

Alina Klonowska

Luka podatkowa

Skutki dla finansów publicznych



F I N A N S E



Luka podatkowa

Skutki dla finansów publicznych

FINANCE

Alina Klonowska

Luka podatkowa

Skutki dla finansów publicznych



Wydawnictwo C.H.Beck
Warszawa 2017

Wydawca: Dorota Ostrowska-Furmanek
Redakcja merytoryczna: Barbara Wardein
Projekt okładki i stron tytułowych: GRAFOS
Ilustracja na okładce: © chombosan/iStock

Seria: Finanse

Recenzent: prof. dr hab. Teresa Lubińska

**Książka jest wynikiem realizacji tematu badawczego o numerze
009/WF-KF/01/2016/S/6009**

© Wydawnictwo C.H.Beck 2017

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.,
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: KJS Katarzyna Słomka
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-9800-6



ISBN e-book 978-83-255-9801-3

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Teoretyczne aspekty obniżania ciężaru podatkowego	11
1.1. Konfliktowy charakter stosunku podatkowego – przesłanki i konsekwencje	11
1.2. Definicja zjawiska ucieczki od podatku	16
1.2.1. Klasyfikacja ucieczki od podatku	17
1.3. Determinanty zachowań podatników dążących do obniżania ciężaru podatkowego	25
1.3.1. Przyczyny ekonomiczne i prawne	26
1.3.2. Motywy społeczne	34
1.3.3. Źródła demograficzne i sytuacyjne	39
1.3.4. Powody niskiej dyscypliny podatkowej według OECD	41
2. Pomiar zjawiska ucieczki od podatku	49
2.1. Interpretacja istoty luki podatkowej	49
2.1.1. Luka podatkowa w strukturze należnego zobowiązania podatkowego	60
2.1.2. Monitorowanie luki podatkowej	64
2.2. Metody pomiaru luki podatkowej na przykładzie Wielkiej Brytanii i Bułgarii	68
2.3. Mapa luki podatkowej na przykładzie Szwecji oraz Stanów Zjednoczonych	80
2.4. Wskaźniki służące ocenie poziomu przestrzegania przepisów prawa podatkowego	86
3. Obszary ryzyka podatkowego	94
3.1. Działania administracji podatkowych w ujęciu doktryny nowego zarządzania publicznego	94
3.2. Ryzyko podatkowe i możliwości jego ograniczenia	98
3.2.1. Definicja i metody rozpoznania ryzyka podatkowego	98
3.2.2. Klasyfikacja ryzyka podatkowego	103
3.3. Koncepcja zarządzania ryzykiem podatkowym przyjęta przez władze fiskalne w Polsce	105
3.3.1. Determinanty ryzyka podatkowego	107
3.3.2. Rozpoznane obszary ryzyka podatkowego	110

4. Rozwiązania systemowe podejmowane w zapobieganiu ucieczce od podatku	116
4.1. Zakres i możliwości działań zapobiegających ucieczce od podatku na poziomie krajowym	116
4.2. Ochrona podatnika w świetle orzecznictwa z zakresu prawa podatkowego ..	125
4.2.1. Normy i instytucje orzekające w sprawach podatkowych	125
4.2.2. Zasada zaufania jako wyraz nadrzędności ochrony podatnika	132
4.2.3. Stosowane przez kraje standardy w zakresie praw podatnika	137
4.3. Warunki skuteczności w zwalczaniu ucieczki od podatku w wybranych krajach	147
4.3.1. Nowe metody przeciwdziałania ryzyku podatkowemu	158
4.3.2. Rola organizacji międzynarodowych we wzmacnieniu zdolności poboru podatków	162
4.4. Wyzwania dla Polski w świetle członkostwa w Unii Europejskiej	165
5. Ekonomiczne skutki i możliwości zmniejszenia ucieczki od podatku w Polsce	184
5.1. Kształtowanie się należności podatkowych	184
5.2. Luka w podatku dochodowym od osób fizycznych	198
5.2.1. Miary poziomu dyscypliny podatkowej	221
5.2.2. Mapa luki podatkowej	224
5.2.3. Luka w podatku dochodowym płaconym przez osoby prowadzące działalność gospodarczą	229
5.3. Szacunki luki podatkowej – konkluzje	233
Wnioski końcowe	238
Bibliografia	243
Załączniki	255
Spis rysunków	279
Spis tabel	281
Indeks	283

Wprowadzenie

Analiza rozwoju teorii ekonomii, w tym teorii finansów publicznych dowodzi, że zjawisko ucieczki od podatku jest stosunkowo nowe, rozległe i wymaga stałej eksploracji. Podlega zmianom pod względem swych rozmiarów i stopnia złożoności, jak również kierunków ewolucji. Stąd współcześnie traktowanie tego zjawiska jako prostego modelu ekonomicznego zastąpione zostało szerszą perspektywą, nie tylko behawioralną, obserwowaną zarówno w teorii, jak i w praktyce. Wyrazem tego są dyskutowane na łamach literatury światowej przyczyny ucieczki od podatku, przejawy i możliwości ograniczenia tego zjawiska. Tocząca się polemika, w znacznej mierze dotyczy metod i narzędzi zarządzania szeroko rozumianym ryzykiem podatkowym. Stawia się pytania dotyczące potrzeby podejmowania zmian w ramach struktury administracji podatkowej, relacji między organem podatkowym a podatnikiem czy współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

W literaturze zachodniej dużo miejsca zajmuje metodologia szacowania rozmiarów luki podatkowej, która jest wyrazem zmaterializowanego ryzyka podatkowego. W krajach wysoko rozwiniętych od lat stosowane są bowiem rozwiązania służące zapobieganiu i w konsekwencji zmniejszania niezgodnych z prawem zachowań podatników, wykorzystujące tzw. mapę luki podatkowej. Natomiast w literaturze krajowej liczba pozycji poświęconych kategorii luki podatkowej jest znikoma. Badania w zakresie szacowania jej rozmiarów w podatkach płaconych w Polsce jak dotychczas nie były prowadzone. Stąd też mapa luki podatkowej w naszym kraju nie jest tworzona i wykorzystywana jako swoje narzędzie wspomagające zarządzanie ryzykiem podatkowym.

W Polsce, właściwie od początku zmian ustrojowych, kiedy to pojawił się deficyt budżetu państwa, toczy się debata na temat ucieczki od podatku i sposobów ograniczenia tego zjawiska. Przystąpienie do Unii Europejskiej i powstanie w związku z tym nowych form ucieczki od podatku było kolejnym impulsem do poszukiwania skutecznych rozwiązań w tym obszarze. Tak więc na gruncie polskim, o istotności tego zagadnienia świadczy wiele aspektów. Są to nie tylko trwające działania, wyrażające się realizowaną od ponad dekady strategią zarządzania ryzykiem zewnętrznym, ale także potrzeba sprostania konkurencji, dostosowania przyjętych rozwiązań do zaleceń unijnych czy wyzwań związanych z kryzysami ekonomicznymi wpływającymi na stan finansów publicznych.

Toczący się w Polsce dyskurs z zakresu podatków zdominowany jest przez nurt prawnopolityczny i koncentruje się głównie na analizie konstrukcji podatkowych. W odróżnieniu do tego, za podstawę prowadzonych w pracy analiz przyjęto całościowe spojrzenie na funkcjonowanie podatków, a przede wszystkim na ryzyko z nimi związane. Nie mniej istotnym przyczynkiem dla podjęcia rozważań w opisanym obszarze był fakt, że możliwe było wykorzystanie długoletnich doświadczeń zagranicznych w zakresie modeli ryzyka podatkowego. Podejście takie pozwoliło na zgłębienie i rozwinięcie wiedzy w tym zakresie, w kontekście uwarunkowań i potrzeb krajowych. Zakłada się, że przeprowadzona w pracy wnikliwa analiza oparta na wiedzy z różnych dziedzin nauki i jej wyniki może przyczynić się do zmiany postrzegania kwestii opodatkowania na bardziej merytoryczne i konstruktywne.

W pracy przeprowadzono analizę ekonomiczną o charakterze teoretycznym, ilustrowaną przykładami badań empirycznych lub wynikami tych badań zarówno własnych, opierających się na danych krajowych, jak i pochodzących ze źródeł zagranicznych, z których korzystano w przeważającej mierze.

Analiza obejmuje zasadniczo okres 2000–2016. O takim przedziale czasowym zadecydowała dostępność danych statystycznych. W niektórych przypadkach okres obserwacji został skrócony. Było to wynikiem tego, że dopiero w 2005 r., w ramach strategii realizowanej przez polskie władze fiskalne, zidentyfikowano i nazwano obszary ryzyka podatkowego. Podobnie, z uwagi na brak danych dotyczących rozliczania się podatników z podatku od towarów i usług, w pracy uwzględniono jedynie podatek dochodowy płacony przez osoby fizyczne, a ściślej przez sektor gospodarstw domowych.

Praca podzielona została na pięć rozdziałów. W pierwszym rozdziale poruszono zagadnienia dotyczące obniżania ciężaru podatkowego. Punktem wyj-

ścia dla rozważań był opis charakteru stosunku podatkowego i jego wpływu na decyzje podatników w zakresie rozliczania się z podatku. Dalej przedstawiono definicję ucieczki od podatku oraz przesłanek ją determinujących. W nawiązaniu do doświadczeń krajów OECD wskazano na przyczyny niskiej dyscypliny podatkowej.

Rozdział drugi poświęcono interpretacji istoty luki podatkowej i stosowanych przez kraje metod jej pomiaru. Posiłkowano się głównie przykładami koncepcji wykorzystywanych przez brytyjskie i bułgarskie władze fiskalne. W pierwszym przypadku wynikało to z doświadczenia władz brytyjskich w omawianym obszarze, w drugim zaś przesłanką wyboru było podobieństwo gospodarek. W konkluzji wskazano na mocne i słabe strony poszczególnych metod. Opierając się natomiast na doświadczeniu amerykańskich władz fiskalnych, przedstawiono strukturę mapy luki podatkowej, stosowanej przez te władze. W rozdziale tym wskazano także i scharakteryzowano powiązane z nią wskaźniki, służące do oceny stopnia przestrzegania przepisów podatkowych przez podatników.

Niedostosowanie podatników do obowiązujących ich zasad urzeczywistnienia ryzyko podatkowe. O źródłach tego ryzyka, jego klasyfikacji i czynnikach wpływających na powstawanie obszarów ryzyka podatkowego traktuje rozdział trzeci. W rozdziale tym uwzględniono analizę działań prowadzonych na rzecz minimalizacji ryzyka podatkowego w kontekście koncepcji zarządzania ryzykiem przyjętej przez polskie władze fiskalne.

Z kolei w czwartym rozdziale rozważano o zakresie, możliwościach i warunkach skuteczności działań podejmowanych w zakresie zapobiegania ucieczce od podatku. W rozdziale tym wyszczególniono takie aspekty, jak: ochrona podatnika, zasada zaufania w kontaktach z organami podatkowymi oraz prawa podatnika. W konkluzji wskazano na wyzwania, przed jakimi stoją polskie władze fiskalne.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych ujęto w piątym rozdziale pracy. Na wstępie omówiono skalę ekonomicznych skutków ucieczki od podatku, opierając się na danych dotyczących kształtowania się wysokości należności podatkowych w Polsce. W poszukiwaniu metod lepszego rozpoznania ryzyka podatkowego oszacowano wysokość luki w podatku dochodowym płaconym przez osoby fizyczne z wyszczególnieniem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W konsekwencji przeprowadzonych czynności zbudowano mapę luki podatkowej dla tego podatku. Na punkt zamykający rozdział empiryczny złożyły się konkluzje płynące z przeprowadzonych badań. Sformuło-

wano wnioski na rzecz oceny efektów działań podejmowanych przez władze fiskalne w Polsce w ramach strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym.

W podsumowaniu została zawarta synteza opracowanych wniosków.

Składam serdeczne podziękowania Prof. dr. hab. Stanisławowi Owsiakowi za wsparcie merytoryczne, inspirujące opinie i okazaną życzliwość.

1 Teoretyczne aspekty obniżania ciężaru podatkowego

1.1. Konfliktowy charakter stosunku podatkowego – przesłanki i konsekwencje

Posiłkując się zapisami ustawy ordynacja podatkowa¹, podatek oznacza publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest narzędziem państwa, które przy jego pomocy realizuje funkcje i zadania w ramach polityki finansowej. Spełniając tę rolę, podatek jest także ważnym automatycznym stabilizatorem koniunktury. Ta istotna funkcja często w opinii społeczeństwa ma marginalne znaczenie. Powodem tego jest to, że podatek utożsamiany jest przede wszystkim z obciążeniem dochodów. Taka ocena może wynikać z wymienionych już cech stanowiących o istocie podatku. Ich semantyka utwierdza w przekonaniu, że nie bez przyczyny podatek nie znajduje powszechnej aprobaty. Będąc bowiem świadczeniem przymusowym, najczęściej jest traktowany jako forma zawłaszczenia przez państwo części dochodu i majątku. To potęguje na ogół nieprzychylnie reakcje obywateli. A. Gomułowicz i J. Małecki [2002, s. 216] przypominają słowa J.J. Rousseau, który pisał wręcz, że „podatek jest słowem niewolniczym”. Autorzy ci podkreślają, że w literaturze przedmiotu nie brakuje przykładów także pozytywnego znaczenia tego słowa. I tak, szwedzki *skot* charakteryzuje podatek rozumiany jako wkład finansowy wnoszony na rzecz budżetu, angielski-

¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r., nr 137, poz. 926 z późn. zm.).

ski rzeczownik *duty* odnosi się do powinności, natomiast sformułowanie *tax* wyraża obciążenie podatnika odpowiednie do zdolności płatniczej.

Podatek utożsamiany jest także ze stosunkiem zobowiązaniowym, gdyż występują w nim elementy władczości i nierównorzędność sytuacji prawnej jego podmiotów. W tym kontekście istotne jest zatem jednoznaczne określenie kompetencji podmiotów czynnych (państwa) oraz uprawnień i obowiązków podmiotów biernych (podatników), ponieważ jak pisze J. Szołno-Koguc [2011, s. 25], państwo ponosi odpowiedzialność za dobrze zorganizowane finanse publiczne. Podobne stanowisko zajmują M. McKerchar i Ch. Evans [2009, s. 171–172], cytując za D. Brautigam, piszą, że na podatki można spojrzeć jak na rodzaj „areny” dla relacji między państwem a społeczeństwem. A stosunek podatkowy łączący obydwie strony jest wielorako interpretowany. O jego charakterze decyduje wiele aspektów. Jednak fakt, że wyklucza on autonomiczną wolę stron, niejako przesądza o naturze wzajemnych relacji [Leszczyńska-Rydlewska, 2010, s. 5].

Psychologia podatkowa wskazuje, by ustawodawca nie lekceważył nastawienia podatnika wobec podatków oraz przesłanek go kształtujących, jeśli chce osiągnąć „sukces podatkowy” [Gomułowicz, 2001, s. 93], a zachowanie równowagi i harmonii między państwem i podatnikiem wymaga społecznej akceptacji dla poboru podatków. F. Grądalski [2004, s. 142–143] akceptację tę uzależnia od właściwej legitymizacji, która oznacza uzasadnienie dla poboru podatków. W tym kontekście podkreśla, że znaczenia nabiera tzw. „teoria obciążenia”, która dzieli podatników na obciążonych podatkami formalnie i materialnie. Obciążenia formalne są stanem, który odzwierciedla skalę i strukturę obciążeń podatkowych wynikających z intencji ustawodawcy. Obciążenia materialne zaś są odzwierciedleniem wymienionych wcześniej cech, jednak ukształtowanych po wdrożeniu systemu podatkowego uwzględniającego skutki przerzucalności podatków.

O stosunku podatkowym można mówić również w kontekście łączącej państwo i podatnika wymianie świadczeń. Z badań opinii prowadzonych w ostatnich dekadach wynika, że relacje między państwem a obywatelem powinny opierać się na zasadzie wzajemności [Karpowicz, 2008, s. 212]. Klasyczną próbą teoretycznego rozwiązania problemu równowagi między państwem oferującym dobra publiczne a podatnikiem płacącym za nie ekwiwalent w postaci podatku jest model Wicksella–Lindahla (z początku XX w.). Z założenia model ten miał przyczynić się do stworzenia „podatku sprawiedliwego”. Jego autor uznaje gotowość płacenia podatków za nadrzędną wobec realnych możliwości

płatniczych podatników. Była ona bowiem równoznaczna z akceptacją przez podatnika kosztów produkcji dobra publicznego w kontekście przyszłych korzyści [Grądzki, 2004, s. 117–118]. Zdania na ten temat są podzielone, dowodem na to jest teza głoszona przez J.M. Buchanana [1997, s. 162–169], który uważa, że podatki są odbierane przez społeczeństwo jako konieczne ciężary. Nie mogą stanowić zatem elementu procesu „wymiany”, po którym społeczeństwo może spodziewać się jakichkolwiek korzyści kolektywnych. Z punktu widzenia ekwiwalentności istotne staje się to, na co są przeznaczane dochody płynące z podatków [Brown, Jackson, 1990, s. 299], a także, cytując S. Owsiaka [2003, s. 212], „jaki jest stopień identyfikacji interesów podatnika z interesami państwa”.

Stanowisko państwa w omawianym obszarze w sposób jednoznaczny określa A. Puviani [Buchanan, 1997, s. 162–169], przyjmując, że ma ono charakter „monopolistyczny”. Obdarzone władzą, wymusza swą wolę na grupie tzw. podwładnych. Podkreśla, że klasa panująca nie musi mieć szczególnych atrybutów ekonomicznych, a rzeczywistość ekonomiczna nie musi stanowić punktu demarkacyjnego między panującymi a poddanymi. Koncepcję tę potwierdza przyjęte przez V. Pareta i G. Moscę [tamże, s. 162–169] spostrzeżenie, że społeczeństwo można podzielić na: panujących i poddanych. Członkowie grupy podporządkowanej, stawiając opór przeciw nakładaniu na nich obciążeń, mają świadomość znikomej lub żadnej „kooperacji” z rządzącymi. Celem rządzących jest więc taka konstrukcja struktury fiskalnej, która zminimalizuje opór klasy podporządkowanej, gwarantując uzyskanie odpowiedniego poziomu dochodów. A. Puviani [tamże, s. 162–169] rozpoczął badanie teorii organizacji fiskalnej od pytania, w jaki sposób grupa rządząca, która pragnie zminimalizować opór podatników wobec danego poziomu obciążenia podatkowego, zabierze się do organizowania systemu fiskalnego? Jego odpowiedź przybrała postać ogólnej hipotezy, według której grupa rządząca usiłuje kreować iluzje fiskalne dla zaciemnienia świadomości jednostki co do rzeczywistego ciężaru opodatkowania.

Ważny wkład na rzecz teorii opodatkowania wnosi „teoria użyteczności”, która poszukuje odpowiedzi na pytanie, jaka struktura społeczna i jaka polityka doprowadziłyby do takiego stanu, w którym wszystkie jednostki osiągają najwyższy poziom użyteczności całkowitej [Żyżyński, 2009, s. 25–27]. Naturalne bowiem jest, że w procesie gospodarowania podmioty przeprowadzają rachunek ekonomiczny, który ma doprowadzić do optymalnych rozwiązań. Jednak specyfika państwa jako podmiotu wyboru stanowić może źródło zaciemnienia związków między nakładami a efektami [Milewski (red.), 1999, s. 294].

Inni ekonomiści twierdzą, że uprawnienie do nakładania i poboru podatków jest cechą charakterystyczną nowoczesnego państwa kapitalistycznego. G. Turley [2006, s. 28] podkreśla, że żądania fiskalne i uprawnienie do poboru podatków narodziły się ze „wspólnego przymusu” (*common exigency*). Przytaczając słowa J. Shumpetera, autor ten podkreśla, że państwo kapitalistyczne to państwo podatkowe (*tax – collecting state*), a podatek ma tak wiele wspólnego z państwem, że wyrażenie „państwo podatkowe” może być niemalże uznane za pleonazm. Dla Schumpetera powstanie państwa kapitalistycznego (przynajmniej w Niemczech i Austrii) nie wynikało z potrzeb politycznych, a fiskalnych.

Dokonując przeglądu literatury, można wysnuć wniosek, że na charakter stosunku podatkowego mogą mieć wpływ bardzo szeroko interpretowane czynniki. Ich klasyfikacji dokonano z uwagi na ich bezpośredni bądź pośredni wpływ. Pierwsza grupa obejmuje:

- ▶ Sytuację gospodarczą na świecie i rolę państwa w gospodarce światowej, traktowane jako zewnętrzne uwarunkowania systemu podatkowego [Weralski, 1979].

- ▶ Fazę i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz sytuację ekonomiczną danej formacji [Marciniak, 2005, s. 54–60].

- ▶ Uwarunkowania ustrojowe oraz rolę państwa i zakres jego ingerencji w gospodarkę. Na ogół przyjmuje się zasadę, że w demokratycznych krajach szanujących zasady wolności gospodarczej ingerencja powinna być podejmowana tylko w imię dobra wspólnego, przy zastosowaniu reguły działania racjonalnego [Winiarski, 2006, s. 18].

- ▶ Wytyczony kierunek i charakter polityki państwa. Realizowana polityka sprawia, że stawia podmioty po przeciwnych stronach. Interakcja między rządem a obywatelami jest procesem dwukierunkowym obejmującym przepływ żądań społeczeństwa „w górę”, a także przepływ decyzji rządu „w dół” [Almond, Bingham i in., 2004, s. 1]. Sposób realizacji polityki pozostaje pod silnym wpływem wyznawanych w danym czasie teorii ekonomicznych. Aczkolwiek, niektóre skrajne opinie upatrują kryzysu w myśli ekonomicznej, który wynika z arbitralności założeń dotyczących ludzkich zachowań [Marciniak, 2005, s. 54–60].

- ▶ Sposób stanowienia prawa, jego jednolitość, przejrzystość i stabilność ponieważ podporządkowane ciągłym zmianom, tj. zmiana warunków gospodarowania, globalizacja gospodarki, potrzeba sprostania wymogom kryteriów konwergencji, zachowanie konkurencyjności podatkowej. Wreszcie cykliczne kryzysy gospodarcze i finansowe sprawiają, że decyzje polityków w zakresie

stanowienia prawa podatkowego i ich społeczny odbiór mogą mieć różnorodny wpływ na charakter wzajemnych relacji.

► Konstrukcję systemu podatkowego, ale także sposób, w jaki jest administrowany (zarządzany). Stawiając na jednej szali administrację podatkową i podatek, R. Bahl i R. Bird [2008, s. 296] stwierdzili, że lepszy jest brak podatku niż administracja, której znaczenia istnienia nie należy lekceważyć.

Katalog czynników mających wpływ na charakter stosunku podatkowego jest długi i nie pozostaje wyczerpany. Druga grupa czynników, wynikająca poniekąd z wcześniej wymienionych, sprowadza się do stosunku społeczeństwa wobec obowiązków obywatelskich, poziomu świadomości podatkowej społeczeństwa, reakcji na obciążenia podatkowe, uznania danego systemu podatkowego i płaconych podatków za sprawiedliwe, mentalności i moralności podatkowej itd. Cały ciężar przyczyn wzajemnych relacji może również spoczywać na triadzie cech człowieka gospodarującego [Baker, 2011, s. 4], które opisuje ekonomia pozytywna. Wymienia ona: egoizm, indywidualizm i racjonalność, przez współczesnych ekonomistów zastąpionych: chciwością, racjonalnością i równowagą. Jeden ze współczesnych krytyków tej hipotezy, G.S. Becker stwierdził, że jednostka gospodarująca zostaje zredukowana do „automatycznego maksymalizatora” [Przybyła, 2010, s. 71].

Przesłanki uzasadniające często konfliktowy charakter stosunku podatkowego determinują zachowania utożsamiane z ucieczką przed podatkiem. Znając przyczyny tych niepożądanych zachowań, można analizować ich skutki. Uciekanie od płacenia podatków, zarówno legalne, jak i nielegalne, niesie za sobą liczne negatywne konsekwencje. Jednym z elementarnych i bezpośrednich zagrożeń z tego zjawiska płynących jest negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu budżetowego, a tym samym systemu finansowego państwa jako całości [Kalinowski, 2001, s. 18]. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ucieczka od podatku ma zasadnicze znaczenie dla wielkości i charakteru finansów publicznych [Cobham, 2005, s. 1].

Przytoczona argumentacja dotycząca czynników wpływających na charakter stosunku podatkowego prowadzi do wniosku, że kraje rozwijające się stoją w obliczu wielu wspólnych problemów obejmujących obszar podatków. Pod względem jakościowym większość z nich jest podobna do tych, które występują w krajach rozwiniętych. Jednak w przypadku tych drugich ich skala jest znacznie większa [Cottarelli, 2011, s. 8].

1.2. Definicja zjawiska ucieczki od podatku

Zjawisko ucieczki od podatku jest najprawdopodobniej jednym z najczęściej badanych obszarów i najmniej pożądanym efektów interwencji rządu w gospodarkę [Levaggi, Menoncin, 2011, s. 2]. Ma ono charakter ponadczasowy i wszechobecny ponieważ dotyka wszystkie kraje na świecie. Odnosi się do wszystkich społeczeństw, warstw społecznych, zawodów, branż i systemów ekonomicznych.

Ekonomiczna teoria ucieczki od podatku zaczęła się rozwijać czterdzieści lat temu, stając się częścią teorii opodatkowania [Cowell, Gordon, 1988]. Jej początek datuje się na 1972 rok, w którym ukazała się publikacja M. Allinghama i A. Sandmo, zatytułowana *Uchylenie się od podatku dochodowego: analiza teoretyczna* [Allingham, Sandmo, 1972]. Autorzy przedstawili model, który objaśniał decyzje podatnika rozstrzygającego, czy i w jakim stopniu unikać podatków przez umyślne zaniżanie zobowiązania podatkowego (biorąc pod uwagę ryzyko kontroli i możliwości ewentualnej maksymalizacji korzyści płynących z ucieczki od podatku)². Przyczyniło się to do wyjaśnienia i stworzenia propozycji rozwiązania problemu ucieczki od podatku. Koncepcja ta stała się podstawą, na której opierają się współczesne teorie ucieczki od podatku.

Pomimo istnienia wielu pozycji poświęconych temu zagadnieniu [Slemrod, Yitzhaki, 2002, s. 1428; Kirchler, Maciejovsky, Schneider, 2001; Cobham, 2005, s. 8; Niepelt, 2005], a także tworzonych w tym zakresie modeli teoretycznych [Slemrod, 2007, s. 37–43], zjawisko ucieczki od podatku wydaje się nie zmniejszać. Stało się to przyczynkiem do wielokierunkowego rozwoju teoretycznych podstaw, stąd też jest szeroko i różnie interpretowane oraz klasyfikowane. Uważa się, że ucieczka przed podatkiem jest istotnym czynnikiem ograniczającym mobilizację dochodów, stąd też teoria ucieczki przed podatkiem określiła jej granice, które wyznacza postawa wobec ryzyka z jednej strony, a zachowanie administracji podatkowej z drugiej strony [Tanzi, Shome, 1993, s. 807].

² W 1974 r., S. Yitzhaki przeformułował model, stosując inną specyfikację kar za popełnienie oszustwa podatkowego, co w większym stopniu oddawało warunki praktyczne, w których funkcjonowały podmioty.

1.2.1. Klasyfikacja ucieczki od podatku

Współcześnie, z pewną dozą autoironii zauważa się, że Skarb Państwa może i powinien walczyć ze zjawiskiem ucieczki przed podatkami i że jest to walka, w której podatnik okazuje się zręczniejszy [Chojna-Duch, 2001, s. 1]. Co więcej, wzajemne relacje traktuje się jako swoistą grę strategiczną [Francke, 2003], a określone zachowania podatnika dzieli się na działania prawnie indyferentne, polegające na niepodjęciu opodatkowanej działalności, działania przewidziane i dopuszczalne przez prawo, ale niewywołujące reakcji organów podatkowych (np. wybór przez podatnika łagodniejszej formy opodatkowania). Wymienia się również działania dopuszczalne przez prawo i wywołujące reakcję organów podatkowych, działania prawnie niedopuszczalne i pociągające za sobą sankcje podatkowe oraz działania prawnie zakazane, karalne [Brzeziński, 1996, s. 9]. Jedną z najszerzej traktujących koncepcji ucieczki od podatku stworzył T. Cornelissen [2009, s. 61]. Rozróżnił on działania, które sklasyfikował w hierarchii od najmniej szkodliwych do najpoważniejszych, które przedstawiono w tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Rodzaje ucieczki od podatku

Wyszczególnienie	Unikanie	Nadużycie	Uchylenie	Oszustwo
Istota	Programy, schematy wykorzystywane w ramach ustaw i rozporządzeń. Zgodne z celem, któremu przepis ma służyć.	Programy, schematy wykorzystywane w ramach ustaw i rozporządzeń. Niezgodne z celem, któremu przepis ma służyć.	Przestępcze próby zmierzające do uniknięcia zapłaty podatku w drodze ukrywania bądź zmiany stanu faktycznego.	Przestępcze próby uniknięcia zapłaty podatku, bądź nielegalnego uzyskania zwrotu podatku przy wykorzystaniu rozległych struktur (zwykle zorganizowane w ramach organizacji przestępczej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Cornelissen 2009, s. 61].

Według koncepcji cytowanego autora, **unikanie podatku** jest podstawowym sposobem na obniżenie opodatkowania. Nie stanowi problemu, jeśli odbywa się w granicach obowiązującego prawa. Jednak uzyskanie większej jasności w tym obszarze wymaga rozstrzygnięcia sądowego bądź zmiany re-

gulacji prawnych. Jak słusznie zauważa A. Krajewska [2010, s. 289], działania zmierzające do unikania podatków stanowią najbardziej rozległą część szarej gospodarki, pomijając działania przestępcze i mafijne.

W ramach obowiązującego prawa podmioty dopuszczają się także tzw. **nadużyć podatkowych**³. W odróżnieniu od unikania, działania takie są niezgodne z celem, któremu dany przepis służy.

Za agresywną formę ucieczki od podatku uznaje się jednak **uchylanie się od podatku**. T. Cornelissen [2009] twierdzi, że w przeciwieństwie do unikania, uchylanie charakteryzuje „gęsta mgła”, która otacza stan rzeczywisty. Podmiot uciekający się do takiego zachowania zrobi wszystko, aby sprawy pozostawały niejasne. Inne źródła piszą o celowym fałszowaniu informacji, wymieniając możliwe działania w tym zakresie [*Addressing tax evasion and tax avoidance ...*, 2010, s. 20].

Podmioty starają się również tak prowadzić ucieczkę, aby nosiła znamiona unikania, które jest zgodne z celem i zakresem prawa podatkowego. Jeśli natomiast podmiot zmieni stan rzeczywisty, mówimy wtedy o popełnieniu **oszustwa podatkowego**. Przeprowadzenie szczegółowego badania w danej sprawie ma zasadnicze znaczenie. W przypadku bowiem unikania i nadużyć podatkowych rozwiązaniem jest zmiana przepisów ustawodawczych i wykonawczych. Natomiast rozwiązanie ograniczające uchylanie się od podatku nie jest już tak oczywiste z uwagi na różnorodność występujących przypadków oraz ich ograniczoną liczbę. W przytoczonym artykule T. Cornelissen [2009, s. 61] wprowadza niewielką różnicę między uchylaniem się o znamionach oszustwa (*fraudulent evasion*) a oszustwem (*fraud*). Ten drugi przypadek zwykle jest w większym stopniu związany z finansami. Cechą wspólną jest przestępczy charakter chęci udaremnienia opodatkowania. W przypadku oszustwa mamy do czynienia nie tyle z zamiarem obniżenia podatku, ale z zamiarem uzyskania znacznie większych korzyści podatkowych (np. niezapłacenie podatku od wartości dodanej bądź nieuprawnione domaganie się jego zwrotu w przypadku tzw. oszustw karuzelowych). Zwykle działania te przybierają postać organizacji przestępczej. Zwalczanie takich zachowań wiąże się z bardzo dokładnym zbadaniem stanu rzeczywistego. Wynika to z faktu, że oszustwa takie są rozbudowane, a środki zainwestowane przez podmioty oszukujące w działalność przestępczą oraz perspektywa możliwości stania się skazanym powodują, że podmioty te skłonne są

³ Nadużycie zostało rozpoznane w sprawie Huddersfield and Halifax, 21 February 2006, nos. C-223/03 and C-255/02 [*Tax Tribune*, 2009, nr 25, s. 61].

podjąć wiele działań (zatrudnianie wysoko wykwalifikowanego personelu, tj. doradców podatkowych, adwokatów itd.), aby uniknąć kary.

Potwierdzeniem wymienionych typów zachowań jest podział najczęściej powtarzający się w literaturze przedmiotu [Owsiak, 2006, s. 213; Lipowski, 2004; Dolata, 2011, s. 46–55; Pietrasz 2007, s. 46; Sowiński 2009, s. 11–16; Stiglitz, 2004, s. 817] na: uchylanie się od podatku (*tax evasion*) i unikanie podatku (*tax avoidance*)⁴.

Nie istnieje jedna uniwersalna i ogólnie akceptowana definicja wymienionych zjawisk. **Uchylanie się od podatku** [Gomułowicz, Małecki, 2004, s. 251] w każdym przypadku oznacza świadome i nieetyczne zaniżanie zobowiązania podatkowego. Działanie takie traktowane jest jak przestępstwo, które narusza przepisy prawa, wyróżniając się spośród innych form ucieczki karalnością. W istocie rzeczy polega ono na unikaniu zapłaty podatku bez unikania zobowiązania podatkowego. Dokonuje się ono przy zastosowaniu różnych metod, jednak w wielu krajach przybiera podobną formę. Najczęściej jest to [Głuchowski, 2002, 96–97]:

- ▶ niezgłoszenie przez podatnika do organów kontrolnych swej obecności lub działalności w kraju, w którym przebywa lub prowadzi taką działalność,
- ▶ niezgłoszenie źródeł przychodu podlegających opodatkowaniu dochodów lub zysków pomimo istnienia takiego obowiązku,
- ▶ niewykazanie pełnej sumy dochodu podlegającego opodatkowaniu, zgłoszenie odliczeń od wydatków, które nie zostały poniesione, albo ich zgłoszenie w rozmiarach wyższych niż zaistniały w rzeczywistości bądź też dokonanie nieprzysługujących odliczeń,
- ▶ korzystanie z ulg przysługujących osobom posiadającym dzieci pomimo innego stanu faktycznego,
- ▶ odliczanie amortyzacji z tytułu nieistniejących maszyn i urządzeń,
- ▶ niedokonanie wpłat do organów podatkowych, podatków potrąconych od płac zatrudnionych pracowników.

V. Tanzi i P. Shome [1993, s. 809–810] dodają, że uchylanie się od opodatkowania jest stosunkowo łatwiejsze wśród osób wykonujących wolne zawody oraz działalność rolniczą. Autorzy zjawisko to uzależniają także od struktury gospodarki (im więcej w gospodarce małych przedsiębiorstw, tym większe ry-

⁴ Termin *evasion* – oznaczać może zarówno unikanie, jak i uchylanie się od opodatkowania. Natomiast *avoidance* oznacza jedynie unikanie płacenia podatków. W takim ujęciu będzie traktowane w niniejszej pracy [Kozierkiewicz, 2009, s. 83, 337].