowania podatkiem od towarów i usług wewnątrzspółnotowego nabycia towarów i importu oraz prawidłowość opodatkowania obrotu artykułami elektronicznymi pomiędzy podmiotami krajowymi a podmiotami z innych państw członkowskich Unii Europejskiej (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2004, s. 17).

Wymieniony obszar ryzyka uwzględniał także rzetelność deklarowania zwrotu podatku, znaczących kwot do przeniesienia na kolejne okresy rozliczeniowe, a także poprawność stosowania stawek obniżonych oraz stawki zerowej, ustalania podstawy opodatkowania, deklarowania czasu i miejsca powstania obowiązku podatkowego, ewidencji obrotów przy zastosowaniu kas rejestrujących oraz zasadność korzystania ze zwolnień podmiotowych i przedmiotowych. Weryfikację zawieranych transakcji, w celu zidentyfikowania podmiotów realizujących fikcyjne transakcje, przeprowadzano na podstawie kontroli krzyżowych u bezpośrednich kontrahentów podatnika. Kontroli poddawano także inne podmioty uczestniczące w tym samym łańcuchu dostaw co kontrahenci podatnika. W planach kontroli krzyżowych ujmowano w szczególności te podmioty, które prowadziły działalność w zakresie obrotu paliwami płynnymi i komponentami paliw.

Rosnąca skala zjawiska przerzucania dochodów z wykorzystaniem, między innymi, cen transferowych pomiędzy powiązаныmi podmiotami krajowymi a powiązаныmi z nimi podmiotami zagranicznymi, a także doświadczenia zagranicznych organów podatkowych, przyczyniły się do wyodrębnienia w 2005 roku drugiego obszaru ryzyka podatkowego. Odnosił się on przede wszystkim do podmiotów powiązanych kapitałowo, za które stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Ustawa z dnia 26 lipca 1991) oraz art. 11 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Ustawa z dnia 15 lutego 1992) uznaje się podmioty, jeśli jeden z nich bierze udział bezpośrednio lub pośrednio w zarządzaniu drugim lub w jego kontroli albo posiada udział w jego kapitale nie mniejszy niż 25%. Wysokość tego udziału została zwiększona od 1 stycznia 2017 roku. Wcześniej wynosił on 5%. Selekcji do kontroli podlegali w wymienionym obszarze ryzyka podatnicy zarejestrowani w tzw. urzędach skarbowych do spraw dużych podmiotów, ze względu na skalę ich działalności i właściwość rzeczową organów kontroli skarbowej. Kontrola

ich działalności koncentrowała się w przeważającym zakresie na wyodrębnionych grupach podmiotów i określonych zagadnieniach. Obejmowały one:

- opodatkowanie dochodu z działalności w zakresie obrotu artykułami kosmetycznymi podatkiem dochodowym od osób prawnych,
- stosowanie cen transferowych przez podatników prowadzących działalność w zakresie budowy lub modernizacji dróg i drogowych obiektów inżynierskich,
- deklarowanie podstaw opodatkowania w podatku dochodowym od osób prawnych oraz podatku od towarów i usług przez podatników prowadzących działalność w zakresie produkcji materiałów budowlanych oraz w zakresie produkcji i dystrybucji sprzętu AGD.

Ryzyko w tych obszarach wynikało bezpośrednio z pojawiających się nieprawidłowości dotyczących udzielania, na zasadach korzystniejszych od warunków rynkowych, pożyczek pomiędzy podmiotami powiązanymi, zaniżaniu deklarowanych przychodów ze sprzedaży oraz zawyżaniu kosztów uzyskania przychodu ponoszonych na rzecz osób niebędących pracownikami żadnego z podmiotów powiązanych, w tym w szczególności na rzecz podmiotów zagranicznych.

Uregulowane w art. 20 ust. 1b i art. 25e ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych opodatkowanie przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych zryczałtowanym podatkiem dochodowym w wysokości 75% i specyficzny charakter tego źródła przychodu stanowiły motywację do jego uwzględnienia jako jednego z obszarów ryzyka podatkowego (Ustawa z dnia 26 lipca 1991). Organy kontroli skarbowej kontrolowały podatników, w stosunku do których istniało podejrzenie uzyskiwania przychodów ze źródeł nieujawnionych, w wypadku pozyskania informacji o poniesieniu przez podatnika jednorazowego wydatku lub kilku wydatków w ciągu roku kalendarzowego w kwocie przekraczającej 100 000 zł (Hybka, 2009a, s. 208). Selekcja podatników w związku z tym obszarem ryzyka była przeprowadzana na podstawie wielu wewnętrznych i zewnętrznych źródeł informacji. Wśród źródeł wewnętrznych należy wymienić informatyczne bazy danych organów skarbowych i podatkowych (Przychocka, 2015, s. 193-217). Wykorzystywano je również do celów typowania podatników w ramach pozostałych obszarów ryzyka. Bazy danych wymienionych organów obejmują w szczególności informacje ewidencyjne i deklaracyjne o podatnikach. Do zewnętrznych źródeł danych, którymi posługują się organy przeprowadzające kontrole wywiązywania się z obowiązków podatkowych, zalicza się informacje z biur maklerskich, banków, sądów, od dealerów samochodowych, komorników sądowych, notariuszy, z urzędów gmin, funduszy powierniczych, towarzystw ubezpieczeniowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz informacje pozyskiwane z anonimów, skarg i środków masowego przekazu. Ponadto organy te mogą korzystać z następujących źródeł zewnętrznych:

rejestrów wwozu wartości dewizowych prowadzonych przez urzędy celne, ewidencji eksportu i importu Centrum Informatyki Handlu Zagranicznego i baz informatycznych służb celnych, a także krajowego rejestru sądowego i ksiąg wieczystych.

W procesie selekcji do kontroli (a także selekcji do przeprowadzenia postępowania podatkowego) wybierani są podatnicy, co do których istnieje podejrzenie uzyskiwania dochodów ze źródeł nieujawnionych, należący do tzw. sfer podwyższonego ryzyka. Obejmują oni następujące grupy podmiotów: podatników posiadających udziały i będących akcjonariuszami osób prawnych, dysponujących rachunkami w bankach zagranicznych, inwestujących znaczące kwoty (np. na giełdzie papierów wartościowych i rynku nieruchomości), nabywających rzeczy ruchome o znacznej wartości, będących właścicielami nowo powstałych przedsiębiorstw, niedeklarujących żadnych dochodów, wykazujących stale stratę lub niskie dochody z działalności gospodarczej, likwidujących przedsiębiorstwo, po krótkim okresie jego działania, a następnie zakładających nowe przedsiębiorstwa w tej samej lub pokrewnej branży, mających dostęp do informacji finansowych (np. prezesi spółdzielni mieszkaniowych, członkowie komisji przetargowych), uczestniczących w fikcyjnych transakcjach lub współdziałających z przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w rajach podatkowych, firmujących obcą działalność gospodarczą, a także członków grup przestępczych i ich rodziny, urzędników administracji rządowej i samorządowej czy przedstawicieli określonych grup zawodowych (jak biegłych sądowych, adwokatów, lekarzy).

Ostatnim z wyodrębnionych w 2005 roku obszarów ryzyka dla celów kontroli skarbowych był obrót fikcyjnymi fakturami. Jak wskazano, w zadaniach kontroli skarbowej na ten rok wymieniony obszar zidentyfikowano w związku z pojawiającymi się w środkach masowego przekazu ofertami sprzedaży faktur. W ramach tego obszaru ryzyka, do kontroli podatkowej typowano w szczególności podmioty świadczące usługi niematerialne, w tym reklamowe, marketingowe czy finansowo-doradcze (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2004, s. 30).

W 2006 roku do priorytetowych zadań organów skarbowych zaliczono także kontrolę obrotu paliwami płynnymi oraz kontrolę handlu elektronicznego (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2005, s. 22-25). Pierwszy z tych obszarów dotyczył rzetelności deklarowania podstaw opodatkowania przez producentów i importerów komponentów, które mogą być wykorzystywane do nielegalnej produkcji paliw silnikowych, a także przez bezpośrednich odbiorców tych komponentów. Zidentyfikowanie tego obszaru ryzyka podatkowego było następstwem stwierdzenia w toku wcześniejszych kontroli licznych nieprawidłowości polegających na zaniżaniu podatku akcyzowego. Ze względu na zróżnicowanie stawek akcyzy według rodzajów olejów opałowych oraz olejów napędowych, zaniżenie to może nastąpić w rezultacie:

- wprowadzania do obrotu oleju napędowego pochodzącego z nielegalnego mieszania komponentów,
- sprzedaży samych komponentów jako oleju napędowego,
- zmiany przeznaczenia poszczególnych rodzajów oleju napędowego.

Obszar ryzyka związany z handlem elektronicznym został wyodrębniony we współpracy z francuskimi organami podatkowymi. W 2003 roku organy te opracowały strategię walki z przestępczością internetową, która została wdrożona również w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Uszczuplenia dochodów publicznych związane z tym obszarem wynikają z uchylania się od opodatkowania przez podmioty dostarczające towary i świadczące usługi drogą elektroniczną.

W latach 2007 i 2008 doprecyzowano obszar ryzyka w zakresie podatku od towarów i usług poprzez wskazanie, jako jednej z podstawowych przyczyn ubytku dochodów budżetu państwa z tego podatku oszustwa z udziałem znikającego przedsiębiorcy, w tym w szczególności oszustwa karuzelowego (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2006, s. 3; 2007, s. 2). Podobnie w 2009 roku w zakresie obszaru ryzyka odnoszącego się do obrotu paliwami wyszczególniono kategorie obrotu, w przypadku których występowało na szeroką skalę zjawisko uchylania się od opodatkowania (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2008, s. 9). Należały do nich:

- obrót olejem opałowym ciężkim – oszustwa w tym podobszarze są rezultatem mieszania tego oleju z innymi komponentami i jego sprzedażą jako oleju napędowego,
- obrót olejem opałowym i olejem żeglugowym – oszustwa w tym wypadku polegają na ich odbarwianiu, a następnie odsprzedaży jako oleju napędowego,
- obrót paliwem nieznanej pochodzenia,
- obrót benzynami specjalnymi, przeznaczonymi do innych celów niż napędowe, które są wprowadzane do obrotu jako benzyny napędowe,
- obrót gazem płynnym propan-butan jako gazem do celów napędowych po wcześniejszym jego przepompowaniu,
- obrót różnymi komponentami, które w końcowej fazie są wykorzystywane do wyprodukowania paliwa napędowego.

W 2009 roku w zakresie kontroli wywiązywania się podatników z podatków dochodowych w obszarze przerzucania dochodów pomiędzy podmiotami powiązanymi kapitałowo, gospodarczo lub rodzinnie wyodrębniono następujące podobszary: dochody uzyskiwane przez oddziały zagraniczne osób prawnych zarejestrowanych na terytorium RP, dochody zagraniczne podmiotów krajowych, należności wypłacane przez podmioty krajowe podmiotom zagranicznym, podatnicy rozliczający się na zasadach ogólnych, przerzucający dochody na podatników korzystających ze zryczałtowanych form opodatkowania.

Ministerstwo Finansów wyodrębniło wówczas również szarą strefę jako obszar ryzyka podatkowego. Obszar ten odnosił się w znacznym stopniu do małych podmiotów gospodarczych, prowadzących księgowość w uproszczonej formie i nieobjętych sprawozdawczością statystyczną. Nieprawidłowości w tym obszarze przyjęły formę uchylania się od obowiązku rejestracji dla celów podatkowych pomimo ustawowego obowiązku czy też nierzetelnego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych w celu zaniżenia obrotu (np. poprzez nieewidencjonowanie sprzedaży, wystawianie faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych zdarzeń gospodarczych) (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2009, s. 11).

W latach 2011-2013 kontynuowano kontrole skarbowe w ramach wcześniej wyróżnionych obszarów ryzyka podatkowego. Niektóre z tych obszarów podlegały wówczas doprecyzowaniu. W 2011 roku w obszarze oszustw w podatku od towarów i usług wyróżniono transakcje złodem jako działalność, w ramach której występują na znaczną skalę oszustwa w formie wystawiania fikcyjnych faktur i oszustwa ze znikającym przedsiębiorcą (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2010, s. 12-13). W 2012 roku dookreślono między innymi podmioty należące do sfery podwyższonego ryzyka w kontrolach podatników, w związku z podejrzeniem uzyskiwania dochodów ze źródeł nieujawnionych. Zaliczono do nich dodatkowo osoby w młodym wieku, które według znamion zewnętrznych dokonują dużych wydatków, posiadają znaczny majątek, żyją ponad stan, prowadzą wystawny tryb życia, przy jednoczesnym ujawnianiu niskich dochodów lub nieujawnianiu żadnych dochodów (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2011, s. 20). W 2013 roku, ze względu na negatywne skutki fiskalne, zwrócono szczególną uwagę na oszustwa w podatku dochodowym od osób fizycznych polegające na nierzetelnym deklarowaniu przychodów przez podatników uzyskujących te przychody z wielu źródeł oraz przez podatników prowadzących działalność w branży pośrednictwa finansowego (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2012, s. 18-19).

W latach 2014-2016 wyodrębniono dla celów kontroli skarbowej w szczególności następujące obszary ryzyka podatkowego (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2014, s. 13-17; 2015, s. 17-23):

- oszustwa w podatku od towarów i usług (w tym popełniane przede wszystkim przez podatników dokonujących wyłudzeń podatku w związku z fikcyjnymi dostawami wewnątrzspółnotowymi oraz podatników uchylających się od opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych w związku z dokumentowaniem tych transakcji fakturami nieodzwierciedlającymi ich rzeczywistego przebiegu); obszar ten obejmował także podmioty fikcyjne (w tym znikających przedsiębiorców) oraz podmioty wysokiego ryzyka w obrocie towarowym z zagranicą,

- stosowanie cen transferowych i transakcje pomiędzy podmiotami powiązаныmi,
- obrót paliwami płynnymi,
- transakcje z wykorzystaniem internetu,
- rzetelność rozliczeń podatkowych podmiotów uzyskujących znaczne przychody z działalności gospodarczej (duże podmioty gospodarcze),
- oszustwa w podatku dochodowym od osób prawnych i podatku dochodowym od osób fizycznych.

W przedostatnim z tych obszarów wymienione zostały podmioty uzyskujące znaczne przychody z działalności gospodarczej. Wysokość rocznych dochodów budżetowych jest bowiem w znacznym stopniu uzależniona od rzetelności składanych przez te podmioty deklaracji podatkowych i od terminowego regulowania przez nie zobowiązań podatkowych. Według bowiem danych za 2013 rok podmioty o rocznych przychodach przekraczających kwotę 1 mld zł stanowiły w Polsce zaledwie 0,3% ogółu podmiotów, zapewniały jednakże budżetowi państwa około 30,3% dochodów z tytułu podatku od towarów i usług i 39,5% dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych.

W ramach ostatniego obszaru w odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych wskazano następujące obszary ryzyka podatkowego: ceny transferowe, wzajemne udzielanie pożyczek pomiędzy podmiotami powiązаныmi, restrukturyzacja przedsiębiorstw, zmiana ich formy prawnej, umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Z kolei w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych wymieniono szarą strefę gospodarki czy też zaniżanie deklarowanego dochodu przez podatników wykonujących wolne zawody oraz podatników świadczących usługi budowlane i usługi turystyczne.

Poza przedstawionymi obszarami ryzyka podatkowego Ministerstwo Finansów opracowało także katalog dziedzin działalności gospodarczej szczególnie narażonych na to ryzyko. Wśród nich wymieniono dostawę, wewnątrzwspólnotowe nabycie i import następujących towarów (*Zadania urzędów kontroli skarbowej*, 2013, s. 12-13): wyrobów elektronicznych (jak: procesory, telefony, iPady, AGD, RTV), samochodów i części samochodowych, wyrobów stalowych (jak: stal budowlana, żelazostopy, pręty), paliw, metali (takich jak: miedź, nikiel, stopy aluminium), złomu, metali szlachetnych, olejów roślinnych, niektórych wyrobów spożywczych (jak: kawa, napoje energetyczne, cukier, zboża), tworzyw sztucznych i wyrobów chemicznych, odzieży, obuwia, tekstyliów, maszyn i urządzeń, drewna, wyrobów drewnianych, tarcicy, palet, węgla, żwiru, towarów wyprodukowanych w Chinach. Ponadto wskazano także następujące sektory usług o wysokim ryzyku podatkowym: usługi budowlane, usługi IT, pośrednictwo w handlu nieruchomościami, usługi transportowe.

4.3.2. Obszary ryzyka dla celów kontroli podatkowej

W latach 2005–2013 obszary ryzyka dla celów kontroli podatkowej były określone w krajowych planach dyscypliny podatkowej. Od 2014 roku są one wymieniane w krajowym planie działań administracji podatkowej. W planach tych każdy wymieniony obszar ryzyka jest odpowiednio opisany oraz są przedstawione działania organu kontroli podatkowej w nim podejmowane, ich cele, zakładane wyniki i potencjalne ograniczenia, a także kryteria selekcji podatników do kontroli. W krajowym planie dyscypliny podatkowej na rok 2005 wyróżniono siedem obszarów ryzyka dla celów kontroli podatkowej, w tym: deklarowanie przeprowadzenia wewnątrzspółnotowej dostawy towarów, pomimo nieprzeprowadzenia ich wywozu z terytorium kraju na terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju, niezarejestrowanie się do celów podatku od towarów i usług, „uśpieni” podatnicy, straty z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, obrót paliwami, usługi budowlane i usługi niematerialne.

Pierwszy obszar ryzyka obejmował nieuprawnione deklarowanie przeprowadzenia wewnątrzspółnotowej dostawy towarów opodatkowanej stawką zerową w celu wyłudzenia zwrotu podatku naliczonego. W 2005 roku organy kontroli podatkowej w celu zidentyfikowania podatników dokonujących oszustw w zakresie wewnątrzspółnotowej dostawy towarów koncentrowały się na podatnikach deklarujących przeprowadzenie tej transakcji, którzy przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nie eksportowali towarów do państw UE, na podatnikach prowadzących działalność gospodarczą przez okres nie dłuższy niż jeden rok oraz na podatnikach, którzy utworzyli oddziały i/lub magazyny w państwach Unii Europejskiej w okresie po akcesji Polski do Unii, mimo że przed akcesją nie eksportowali towarów do tych państw.

Obszar ryzyka – brak rejestracji dla celów VAT – został zidentyfikowany ze względu na wysokie prawdopodobieństwo niewywiązywania się przez niezarejestrowane podmioty z podstawowych obowiązków podatkowych, w tym: prowadzenia uproszczonej ewidencji sprzedaży czy też rzetelnego deklarowania obrotów, podatku należnego, podatku naliczonego i podatku do zapłaty lub zwrotu. W obszarze tym opracowano szczegółowe kryteria selekcji podatników do kontroli. Organy kontroli podatkowej uwzględniały więc przy tej selekcji przede wszystkim podatników:

- korzystających z podmiotowego zwolnienia z podatku od towarów i usług, u których wartość sprzedaży pod koniec roku (zgodnie z kwotami deklarowanymi dla celów podatku dochodowego) mieściła się w określonym przedziale, a także tych, którzy korzystali ze zwolnienia i w ostatnich dwóch latach wykazywali wartości sprzedaży zbliżone do kwoty stanowiącej limit zwolnienia podmiotowego,