

redakcja naukowa

Hanna Kuzińska

UCIECZKA PRZED PODATKAMI I KONTROLA PODATKOWA

tkowa w VAT szara strefa gospodarcza
karuzela podatkowa
oszustwa akcyzowe pozorne transa
eny transakcyjne niewykazywanie dochodu
dochodu luka podatkowa w VAT
pozorne transakcje ceny transakcyjne
luka podatkowa w VAT

wydawnictwo
poltext

redakcja naukowa

Hanna Kuzińska

Marek Bełdzikowski

Małgorzata Hasny-Łoń

Grzegorz Kujawski

Radosław Piekarczyk

UCIECZKA
PRZED
PODATKAMI
I KONTROLA
PODATKOWA

wydawnictwo
poltext

Spis treści

<i>Znaczenie użytych skrótów</i>	9
1. UWAGI WSTĘPNE	
<i>HANNA KUZIŃSKA</i>	11
2. UCIECZKA PRZED PODATKAMI I JEJ PRZYCZYNY	
<i>HANNA KUZIŃSKA</i>	15
2.1. Przyczyny moralne	16
2.2. Przyczyny polityczne	19
2.3. Przyczyny ekonomiczne	20
2.4. Przyczyny techniczne	22
3. KRYTERIA KLASYFIKACJI I RODZAJE UCIECZKI PRZED PODATKAMI	
<i>HANNA KUZIŃSKA</i>	25
3.1. Kryterium legalności. Oszustwa i optymalizacje	26
3.2. Kryterium statusu prawnego	32
3.3. Kryterium postawy administracji podatkowej	33
4. LUKA PODATKOWA REZULTATEM UCIECZKI PRZED PODATKAMI	
<i>MAREK BEŁDZIKOWSKI, HANNA KUZIŃSKA</i>	35
4.1. Przegląd metod pomiaru luki podatkowej w VAT.	
<i>Marek Bełdzikowski, Radosław Piekarz</i>	42
4.1.1. Metoda makroekonomiczna „góra–dół” (<i>top-down</i>)	55

4.1.2. Metoda mikroekonomiczna „dół–góra” (<i>bottom up</i>). <i>Marek Bełdzikowski, Radosław Piekarz</i>	66
4.1.3. Czy i jak mierzyć lukę w VAT. <i>Marek Bełdzikowski</i>	75
4.2. Jak mierzyć lukę podatkową w podatkach dochodowych?	80
4.2.1. Badanie luki w CIT wywołanej transferem dochodów. <i>Radosław Piekarz</i>	81
4.2. Praktyczny aspekt pomiaru luki podatkowej w Polsce. <i>Hanna Kuzińska</i>	96
5. UCIECZKA PRZED VAT	
MAREK BEŁDZIKOWSKI, HANNA KUZIŃSKA	107
5.1. Podatek naliczony źródłem neutralności <i>Marek Bełdzikowski, Hanna Kuzińska</i>	113
5.2. Podatek naliczony źródłem nadużyć. Fikcyjne firmy i faktury. Karuzela podatkowa. Trudności w obsłudze transakcji wewnątrzspółnotowych. <i>Marek Bełdzikowski, Hanna Kuzińska</i>	115
5.2.1. Czy podatek odwrócony zapobiegnie oszustwom podatkowym? <i>Małgorzata Hasny-Łoń, Hanna Kuzińska</i>	131
5.2.2. Czy płatność podzielona (<i>split payment</i>) ograniczy nadużycia i ochroni neutralność VAT? <i>Małgorzata Hasny-Łoń</i>	140
5.3. Ucieczka przed VAT w szarą strefę gospodarczą. <i>Hanna Kuzińska</i>	144
5.3.1. Ograniczanie szarej strefy przy pomocy kas rejestrujących i Jednolitego Pliku Kontrolnego. <i>Małgorzata Hasny-Łoń</i>	146
6. SPECYFIKA OSZUSTW AKCYZOWYCH	
MAREK BEŁDZIKOWSKI	155
6.1. Zakres harmonizacji prawa akcyzowego	159
6.2. Obszar aktywności w oszustwach akcyzowych	163
7. UCIECZKA PRZED OPODATKOWANIEM DOCHODÓW POPURZEC CENY TRANSAKCYJNE (TRANSFEROWE)	
RADOSŁAW PIEKARZ	169
7.1. Na czym polega optymalizacja podatkowa przy zastosowaniu cen transferowych?	170
7.2. Definicja podmiotów powiązanych	174

7.3. Jak państwa próbują zapewniać rynkowość cen?	176
7.4. Metoda zmiany profilu działalności w wyniku restrukturyzacji działalności gospodarczej i techniki transferu dochodów	180
7.5. Metoda sprzedaży licencji	182
7.5.1. <i>Patent box</i>	183
7.6. Metoda finansowania długiem	184
7.7. Przenoszenie zysków do spółki ze stratą	187
7.8. Spółka działająca w SSE	188
8. UCIECZKA PRZED OPODATKOWANIEM DOCHODÓW PRZY POMOCY POZORNÝCH TRANSAKCJI	
<i>GRZEGORZ KUJAWSKI</i>	191
8.1. Wykorzystanie zryczałtowanych form opodatkowania	191
8.2. Aktualizacja wartości aktywów	194
8.3. Darowizny	197
8.4. Wykorzystanie obrotu udziałami i akcjami	198
9. NIEWYKAZYWANIE DOCHODU Z PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	
<i>GRZEGORZ KUJAWSKI</i>	203
10. SPOŁECZNE I EKONOMICZNE SKUTKI UCIECZKI PRZED PODATKAMI	
<i>HANNA KUZIŃSKA, MAREK BĘLDZIKOWSKI</i>	207
10.1. Obciążenia podatkami w świetle statystyk i w odczuciach podatników, na podstawie badania CBOS. <i>Hanna Kuzińska</i>	212
11. POLSKA ADMINISTRACJA PODATKOWA	
<i>MAREK BĘLDZIKOWSKI</i>	217
11.1. Początki administracji podatkowej w Polsce	217
11.2. Główne niesprawności administracji podatkowej	224
11.2.1. Jakość orzecznictwa podatkowego	229
11.2.2. Rejestry podatników	246
11.2.3. Problemy organizacyjne administracji podatkowej skarbowej i celnej	250

11.2.4. Wykorzystanie kontaktów międzynarodowych i zasobów informatycznych w kontroli podatkowej	253
11.2.5. Zwroty podatku od towarów i usług największym wyzwaniem dla administracji podatkowej	255
11.3. Reforma administracji skarbowej próbą odpowiedzi na wyzwania. Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS)	259
11.4. Sankcje podatkowe za nieprawidłowe rozliczanie podatków. <i>Hanna Kuzińska</i>	262
11.5. Niepokojące zjawisko lobbyingu podatkowego. <i>Hanna Kuzińska</i>	264
12. INNOWACYJNE ZARZĄDZANIE SYSTEMEM PODATKOWYM – ZJAWISKO SPOLEGLIWOŚCI PODATKOWEJ	
<i>GRZEGORZ KUJAWSKI</i>	267
12.1. Idea spolegliwości podatkowej a <i>tax compliance</i>	268
12.2. Czynniki determinujące poziom spolegliwości podatkowej	273
12.3. Spolegliwość podatkowa a uczciwość podatkowa	289
12.4. Czynniki wpływające na poziom spolegliwości podatkowej w Polsce	292
13. WNIOSKI I REKOMENDACJE	
<i>HANNA KUZIŃSKA, MAREK BĘŁDZIKOWSKI</i>	295
<i>Akty prawa i orzeczenia sądów</i>	303
<i>Bibliografia</i>	305
<i>Spis tabel</i>	317
<i>Spis rysunków</i>	319

1 | Uwagi wstępne

Warto wyjaśnić, skąd wziął się tytuł książki – *Ucieczka przed podatkami*¹, a nie np. *Uchylenie się przed podatkami*, czy *Obejście prawa podatkowego*, *Skuteczność kontroli skarbowej*. Trzeba było znaleźć termin pojemny, który zawierałby wiele pojęć już funkcjonujących w praktyce i zdefiniowanych w literaturze przedmiotu. Termin, który pozwoliłby ująć we wspólnym mianowniku zarówno działania takie jak oszustwa podatkowe, w tym wyłudzenia, jak i działania, o których mówi się, że stanowią optymalizację podatkową czy zarządzanie podatkami. W literaturze polskiej i obcojęzycznej można znaleźć wiele stosowanych pojęć, których używanie powoduje niepewność co do ich znaczeń. Przede wszystkim wątpliwości dotyczą tego, czy dane działania należy traktować jako zgodne z prawem, a jeszcze gorzej, gdy nie wiemy, jaki one mają charakter i kto ma o tej legalności rozstrzygać. Tak więc, zdaniem autorów, uporządkowanie terminologii związanej z ucieczką przed podatkami powinno być jednym z ważniejszych celów tej publikacji. Ucieczka przed podatkami rozumiana jest jako zgodna z prawem, ale niezgodna z intencją ustawodawcy oraz świadoma aktywność nielegalnie pomniejszająca obciążenia podatkowe.

¹ Termin stosowany w Niemczech, tzw. *Steuerflucht*, dotyczący legalnych i pozaprawnych metod ucieczki przed podatkami – por. np. <https://de.wikipedia.org/wiki/Steuerflucht> (17.01.2017), a także w książce P.M. Gaudemeta, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 521 i nast.

Przyjmujemy zatem, że nie jest uciezką przed podatkami zgodne z prawem i intencją prawodawcy stosowanie korzystnych stawek, ulg czy zwolnień. Przyjmujemy też, że ową intencję prawodawcy mogą w razie sporu poprawnie odczytywać tylko sądy.

Autorzy książki, odwołując się do praktyki innych krajów i teorii wypracowanej przez organizacje międzynarodowe, ilustrują sposób działania polskiej administracji podatkowej, wskazując bariery jej skuteczności. Skuteczność ta mierzona jest nie tylko wydajnością fiskalną, ale także poprawą wzajemnych relacji pomiędzy podatnikiem i ową administracją (*tax compliance* w książce przetłumaczone jako spolegliwość podatkowa). Wiąż między administracją i podatnikiem wcale nie musi być relacją przeciwników. Wyraźnie, choć powoli, ewoluuje ona w stronę uczynienia z podatnika bardziej współpracownika niż przeciwnika migającego się od płacenia podatków. Służą temu obszernie informacje o wszystkich rodzajach podatków zamieszczane na stronach internetowych administracji skarbowej oraz ułatwienia w rodzaju elektronicznej kontroli (Jednolity Plik Kontrolny), wypełniania zeznania rocznego PIT, które wstępnie zostało już przygotowane przez administrację. Są to niewątpliwie relacje oparte na współpracy.

O ile jednak stosunek podatników do administracji podatkowej jest sprawą podatników, o tyle skutki tego nastawienia ponosi w pierwszej kolejności administracja podatkowa, zwykle świadoma tego zjawiska i próbująca oszacować wysokość powstających strat w dochodach, nazywanych luką podatkową. Tematem przewodnim kilku rozdziałów będzie zatem propozycja jednoznacznego zdefiniowania luki podatkowej, a w szczególności jej składników, ze świadomością, że tylko część z nich ma charakter mierzalny.

Często niedostrzegalne, ale, jak okazuje się po głębszym zastanowieniu, istotne konsekwencje, wywołuje owa uciezka w sferze społecznej i gospodarczej, podważając zaufanie do państwa prawa i ograniczając np. prorozwojowe możliwości wydatkowe państwa.

W celu zilustrowania różnych przejawów uciezki przed podatkami pokazane zostaną przykłady najczęściej stosowanych jej metod i mechanizmów – zarówno te legalne, lecz kontestowane przez administra-

cję podatkową, jak i ewidentnie nielegalne, dotyczące podatków bezpośrednich i pośrednich. Zaprezentowane zostaną wybrane przykłady działań, które mogą być nazwane optymalizacyjnymi, wymagające od podatnika aktywności i pomysłowości. Nie chodzi tu o obniżanie zobowiązań z tytułu przysługującej podatnikowi niższej stawki lub zwolnienia podatkowego, gdy niekwestionowana pozostaje oczywista intencja prawodawcy. Świadomie pominięto natomiast kwestie dotyczące ucieczki przed składkami ubezpieczeniowymi, gdyż – choć mają one sporo cech podatku, takich jak pieniądze, przymusowość – nie wypełniają innych jego cech. Są w dużym stopniu zwrotne wobec przejścia w 1999 r. na naliczanie emerytur według zasady zdefiniowanej składki oraz ekwiwalentne, gdyż wysokość tak obliczanej emerytury zależy od wysokości zgromadzonego kapitału. Nie mają, jak podatki, charakteru ogólnego, gdyż są nakierowane na emerytury, renty zasiłki chorobowe i wypadkowe składki.

W książce ograniczono się do opisu zagadnienia ucieczki przed podatkami tylko w odniesieniu do VAT, akcyzy i *de facto* głównie podatku dochodowego od osób prawnych, chociaż wiadomo, że w Polsce więcej podmiotów prowadzi działalność gospodarczą opodatkowaną podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz objętą zryczałtowanymi formami opodatkowania, ale to nie one generują najwyższą lukę podatkową.

Na zakończenie wskazano możliwe kierunki przekształceń systemu podatkowego – takie, by służyły ograniczeniu ucieczki przed podatkami i budowie akceptowanych społecznie podatkowych aspektów funkcjonowania państwa i jego administracji podatkowej.

Język książki może wydawać się czytelnikowi nie zawsze jednolity, co wynika z różnych zawodów autorów. Ponadto mamy też świadomość, że zaproponowane w niej definicje wydadzą się czasem czytelnikowi zbyt arbitralne, ale wychodzimy z założenia, że mogą one dać początek do skonstruowania w przyszłości lepszej ich wersji. Zdajemy sobie też sprawę z faktu, że w opisie metod ucieczki przed podatkami pokazaliśmy zaledwie niewielką liczbę przykładów, ale za to najbardziej rozpoznawalną i najczęściej stosowaną.

2 Ucieczka przed podatkami i jej przyczyny

Aby zrozumieć, czym jest ucieczka przed podatkami, trzeba rozpoznać przyczyny tego zjawiska. Przede wszystkim należy dostrzec, że jest to ze wszech miar zrozumiała reakcja obronna podatnika przed oddaniem fiskusowi części wypracowanego dochodu¹. Dobrze wczuł się w tę dość powszechną postawę obywateli W. von Gerloff i sformułował prawo narastającego oporu wobec podatków, inspirowane zapewne w jakimś stopniu prawem Wagnera – stałego wzrostu wydatków publicznych². „Ucieczka” w języku polskim oznacza jakąś aktywność, podczas gdy w przypadku ucieczki przed podatkami możemy mieć do czynienia z brakiem jakichkolwiek działań, np. z niezgłoszeniem do opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej. Świadomi tej nieścisłości semantycznej proponujemy stosowanie terminu „ucieczka przed podatkami” dla wszelkich postaw zmierzających do niezapłacenia podatku bądź jego pomniejszenia (o czym szerzej w rozdziałach 3 i 4).

Z czego wynikają tak destrukcyjne dla państwa postawy społeczne? Ich szczegółowe rozpoznanie ma kluczowe znaczenie dla ułożenia konstruktywnych relacji między administracją podatkową i społeczeństwem.

¹ P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 521 i nast.

² P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 575.

2.1. Przyczyny moralne

Wielu podatników, nawet tych o wysokiej etyce postępowania w codziennym życiu, bagatelizuje fakt okradania innych z powodu ucieczki przed podatkami. W przypadku prawa podatkowego ten duch nieposłuszeństwa jest silniejszy niż w przypadku innych praw. Przyczyny moralne³ ucieczki przed podatkami wywodzą się czasem z historycznie ukształtowanego ducha nieposłuszeństwa wobec władzy, np. władzy okupacyjnej w czasie zaborów czy wojen.

Ucieczka przed podatkami bywa moralnie usprawiedliwiona tym, że nikt konkretny z powodu tego czynu nie ucierpi, dlatego że społeczeństwo czy państwo są często postrzegane jako kategorie na tyle abstrakcyjne, że potocznie rozumiana uczciwość i przyzwoitość nie mogą dotyczyć tak niekonkretnych pojęć. Niechętnie wspieramy wartości niejednoznaczne, nieostre, takie jak *społeczeństwo*, ale przetłumaczone na konkretny cel, jak np. zakup sprzętu medycznego dla szpitali czy sfinansowanie operacji za granicą ciężko chorego dziecka, skutecznie uruchamiają myślenie empatyczne o innych ludziach potrzebujących wsparcia. Często uszczknięcie części dochodów państwu bywa pojmowane jako wygrana walka z opresyjnym aparatem skarbowym. Te postawy ujawniają się w niektórych badaniach dotyczących unikania podatków. Okazuje się, że legalne unikanie podatków, takie jak wykorzystywanie luk w prawie, nie tylko nie zasługuje na potępienie, lecz wręcz budzi podziw dla tych sprytnych, cwanych i zaradnych podatników, którzy posiadli tajemną wiedzę o tym, jak można przechytryć fiskusa.

Ucieczka przed podatkami wynika czasem z oceny obciążeń podatkowych jako rabunkowych, kojarzących się z tyranią władzy, usprawiedliwiających opór wobec niej. Przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania powinno polegać głównie na upraszczaniu systemu podatkowego, ujednocnieniu stawek podatkowych, ograniczaniu ulg i przywilejów. Unikanie opodatkowania w transakcjach między krajami Unii Europejskiej jest zdecydowanie łatwiejsze, gdyż międzyna-

³ Tamże, s. 524 i nast.

rodowa kontrola podatkowa będzie zawsze mniej mobilna niż kontrola ograniczona do terytorium danego kraju. Stąd ciągle świetnie działające w Europie tzw. raje podatkowe, nazywane też oazami podatkowymi, takie jak Anglia, Cypr, Gibraltar, Holandia, Irlandia Północna, Lichtenstein, Luksemburg, Malta, Monako⁴. Raje podatkowe nowej generacji, nazywane też inteligentnymi, to często państwa europejskie tworzące konstrukcje prawnopodatkowe, pozwalające na ustalenie opodatkowania na poziomie symbolicznym, jak np. w przypadku Irlandii stawkę CIT w wysokości 0,001%. Państwa tworzące owe inteligentne raje np. podpisują w tej sprawie tajne umowy z holdingami⁵.

Zapewne moralne przyzwolenie dla ucieczki przed podatkami jest mniejsze, gdy władza publiczna cieszy się prestiżem, autorytetem, a system podatkowy jest powszechny, trwały i bezstronny⁶. W dalszym ciągu można wskazać wiele cech polskiego systemu podatkowego świadczących o jego niewystarczającej powszechności czy trwałości. Domniemanie braku bezstronności systemu podatkowego może natomiast wynikać z tego, że rząd i ustawodawca są jednocześnie sędzią we własnej sprawie, tj. mogą mieć naturalną skłonność do interpretacji zdarzeń tak, by chronić i maksymalizować dochody podatkowe.

Najtrudniej chyba ocenić skalę ucieczki przed podatkami z przyczyn kulturowych. Tego rodzaju przyczyny wykraczają poza proste odniesienia do uczciwości bądź nieuczciwości. Jako szczególnie istotne wskazuje się dwa mechanizmy mające wpływ na zachowania podatników – efekt prewencji i efekt dobrowolności⁷. Łatwiejszy do poczynienia obserwacji jest efekt prewencji, który daje się opisać za pomocą dwóch najpopularniejszych w chwili obecnej teorii. W teorii portfela i teorii perspektywy gotowość ludzi do płacenia podatków wynika

⁴ J. Głuchowski wymienia 20 takich oaz podatkowych w: *Oazy podatkowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996, s. 123 i nast.

⁵ D. Gajewski, *Skuteczność uszczelniania systemu podatkowego w Polsce*, w: *Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”*, red. M. Sutowski, Instytut Studiów Zaawansowanych Warszawa 2017, s. 149–150.

⁶ Tamże, s. 524.

⁷ A. Adamczyk, M. Czyż, *Determinanty luki podatkowej w VAT w krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 76, t. 1, Szczecin 2015, s. 127.

z wypadkowej czterech czynników, takich jak: wysokość kar, częstotliwość kontroli, wysokość stóp podatkowych oraz wysokość dochodu brutto. Jej uzupełnieniem jest teoria perspektywy, zgodnie z którą podatnikom kontrola podatkowa wydaje się znacznie bardziej prawdopodobna, niż ma to miejsce w rzeczywistości.

Dodatkowo na zachowania podatnika mają wpływ warunki społeczne i kulturowe, takie jak koszty psychologiczne, objawiające się w lęku przed publicznym napiętnowaniem w przypadku wykrycia przez organy podatkowe i poddaniu odpowiednim procedurom karnym i skarbowym. Wartością samą w sobie jest uczciwość zarówno wobec państwa, jak i wobec innych podatników. W koncepcji uczciwości wobec państwa wskazuje się na podstawową zasadę – podatnicy są tym bardziej skłonni uczciwie płacić podatki, im bardziej uczciwe jest wobec nich państwo. Podobna relacja występuje, jeśli podatnik dostrzega w swoim środowisku lojalne postawy innych podatników wobec zobowiązań podatkowych – jest on bardziej zdecydowany do podobnych zachowań. Ta relacja jest często wskazywana jako tzw. moralność podatkowa, czyli zespół norm społecznych. „Moralność podatkowa wymaga, by działalnie podatnika odpowiadało jego wewnętrznemu przekonaniu. Z uwagi na to moralność podatkową można traktować jako wewnętrzną akceptację, bądź jej brak, obowiązku podatkowego i uznanie zwierzchności podatkowej państwa”⁸.

Świadomość podatkową kształtuje na pewno edukacja ekonomiczna odbywana już we wczesnym etapie nauki. Brak jej pokazują choćby wyniki badań ankietowych przeprowadzanych w Akademii Leona Koźmińskiego⁹. Co ciekawe, powszechnie wyrażane poglądy na temat podatków i ich dolegliwości, wcale nie pokrywają się z rzeczywistą wiedzą na ten temat. W badaniach okazało się, że świadomość rodzajów płaconych podatków oraz ich finansowego znaczenia dla budżetu osobistego jest zaskakująco słaba.

⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2004, s. 242.

⁹ Nie były to badania statystycznie reprezentatywne, jednak prowadzone na kilkusetosobowej grupie respondentów w latach 2016–2017.

2.2. Przyczyny polityczne

Przyczyną ucieczki przed podatkami bywa również brak powszechnej zgody na finansowanie z podatków polityki społecznej i gospodarczej – nazywanej czasem fiskalizmem¹⁰ lub nadmiernym fiskalizmem. Historia polskiej skarbowości (także np. francuskiej) dowodzi tego, że finansowanie polityki społecznej odbywa się kosztem zamożniejszej klasy społecznej. To właśnie ona stawia najsilniejszy opór polityce fiskalnej, gdyż nierzadko jest do tego najlepiej zawodowo przygotowana i może sfinansować doradztwo pomagające w ucieczce przed podatkami. Brak zgody silniej obciążonych podatkami klas społecznych na niektóre polityczne działania powoduje, że podatnicy czują się rozgzeszeni z ucieczki przed podatkami, gdyż to państwo według nich jako pierwsze wykazało się nielojalnością, stawiając ideologię przed neutralnością i racjonalnością pobrań podatkowych. Tego rodzaju uzasadnianie dla postawy oporu przed podatkami jest jednak bardzo nieostre, gdyż nie wiadomo, jaki poziom pobrań w danej gospodarce należy uznać za nadmierny. Na pewno inny pogląd na ten temat będą mieli obywatele socjalnych krajów skandynawskich, a inny Polacy czy Brytyjczycy. Szczególnie dostrzeganie bezpośredniego związku pomiędzy wzrostem obciążeń podatkowych i rozbudową świadczeń socjalnych może mobilizować część społeczeństwa do politycznej ucieczki przed podatkami.

Politycznie uzasadniona potrzeba zwiększenia redystrybucji dochodu narodowego (np. zwiększenia świadczeń rodzinnych czy emerytalnych) powoduje poszukiwanie nowych źródeł opodatkowania. Skalę oporu instytucji gospodarczych przed takim sposobem sfinansowania skądinąd akceptowanych potrzeb (wątpliwości dotyczyły raczej kwestii, jak sprawiedliwie rozdzielać pieniądze), można było obserwować przy okazji dyskusji w Polsce w 2016 r. nad podatkiem od handlu detalicznego i wprowadzanego podatku bankowego. Po długich uzgodnieniach i debatach w Polsce ostatecznie Komisja Europejska zablokowała wprowadzenie podatku od handlu, a od podatku

¹⁰ Tamże, s. 526.

bankowego ucieka się, lokując aktywa w nieopodatkowanych obligacjach Skarbu Państwa.

Polityczną ucieczkę przed podatkami organizują całkiem świadomie administracje podatkowe poszczególnych krajów Wspólnoty Europejskiej. Dostrzegane w UE zjawisko szkodliwej konkurencji podatkowej pomiędzy państwami członkowskimi zaostrzyło się w ostatnich latach¹¹. Dzieje się tak dlatego, że w polityce podatkowej stosuje się szereg wyjątków od generalnych zasad, takich jak obniżone stawki podatków. Z różną skutecznością próbuje przeciwdziałać temu właśnie Komisja Europejska, szczególnie w przypadku VAT. W Polsce wprowadzenie od 2017 r. obniżonej 15% stawki CIT dla małych i rozpoczynających działalność gospodarczą podatników zapewne służyło zdobyciu przychylności politycznej tzw. małego biznesu, ale zarazem poprawiało ich sytuację ekonomiczną, głównie płynność finansową.

Polityczne przyczyny ucieczki przed podatkami w Polsce w dużej mierze leżą po stronie organów podatkowych, działających przewlekłe, nie zawsze kompetentnie i niestety często nieżyczliwie wobec podatników. Bywa, że sądy administracyjne nie zawsze przykładają się do kontroli orzeczeń podatkowych, a Trybunał Konstytucyjny „zbyt często stara się utrwać własną linię orzeczniczą także w sprawach, które nie były dotąd przedmiotem takich orzeczeń”¹².

2.3. Przyczyny ekonomiczne

Na postawy podatników oraz administracji fiskalnej duży wpływ ma zarówno koniunktura gospodarcza, jak i sytuacja ekonomiczna poszczególnych gospodarstw domowych. Nie dostrzega się przy tym prostego związku między dobrą koniunkturą gospodarczą i wyższym lub niższym nasileniem zjawiska ucieczki przed podatkami. Trzeba jednak zauważyć, że dobrej koniunkturze towarzyszy wyższy popyt, a więc łatwiejsze przerzucanie podatków na konsumentów, co może

¹¹ D. Gajewski, *Skuteczność uszczelniania...*, s. 154.

¹² C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 335.

sprzyjać ograniczaniu ucieczki przed podatkami. Przypuszcza się też, że podatnik znajdujący się w dobrej i stabilnej sytuacji ekonomicznej nie będzie raczej podejmował ryzyka wynikającego z ucieczki przed podatkami i będzie je terminowo i skrupulatnie regulował. Kryzysy gospodarcze mogą natomiast skłaniać do postaw obronnych i zachęcać do poszukiwania metod ochrony większej części wypracowanego zysku, a także dochodu osobistego.

W czasie dekoniunktury administracja podatkowa poszukuje sposobów na zapewnienie pustoszejącej kasy państwowej, wprowadzając nowe lub wyższe obciążenia, a także z większym zapałem uszczelnia system. O ile jednak nakładanie nowych ciężarów rzadko spotyka się z aprobatą, o tyle domykanie luk podatkowych jest raczej pochwalane. W 2017 r. medialną karierę zrobiła wypowiedź premier rządu, która wskazywała źródło sfinansowania programu pomocy dla rodzin z dziećmi w tym, że „wystarczy nie kraść”, co, jak zauważyła prasa, stało się nowym hasłem rządu¹³.

Ekonomicznych przyczyn ucieczki przed podatkami upatruje się w konstrukcji samego podatku, czy należy on do łatwo, czy też trudno przerzucanych na konsumenta. Wiadomo jednak, że owa łatwość przerzucania podatku nie zależy przede wszystkim od konstrukcji podatku, lecz od cenowej elastyczności popytu na dany towar i usługę. Gdy popyt jest bardzo elastyczny – tzn., że silnie reaguje na zmianę ceny (np. w przypadku niektórych wyrobów luksusowych), wówczas trudniej jest przerzucić podatek na konsumenta, który po prostu nie kupi go przy wyższej cenie. Natomiast gdy popyt jest mało elastyczny, jak np. na dostawy wody czy energii elektrycznej, podatek jest łatwo przerzucić, bez względu na to, czy przy zastosowaniu wyższej ceny sprzedaży zostanie on wkomponowany w podatek pośredni (jak VAT i akcyza po prostu doliczony do ceny jednostkowej), czy w podatek bezpośredni – obliczony od wyższego dochodu.

Skłonność do ucieczki przed podatkami może narastać z powodu nasilającej się presji globalnej konkurencji gospodarczej na świecie

¹³ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/wystarczy-nie-krasc-dobra-zmiana-szydlo,228,0,2328804.html> (3.01.2018).

i w UE. Wyczerpując powoli łatwiejsze metody konkurencji kosztowej, próbuje się uzyskać przewagę gospodarczą, zmniejszając obciążenia podatkowe. Czasem dzieje się to przy pełnej świadomości i cichym wsparciu państwa. Świat ewoluuje w kierunku firm o kapitale międzynarodowym, co powoduje, że kontrola poprawności stosowania prawa podatkowego w poszczególnych krajach jest coraz bardziej utrudniona. Niestety Unia Europejska nie radzi sobie z ujednoczeniem prawa podatkowego, likwidacją rajów podatkowych i walką z wyłudzeniami podatkowymi (o czym szerzej w następnych rozdziałach).

Coraz więcej badań poświęca się poszukiwaniu związku pomiędzy wysokością ryzyka związanego z ucieczką przed podatkami i korzyściami płynącymi z tego procederu (zob. rozdział 12). Można przypuszczać, że im wyższe stawki podatkowe i bardziej stroma progresja obciążeń, tym większe korzyści płynące z ucieczki przed podatkami i większa pokusa przyjmowania właśnie takiej postawy.

Najbardziej spektakularne ekonomiczne przyczyny ucieczki przed podatkami pojawiają się w przypadku głębokiej nierównowagi na rynku pracy, która stwarza poczucie zagrożenia dla codziennej egzystencji rodzin. Pojawia się wówczas nieopodatkowane świadczenie pracy „na czarno”, na które godzi się ochoczo pracodawca i z konieczności pracobiorca. Demoralizujące skutki w systemie podatkowym może nieść ze sobą obniżanie wieku emerytalnego, gdy sprawni emeryci mogą i chcą „dorabiać”, i nie zależy im na wnoszeniu składek do systemu emerytalnego, a tym bardziej podatków. Takie powody ucieczki przed podatkami są praktycznie nie do zwalczenia tak długo, jak długo mamy do czynienia z dominującym rynkiem pracodawcy i jak długo obie strony stosunku pracy dostrzegają większe korzyści wynikające z niepłacenia niż z płacenia podatków.

2.4. Przyczyny techniczne

Komplikacja systemu podatkowego wydatnie sprzyja ucieczce przed podatkami, gdyż otwiera możliwości różnych interpretacji przepisów prawa. To właśnie w dużej mierze techniczne powody są obwiniane za dość mocno rozpowszechnione tzw. optymalizowanie obciążeń

Unikanie podatków, luka podatkowa w VAT, ceny transferowe, oszustwa akcyzowe czy pozorne transakcje – to gorące tematy z pierwszych stron gazet. Zarazem ucieczka przed podatkami w Polsce nie wynika z akceptacji dla oszustw podatkowych, co potwierdzają badania CBOS-u. Spore jest natomiast przyzwolenie dla tzw. optymalizacji podatkowych, ponieważ kojarzą się one ze sprawnym poruszaniem się w środowisku gospodarczym. Jednak podatnicy nie zawsze zdają sobie sprawę z ryzyka płynącego z zastosowania tego rodzaju metod unikania opodatkowania. Dzieje się tak głównie z powodu braku precyzji przepisów prawa.

Autorzy książki podejmują próbę zdefiniowania tych działań, które należałoby uznać za ucieczkę przed podatkami, wiążąc jednocześnie owo postępowanie z kategorią nieprecyzyjnie opisywanej luki podatkowej. W szczególności autorzy analizują podatek VAT, różne formy akcyzy i podatki bezpośrednie, poszukując odpowiedzi na pytanie, jak koncepcja i konstrukcja danego podatku może wpływać na ucieczkę przed podatkami. Formułują konkretne wnioski dla administracji skarbowej, której sprawność bezpośrednio wpływa na kształtowanie się wpływów podatkowych.

Jedną z konkluzji autorów dotyczy niezwlekania z obniżaniem stawki podstawowej VAT w Polsce, by ograniczyć pokusę ucieczki przed tym podatkiem. Zdaniem autorów należałoby opracować harmonogram stopniowego, rozłożonego na 10 lat, obniżania stawki podstawowej do minimalnej 15% i jednoczesnego podwyższania stawek preferencyjnych.

