

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 swoste 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. Posiłowano 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 Owiakowi za wsparcie merytoryczne, inspirujące opinie i okazaną życzliwość.