

mgr Łukasz Jankowski

**KONCEPCJA POMIARU LUKI PODATKOWEJ NA TLE  
WYNIKÓW KONTROLI SKARBOWEJ**

**Autoreferat rozprawy doktorskiej**

*Promotor: prof. zw. dr hab. Jolanta Iwin – Garzyńska*

Promotor pomocniczy: dr Wojciech Naruć

**Recenzenci**

dr hab. Marta Kluzek, prof. nadzw. UEP

dr hab. Marcin Jamroży, prof. nadzw. SGH

**Szczecin 2018**

## Spis treści

1. Uzasadnienie wyboru tematu .....	3
2. Hipoteza i cele .....	5
3. Metody badawcze .....	7
4. Struktura pracy .....	12
5. Wyniki badań empirycznych .....	13
6. Wnioski końcowe .....	25
7. Załącznik – spis treści rozprawy doktorskiej .....	28

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu

Podatki istnieją praktycznie od czasu organizacji państwa. W literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć jednoznaczną datę powstania podatków, lecz bezspornie można stwierdzić, że podatki towarzyszą rozwojowi państwa. Podatek z punktu widzenia finansów publicznych, jest świadczeniem bezzwrotnym, nieodpłatnym, przymusowym, pobieranym przez państwo w celu sfinansowania zadań o charakterze publicznym<sup>1</sup>. Bez podatków nie istniałoby państwo oraz nie byłoby dóbr publicznych. Z drugiej strony podatki są stałą częścią funkcjonowania każdego przedsiębiorstwa i stałym elementem nauki ekonomii, finansów i prawa podatkowego. Jak zauważyła J. Iwin-Garzyńska podatek z punktu widzenia finansów przedsiębiorstwa jest świadczeniem pieniężnym, więc każda jego zapłata powoduje zmniejszenie zasobów (kapitału), którymi przedsiębiorstwo dysponuje. Z uwagi na sankcyjny i obowiązkowy charakter podatki mogą stanowić o życiu lub o śmierci przedsiębiorstwa. Tak więc można stwierdzić, że w przedsiębiorstwie pewne są dwie rzeczy: kapitał oraz podatki<sup>2</sup>.

Z drugiej strony wzrost skali zjawiska uchylania oraz unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa ma ogromne znaczenie z uwagi na zaburzenie równowagi konkurencyjnej. Podmioty ponoszące ciężar podatkowy, chcąc sprostać zapotrzebowaniu rynku, muszą obniżać ceny, a to przedkłada się na świadomą ucieczkę przed opodatkowaniem. Zachowanie takie, przyczynia się do wzrostu efektywnego opodatkowania pozostałych podmiotów, poprzez wzrost stawek podatkowych. To z uwagi na niezachowanie zasady sprawiedliwości opodatkowania, przyczynia się do zwiększania zjawiska uchylania oraz unikania opodatkowania. Ponadto z uwagi na brak ekwiwalentności podatków, tj. że są one jednostronnym świadczeniem pieniężnym, opodatkowanie budzi niechęć podmiotów do ich uiszczania zgodnie z literą prawa. Skala tego zjawiska w ujęciu nominalnym nazywana jest luką podatkową.

Luka podatkowa definiowana jest jako różnica pomiędzy podatkiem rzeczywiście zapłaconym a podatkiem, który powinien być zapłacony, jeśli wszystkie osoby fizyczne i prawne zadeklarowałyby swoje czynności i transakcje we właściwy sposób, w zgodzie z literą prawa i intencją prawodawcy (ducha prawa)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Ziolo, *Finanse publiczne, Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 98-104

<sup>2</sup> J. Iwin-Garzyńska, *Podatek dochodowy od osób prawnych a wspólna skonsolidowana korporacyjna podstawa opodatkowania w finansach przedsiębiorstwa*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Katedra Finansów przedsiębiorstwa i Podatków, Szczecin 2013r., s. 11-18

<sup>3</sup>V. Novysedlak, J. Palkovicova, *The estimate of the value added tax revenue loss*, Institute for Financial Policy, The Ministry of Finance of the Slovak republic, March 2012 s. 7 – ze strony internetowej [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk) z dnia 20.10.2016r.

W ostatniej dekadzie wzrosło znaczenie luki podatkowej, w tym jej pomiaru, z uwagi na chęć utrzymania równowagi budżetowej. Wiele krajów w Unii Europejskiej poszukuje nowych źródeł dochodu, poprzez zwiększenie skuteczności poboru już istniejących podatków.

W Polsce pojawiły się pierwsze badania empiryczne tego zjawiska w 2013 r. w zakresie podatku od towarów i usług<sup>4</sup>. Zgodnie z ich wynikami luka podatkowa w latach 2006-2012 w wersji minimalnej<sup>5</sup>, przy założeniach dotyczących stopnia włączenia do bazy VAT zużycia pośredniego i inwestycji, wzrosła z 10,6 miliarda PLN do 36,5 miliardów PLN tj. z około 1 % do 2,3% Produktu Krajowego Brutto<sup>6</sup>. W wersji maksymalnej luka podatkowa była znacznie większa. W latach 2006 - 2012 według obliczeń PricewaterhouseCoopers<sup>7</sup> wzrosła ona z 25,2 do 58,5 miliarda PLN, czyli w roku 2012 osiągnęła już 3,7% PKB. Tak duża różnica pomiędzy wersją maksymalną szacowanej luki oraz jej wersją minimalną wynikała oczywiście ze znacznie większych kwot teoretycznych wpływów podatkowych wynikających z inwestycji, ale przede wszystkim spożycia pośredniego<sup>8</sup>.

Ponadto w połowie grudnia 2017r. w Polsce pojawiła się publikacja dotycząca metody szacowania luki podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>9</sup>. Według obliczeń A. Klonowskiej luka ta, w ujęciu brutto, w Polsce kształtowała się od 6 068 mln PLN w 2004r. do 18 354 mln PLN w 2011r., średniorocznie w okresie od 2003-2014 wyniosła 11,5 mld PLN. W ujęciu PKB kształtuje się ona od 0,61% do 1,17%. Tak więc jej poziom jest porównywalny do luki podatkowej VAT w ujęciu minimalnym.

Skoncentrowane działania Krajowej Administracji Skarbowej<sup>10</sup> w Polsce podejmowane od roku 2016 w celu minimalizacji luki podatkowej przyczyniają się do obniżenia deficytu budżetowego, a w konsekwencji długu publicznego. Działania te są szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Polski oraz erozji bazy podatkowej. Obszar związany z przeciwdziałaniem erozji bazy podatkowej (BEPS) jest przedmiotem zainteresowań krajów Unii Europejskiej, a także Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Znajduje to swoje odzwierciedlenie we względnie obowiązującej dyrektywie Rady Unii Europejskiej 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016r. Utrzymywanie wysokiego deficytu sektora finansów publicznych ma negatywny wpływ na oszczędności

<sup>4</sup> W dalszej części pracy – podatek VAT

<sup>5</sup> Dotycząca tylko podatku od towarów i usług, opublikowana przez Reckon LLP

<sup>6</sup> W dalszej części pracy - PKB

<sup>7</sup> Globalna sieć przedsiębiorstw świadczących usługi księgowe, audytorskie i doradcze, utworzona w 1998 w wyniku połączenia Price Waterhouse oraz Coopers&Lybrand. Składa się z formalnie niezależnych przedsiębiorstw funkcjonujących w każdym państwie działania, które zrzeszone są w przedsiębiorstwie koordynującym PriceWaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) z siedzibą w Londynie. Należy do tak zwanej wielkiej czwórki przedsiębiorstw zajmujących się audytem (obok Deloitte, EY i KPMG) – dalej PwC

<sup>8</sup> PriceWaterhouseCoopers, *Straty Skarbu Państwa w VAT maj 2013r.* ze strony internetowej: [www.pwc.pl](http://www.pwc.pl) z dnia 20.02.2014r.– luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce,

<sup>9</sup> A. Klonowska, *Luka podatkowa, skutki dla finansów publicznych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2017r., s. 198-221

<sup>10</sup> W dalszej części pracy - KAS

krajowe. Wyższy deficyt budżetowy, a w ujęciu długookresowym wzrost długu publicznego wpływa niekorzystnie na koszt kapitału, gdyż inwestorzy oczekują wyższej premii za ryzyko danego kraju. Wyższy koszt kapitału oraz konieczność obsługi coraz większego długu, wpływają hamująco na akumulację kapitału i w efekcie przyczyniają się do obniżenia tempa wzrostu PKB. Poprawa stanu finansów publicznych stanowi istotne wyzwanie dla polityki fiskalnej Polski oraz Unii Europejskiej. Długotrwale utrzymujący się deficyt budżetowy prowadzi do narastania długu publicznego i negatywnie wpływa na sytuację gospodarczą kraju. Z tego względu zjawiskiem niepokojącym jest trwały, znaczny deficyt w sektorze finansów publicznych w Polsce oraz w większości krajów należących do Unii Europejskiej. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 roku wyniósł 7,4% PKB, co oznacza wzrost o 3,7 pkt. proc. względem roku poprzedniego, a rok później 7,9% PKB. Kolejne dwa lata to korekta deficytu w pożądanym kierunku. W 2011 r. deficyt osiągnął poziom 76,1 mld PLN, co stanowiło 5,0% PKB, a w roku 2012 wielkość ta ukształtowała się na poziomie 62,7 mld PLN, czyli 3,9% PKB<sup>11</sup>. Wysoki poziom luki podatkowej z punktu widzenia finansów publicznych, powoduje, że trzy podstawowe funkcje podatków nie są efektywnie wypełniane. Po pierwsze funkcja fiskalna, która sprowadza się do tego, że niższe dochody budżetu państwa, determinowane są realizacją na mniejszą skalę zadań publicznym, w tym oferowanie na niższym poziomie dóbr publicznych. Funkcja redystrybucyjna, sprowadza się do mniejszego przesuwania dochodów pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Po trzecie niższe dochody podatkowe wpływają na funkcję stymulacyjną podatku. Państwo w mniejszym zakresie oddziałuje na decyzje podmiotów gospodarczych i obywateli w celu skorelowania ich z założeniami polityki gospodarczej oraz społecznej państwa.

## 2. Hipoteza i cele

Z uwagi na rozbieżne interesy rozpatrywane w ujęciu publicznym zarówno z punktu widzenia państwa (maksymalizacja dochodów publicznych), jak i jednostkowym z punktu widzenia podatnika (minimalizacja obciążeń podatkowych) postawiono problem badawczy, który równoważy przedstawione cele. W ramach **obszaru badawczego** obejmującego skutki istnienia luk podatkowych dla finansów publicznych i finansów przedsiębiorstw zidentyfikowano problem badawczy dotyczący:

---

<sup>11</sup> Według komunikatu GUS dotyczącego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012r. (tzw. notyfikacja fiskalna) z dnia 22 kwietnia 2013r.

- rozmiarów luk podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowym od osób prawnych w Polsce,
- rozmiarów skali przestępczości skarbowej w analizowanych podatkach,
- rozmiarów skali optymalizacji podatkowej wykorzystywanej przez podatników w Polsce z tytułu trzech analizowanych podatków,
- kierunków zmian systemu podatkowego, którego celem będzie zmniejszenie skali przestępczości skarbowej, skali optymalizacji opodatkowania oraz obniżenie efektywnych obciążeń podatkowych i quasi podatkowych podatników.

Analiza literatury przedmiotu, a także zidentyfikowanie obszaru badawczego pozwala na sformułowanie **hipotezy badawczej**, która zakłada, że opracowanie koncepcji pomiaru luk podatkowych oraz zbadanie jej struktury, przyczynić się może do opracowania rozwiązań zapewniających zmniejszenie skali przestępczości skarbowej i obniżenia ciężaru podatkowego ponoszonego przez podatników.

Opracowanie koncepcji pomiaru luk podatkowych dla podatków pośrednich i bezpośrednich pozwoli na oszacowanie skali zjawiska przestępczości skarbowej oraz wielkości uszczupień podatkowych w wyniku stosowanych przez podatników rozwiązań optymalizujących opodatkowanie. Znajomość skali tych zachowań przyczynić się może do podjęcia przez ustawodawcę działań mających na celu poszukiwanie rozwiązań minimalizujących wzrastającą lukę podatkową, co natomiast może przyczynić się do zmniejszania skali przestępczości skarbowej oraz rozwiązań optymalizujących opodatkowanie.

Głównym **celem pracy** jest opracowanie koncepcji pomiaru luki podatkowej w Polsce, która może wpływać na opracowanie kierunków zmian systemu podatkowego, zapewniającego jej obniżenie oraz zmniejszenie skali przestępczości skarbowej i obniżenie obciążeń podatkowych. Celami pośrednimi są:

- wskazanie istoty przestępczości podatkowej oraz zbadanie przyczyn i form jej występowania,
- oszacowanie luki podatkowej w Polsce dla podatków dochodowych oraz podatku od towarów i usług,
- pomiar przestępczości skarbowej w Polsce dla podatku od wartości dodanej oraz podatków dochodowych w oparciu o oszacowane luki podatkowe,

- oszacowanie strat Skarbu Państwa związanych ze stosowanymi przez podatników rozwiązaniami istniejącymi w polskim systemie podatkowym w zakresie optymalizacji opodatkowania,
- zbadanie czynników wpływających na powstanie luk podatkowych oraz przestępczości skarbowej,
- opracowanie kierunków zmian systemu podatkowego, zapewniających minimalizację luk podatkowych, zmniejszających skalę przestępczości skarbowej oraz obniżających efektywne obciążenia podatkowe podatników w analizowanych podatkach.

### 3. Metody badawcze

W rozprawie zastosowano różne metody badawcze w zależności od etapu prowadzonych badań. Na etapie analizy literatury wykorzystano metodę porównań oraz metodę dedukcji. Na etapie badań empirycznych wykorzystano analizę dokumentów oraz danych statystycznych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Oszacowane luki podatkowe na podstawie wyników kontroli skarbowych były przeszacowane, w związku z tym odrzucono metodologię szacowania luk z wyników kontroli i obliczono je na podstawie danych makroekonomicznych.

W zakresie podatku od towarów i usług w pracy wykorzystano zmodyfikowaną „kalkulację odgórną” („*top down colculation*”)<sup>12</sup>. Składa się ona z następujących kroków:

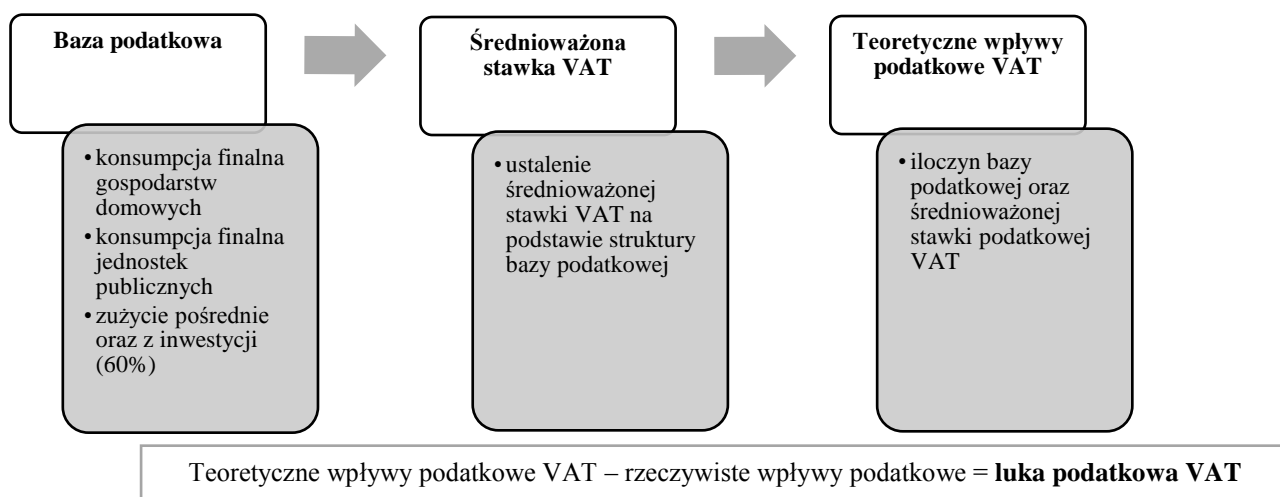
- obliczenia części zużycia całkowitego, podlegającego opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej, w podziale na poszczególne towary i usługi,
- obliczenia teoretycznych przychodów z tego podatku poprzez opodatkowanie teoretycznej bazy podatkowej odpowiednimi dla poszczególnych dóbr i usług stawkami VAT,
- porównania teoretycznych przychodów obliczonych powyżej z rzeczywistymi wpływami budżetowymi z podatku od towarów i usług dla poszczególnych lat.

W rozprawie, bazę podatkową policzono osobno dla poszczególnych kategorii zużycia całkowitego dóbr i usług, która jest sumaryczną wielkością zakupów dokonanych w gospodarce. Ten sposób postępowania prowadził do oszacowania rozmiaru oraz struktury towarów i usług należących do bazy podatkowej VAT dla poszczególnych lat. W dalszej

<sup>12</sup> Institute for Financial Policy, *The Ministry of Finance of the Slovak republic, The estimate of the value added tax revenue loss*, March 2012, Economic Analysis 25, s. 9

części na oszacowaną strukturę nałożono podatek według stawki obowiązującej dla danego towaru lub usługi w danym roku. Na podstawie danych dotyczących stawek podatkowych obowiązujących w danym roku, a także danych z takich źródeł jak rachunki narodowe, dane producentów, badania gospodarstw domowych ustalono średnioważoną stawkę VAT dla bazy podatkowej. Iloczyn stawki podatkowej oraz bazy podatkowej to teoretyczne wpływy podatkowe VAT, które po odjęciu z rzeczywistymi wpływami dały lukę podatkową. Szczegółowo metodę badawczą obliczania luki podatkowej w podatku VAT przedstawiono na rysunku 1.

**Rysunek 1. Metodologia obliczania luki podatkowej VAT na podstawie danych makroekonomicznych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie PriceWaterhouseCoopers, *Straty Skarbu Państwa w VAT*, maj 2013r. s. 13.

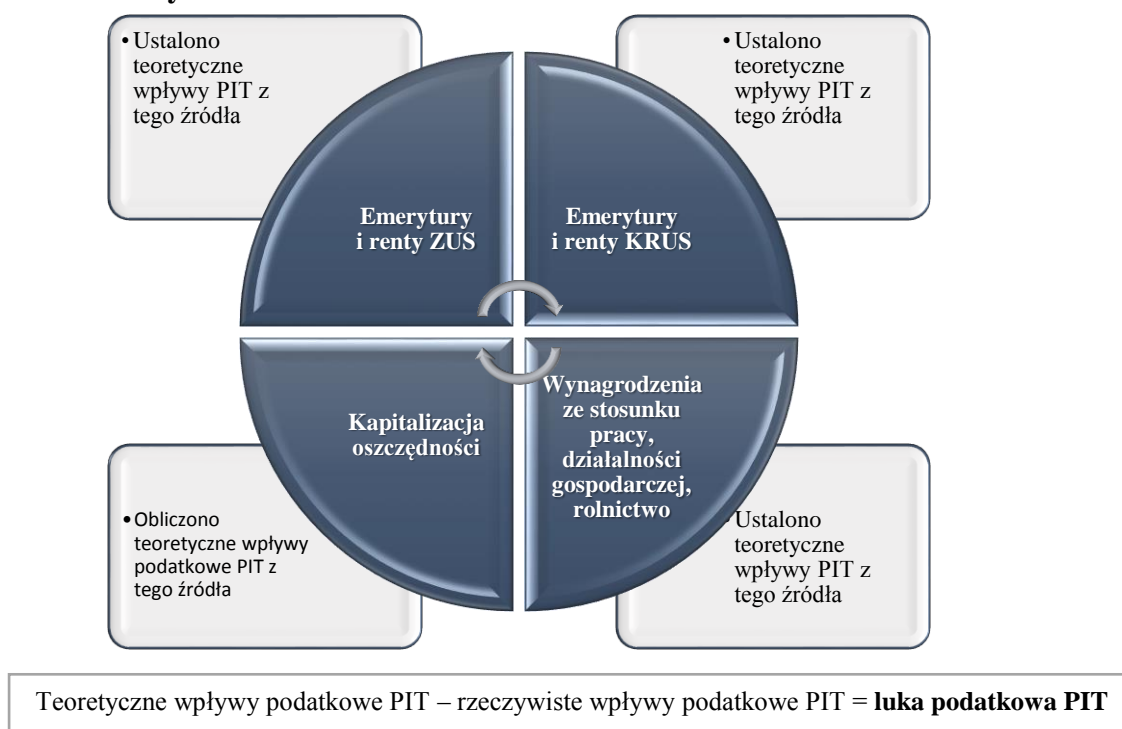
Różnica pomiędzy przyjętą metodą obliczania luki podatkowej w podatku od towarów i usług, a metodą obliczenia przez firmę RECON, wynika z innych założeń włączenia do bazy podatkowej inwestycji oraz spożycia pośredniego. Ponadto dla ustalonej bazy podatkowej obliczono strukturę zużycia całkowitego dla poszczególnych stawek podatkowych obowiązujących w danym okresie oraz na tej podstawie wyznaczono średnioważoną stawkę podatkową VAT, którą następnie przyjęto do obliczenia teoretycznych wpływów z tego podatku.

Lukę podatkową w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), obliczono przy wykorzystaniu autorskiej metodologii. Tworząc model szacowania luki podatkowej w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, przyjęto założenia wynikające z metodologii Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), obowiązujących przepisów prawa



podatkowego i ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązujących w danym roku. Według metodologii GUS przychody gospodarstwa domowego netto stanowią wszystkie wartości wpływające do gospodarstwa domowego, bez zaliczek na ten podatek płaconych przez płatnika w imieniu podatnika, jak również bez składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne<sup>13</sup>. Bazę podatkową ustalono z czterech źródeł przychodu tj. emerytury i renty wypłacone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, emerytury i renty wypłacone przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, kapitalizacji oszczędności oraz wynagrodzenia ze stosunku pracy, działalności gospodarczej i rolnictwa. Szczegółowo metodologię obliczania luki podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych przedstawiono na rysunku 2.

**Rysunek 2. Autorska metodologia obliczania luki podatkowej PIT na podstawie danych makroekonomicznych**



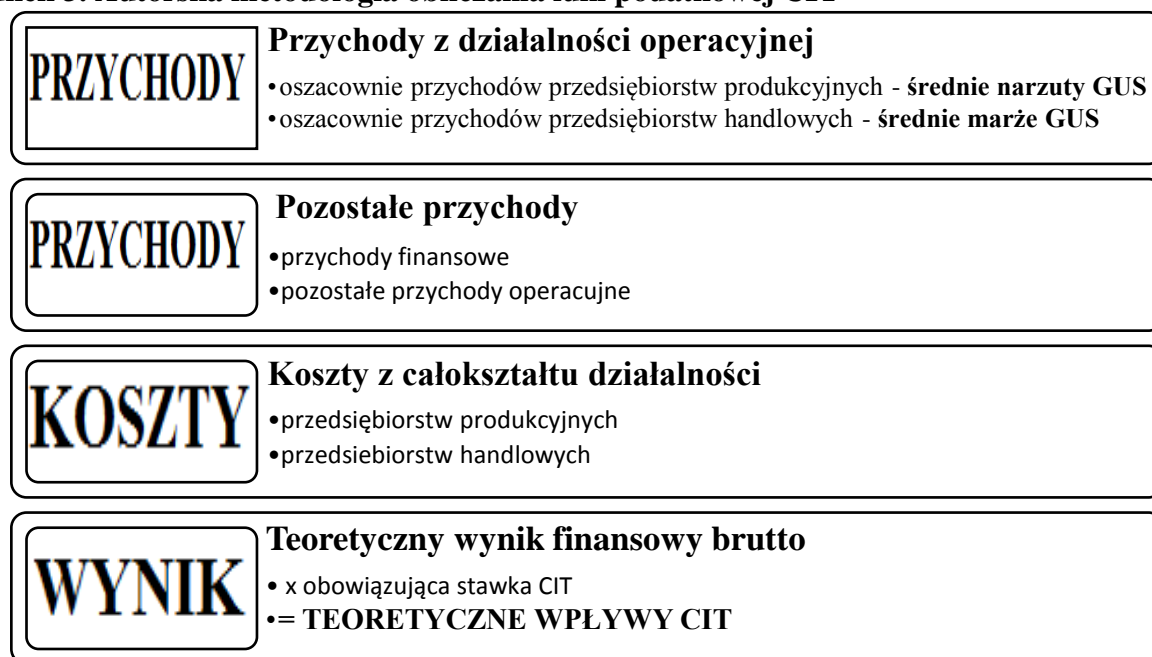
Źródło: opracowanie własne

Lukę podatkową w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), obliczono przy wykorzystaniu autorskiej metodologii. Podkreślić należy, że w 2017r. osiem krajów w Unii Europejskiej prowadziło wewnętrzne szacunki tej luki podatkowej, z czego tylko cztery z nich je opublikowały. Ponadto cztery kraje zaplanowały wprowadzenie wewnętrznych szacunków luki podatkowej w podatku dochodowym od osób prawnych. Punktem wyjścia przy

<sup>13</sup> Główny Urząd Statystyczny, Departament Warunków Życia, *Metodologia badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2011r., s. 33

obliczaniu luki przy wykorzystaniu autorskiej metody były dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny dotyczące podstawowych kategorii finansowych takich jak: przychody z całokształtu działalności, przychody finansowe, koszty uzyskania przychodu z całokształtu działalności, koszt własny sprzedanych produktów oraz wartość sprzedanych towarów i materiałów. Na podstawie tych danych metodą kosztową, jedną z dopuszczalnych metod oszacowania podstawy opodatkowania określoną w zapisach ordynacji podatkowej<sup>14</sup> dokonano obliczenia przychodów. Wynik finansowy do opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych ustalono jako różnicę oszacowanych przychodów razem z przychodami finansowymi oraz pozostałymi przychodami operacyjnymi nad kosztami ich uzyskania. Ustalony wynik finansowy brutto przedsiębiorstw, został opodatkowany przy zastosowaniu obowiązującej stawki podatkowej CIT w tym okresie. W ten sposób ustalono teoretyczne wpływy podatkowe, które porównano z rzeczywistymi wpływami podatkowymi z danego źródła. Pozwoliło na oszacowanie luki podatkowej z tytułu analizowanego podatku. Szczegółowo metodę obliczenia luki podatkowej w podatku dochodowym od osób prawnych przedstawiono na rysunku 3.

**Rysunek 3. Autorska metodologia obliczania luki podatkowej CIT**



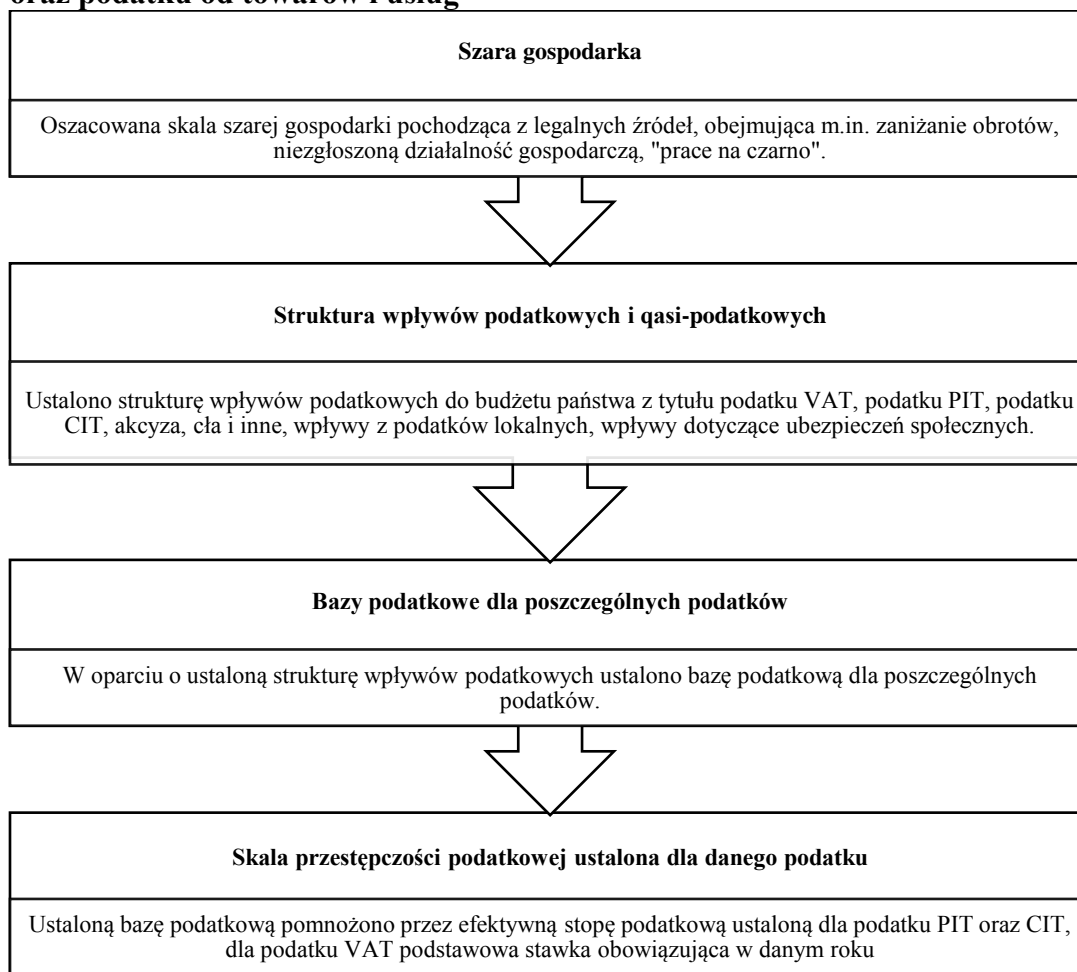
Źródło: opracowanie własne

<sup>14</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2017 roku pozycja 201 z późniejszymi zmianami) - art. 23§ 3: „Podstawę opodatkowania określa się w drodze oszacowania, stosując w szczególności następujące metody:

- 1) porównawczą wewnętrzną (...)
- 2) porównawczą zewnętrzną – (...)
- 3) remanentową – (...)
- 4) produkcyjną – (...)
- 5) kosztową – (...)
- 6) udziału dochodu w obrocie – (...)

Do wyliczeń skali przestępczości skarbowej wzięto szacunki obejmujące „legalną część szarej gospodarki”, a więc: wszystkie modele postępowania związane z unikaniem opodatkowania, zaniżanie efektów działalności przez podmioty gospodarcze rejestrowane oraz działalność gospodarczą nierejestrowaną, prowadzoną na własny rachunek. Oszacowana skala przestępczości skarbowej stanowi wszelką działalność, postępowanie podmiotów kwalifikowane jako wykroczenie i przestępstwo skarbowe zgodnie z ustawą kodeks karny skarbowy<sup>15</sup>. Oszacowane dane posłużyły za bazę dla ustalenia skali przestępczości skarbowej w Polsce w poszczególnych latach. Obliczeń dokonano w sposób zaprezentowany na rysunku 4.

**Rysunek 4. Schemat obliczeń skali przestępczości skarbowej w podatkach dochodowych oraz podatku od towarów i usług**



Źródło: opracowanie własne

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 1999 roku, numer 83, pozycja 930 ze zmianami, tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2007 roku, numer 111, pozycja 765 ze zmianami, tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2013 roku, pozycja 186 ze zmianami, tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2016 roku, pozycja 2137 ze zmianami, tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2017 roku, pozycja 2226 ze zmianami)

W celu analizy danych empirycznych w postaci oszacowanych luk podatkowych oraz skali przestępczości skarbowej w analizowanych podatkach wykorzystano współczynnik rho Speramana dla potrzeb zbadania występowania zależności monotonicznych zmiennych porządkowych oraz zbadano istotność statystyczną korelacji. Do wszystkich testów przyjęto graniczny poziom istotności  $p = 0,05$ . Na potrzeby przeprowadzenia analiz statystycznych wykorzystano program PASW Statistics 18.

#### **4. Struktura pracy**

Struktura rozprawy została podporządkowana osiągnięciu założonych celów pracy oraz weryfikacji przyjętej hipotezy badawczej. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia. Całość pracy zamykają bibliografia oraz załączniki zawierające szczegółowe wyliczenia do badań empirycznych.

Rozdział pierwszy poświęcono przestępczości skarbowej w teorii podatku oraz systemach podatkowych. W rozdziale tym dokonano przeglądu literatury krajowej i zagranicznej na temat mieszczącej się w głównym nurcie badań. Przeprowadzone zostały rozważania na temat przestępczości i wykroczeń skarbowych w literaturze finansów przedsiębiorstw, finansów publicznych i w literaturze prawnej, przestępczości i wykroczeń skarbowych w ustawodawstwie krajowym oraz zagadnień związanych z zasadami podatkowymi i teorią podatku. W rozdziale tym przedstawiono również rozwiązania, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017r. oraz z dniem 1 stycznia 2018r., których celem jest zmniejszenie przestępczości skarbowej w Polsce w podatkach dochodowych oraz podatku od towarów i usług.

Rozdział drugi ma charakter przeglądowo-empiryczny. W pierwszej kolejności omówiono w nim definicje oraz istotę luki podatkowej. Następnie przedstawiono autorską metodę pomiaru luk podatkowych w podatkach dochodowych oraz podatku od wartości dodanej na podstawie wyników kontroli skarbowych. Jednakże, z uwagi na stosowane przez organy kontroli skarbowej techniki drażenia danych, naiwne algorytmy Bayes'a, drzewa decyzyjne przy typowaniu podmiotów do kontroli skarbowych, wyniki te okazały się przeszacowane.

Rozdział trzeci ma charakter empiryczny. Problemy badawcze poruszone na gruncie teoretycznym w ramach pierwszego oraz części drugiego rozdziału odniesiono do praktyki gospodarczej. Przedstawiono w nim stosowane w praktyce koncepcje pomiaru luki podatkowej w podatku VAT. W zakresie podatków dochodowych zaprezentowano autorskie

metody pomiaru luk podatkowych, z wykorzystaniem danych makroekonomicznych. W części empirycznej dokonano pomiaru luk podatkowych w podatku VAT, przy wykorzystaniu skorygowanej metody opracowanej przez firmę RECKON LLP<sup>16</sup> oraz podatkach dochodowych, przy wykorzystaniu autorskich metod. Ponadto zbadano siłę wpływu oraz istotność statystyczną zmiennych endogenicznych oraz egzogenicznych wpływających na oszacowane luki podatkowe.

W rozdziale czwartym opracowano autorską koncepcję pomiaru przestępczości skarbowej w Polsce z tytułu analizowanych podatków. Z przeprowadzonych przez autora dysertacji badań empirycznych wynika, że w skład luki podatkowej w zdecydowanej większości wchodzi rozwiązania stosowane przez podatników w celu minimalizacji obciążeń podatkowych, z kolei w mniejszości na lukę składa się skala przestępczości podatkowej. Ponadto zbadano siłę wpływu oraz istotność statystyczną zmiennych endogenicznych oraz egzogenicznych wpływających na oszacowaną skalę przestępczości skarbowej. W dalszej części w rozdziale tym, zaprezentowano kierunki zmian systemu podatkowego zapewniającego minimalizację skali przestępczości skarbowej, luk podatkowych, a także obniżenie efektywnego obciążenia podatkowego podatników w Polsce.

W zakończeniu dokonano podsumowania przeprowadzonych w ramach pracy badań i rozważań. W sposób syntetyczny zaprezentowano wyniki w zakresie osiągnięcia postawionych celów oraz przedstawiono kluczowe wnioski o charakterze praktycznym i teoretycznym.

## **5. Wyniki prowadzonych badań empirycznych**

Lukę podatkową oraz skalę przestępczości skarbowej i skalę optymalizacji podatkowej w podatku od towarów i usług, obliczono metodologiami opisanymi w punkcie czwartym. Ich wyniki przedstawiono w tabeli 1.

---

<sup>16</sup> Firma konsultingowa specjalizująca się w analizie danych, regulacji gospodarczych i prawie konkurencji. Oferująca pomoc w zakresie procesów regulacyjnych, opracowywania modeli i zbiorów danych ekonomicznych lub cenowych, raportów badawczych i doradczych, konsultacji, szkoleń i edukacji – dalej RECKON.

**Tabela 1. Wyniki oszacowanych luk podatkowych, skali przestępczości skarbowej oraz optymalizacji opodatkowania w zakresie podatku od towarów i usług w Polsce**

Lata	Luka podatkowa	Skala przestępczości skarbowej	Skala optymalizacji podatkowej	Udział przestępczości skarbowej (w %)	Udział optymalizacji podatkowej (w %)
2003	20 529,32	11 340,40	9 188,92	55,24	44,76
2004	28 081,54	11 257,89	16 823,65	40,09	59,91
2005	19 920,25	15 468,07	4 452,18	77,65	22,35
2006	18 459,05	14 663,87	3 795,18	79,44	20,56
2007	18 971,25	14 837,41	4 133,84	78,21	21,79
2008	24 518,48	16 248,40	8 270,08	66,27	33,73
2009	29 636,34	19 225,09	10 411,25	64,87	35,13
2010	29 801,16	20 530,02	9 271,14	68,89	31,11
2011	38 104,53	15 607,62	22 496,91	40,96	59,04
2012	45 587,88	15 622,97	29 964,91	34,27	65,73
2013	54 146,10	15 215,05	38 931,05	28,1	71,9
2014	48 301,08	15 398,38	32 902,70	31,88	68,12
2015	54 689,20	xxx	xxx	xxx	xxx
2016	53 760,98	xxx	xxx	xxx	xxx

Źródło: opracowanie własne.

Skalkulowana wartość luki podatkowej na podstawie danych makroekonomicznych w poszczególnych latach kształtowała się w granicach od 18 459 mln PLN w 2006r. do poziomu 54 689 mln PLN w 2015 r. oraz znajdowała się w środku przedziału oszacowanego przez PwC, tj. pomiędzy minimalną luką a maksymalną.

Skala przestępczości skarbowej w Polsce w podatku od towarów i usług, mierzona udziałem procentowym w luce podatkowej, kształtowała się od 28,1% w 2013r. do 79,44% w 2006r. Podsumowując rozważania należy podkreślić, że skala przestępczości skarbowej w tym podatku w latach 2003-2014 wyniosła 200 571,27 mln PLN, co stanowi 55,49% luki podatkowej w tym podatku. Oznacza to, że w 44,51% na wysokość luki podatkowej w analizowanym podatku miały wpływ rozwiązania stosowane przez podatników w celu optymalizacji opodatkowania, jak również luka polityczna, które przyczyniły się do zmniejszenia wpływów budżetowych o 227 719,74 mln PLN. Na wyniki te istotny wpływ miał obszerny katalog zwolnień podatkowych zawartych w ustawie o podatku od towarów i usług oraz obniżone stawki podatkowe obowiązujące w Polsce<sup>17</sup>. Ponadto w wspomnianej

<sup>17</sup> W latach 2003-2010 obowiązywały stawki VAT 22%, 7%, 3% oraz 0%. Od początku 2011 do końca 2013 roku miały obowiązywać podwyższone stawki podatku VAT. Jednakże na mocy znowelizowanego art. 146a ustawy o VAT przedłużono do 31 grudnia 2018 r. obowiązywanie podwyższonych stawek podatku (tj. 23%, 8%, 5% i 4%).

Podstawową stawką podatku VAT w Polsce jest 23%.

Stawka 8% stosowana jest w odniesieniu do:

— towarów i usług wymienionych w załączniku 3. do ustawy o VAT,

ustawie uregulowano liczne preferencje podatkowe, które wpływają na wysoki udział optymalizacji oraz preferencji podatkowych w luce podatkowej.

Dla podstawowych danych makroekonomicznych, wydatków gospodarstw domowych oraz pozostałych wydatków w gospodarce przyporządkowano rangi, reprezentujące kolejność danej cechy od najmniejszej do największej. Na tej podstawie obliczono dla każdej cechy współczynnik korelacji Spearmana oraz jego istotność statystyczną, co szczegółowo zaprezentowano w tabeli 2.

**Tabela 2. Współczynniki korelacji zmiennych dla luki podatkowej oraz skali przestępczości skarbowej w podatku od towarów i usług w Polsce w latach 2003-2014**

Zmienna	Wskaźniki	Luka podatkowa	Przestępczość skarbowa
Deficyt budżetowy	Współczynnik korelacji	0,364	0,042
	Istotność (dwustronna)	0,100	0,897
Dług publiczny	Współczynnik korelacji	0,697	0,797
	Istotność (dwustronna)	0,002	0,002
PKB	Współczynnik korelacji	0,697	0,937
	Istotność (dwustronna)	0,002	0,000
Stawka VAT 22% -23%	Współczynnik korelacji	0,696	0,819
	Istotność (dwustronna)	0,007	0,001
Stawka VAT 7% - 8%	Współczynnik korelacji	0,696	0,819
	Istotność (dwustronna)	0,007	0,001
Stawka VAT 3% - 5%	Współczynnik korelacji	0,696	0,819
	Istotność (dwustronna)	0,007	0,001
Szara gospodarka	Współczynnik korelacji	0,697	0,923
	Istotność (dwustronna)	0,002	0,000
Artykuły spożywcze	Współczynnik korelacji	0,839	0,937
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	Współczynnik korelacji	0,811	0,965
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Odzież i obuwie	Współczynnik korelacji	0,832	0,930
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii	Współczynnik korelacji	0,825	0,937
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000

— dostawy, budowy, remontu, modernizacji, termomodernizacji lub przebudowy obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym.

Stawka 5% stosowana jest w odniesieniu do:

- towarów wymienionych w załączniku 10. do ustawy o VAT, obejmuje ona podstawowe towary żywnościowe tj. chleb, produkty zbożowe, nabiał, przetwory mięsne oraz soki,
- książki oraz czasopisma specjalistyczne.

Dodatkowa stawka 0% obejmuje m.in. wewnątrzwspólnotową dostawę towarów oraz eksport towarów.

Stawka zryczałtowanego zwrotu podatku - 7%.

Stawka ryczałtu, dla świadczących usługi taksówek osobowych wynosi 4%.

Zmienna	Wskaźniki	Luka podatkowa	Przestępczość skarbową
Wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	Współczynnik korelacji	0,839	0,937
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Zdrowie	Współczynnik korelacji	0,944	0,874
	Istotność (dwustronna)	0,000	0,000
Transport	Współczynnik korelacji	0,909	0,895
	Istotność (dwustronna)	0,000	0,000
Łączność	Współczynnik korelacji	0,762	0,979
	Istotność (dwustronna)	0,004	0,000
Rekreacja i kultura	Współczynnik korelacji	0,825	0,951
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Edukacja	Współczynnik korelacji	0,895	0,776
	Istotność (dwustronna)	0,000	0,003
Restauracje i hotele	Współczynnik korelacji	0,839	0,937
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Inne towary i usług	Współczynnik korelacji	0,825	0,930
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Zużycie pośrednie	Współczynnik korelacji	0,825	0,930
	Istotność (dwustronna)	0,001	0,000
Inwestycje ogółem	Współczynnik korelacji	0,790	0,972
	Istotność (dwustronna)	0,002	0,000
Sektor publiczny	Współczynnik korelacji	0,727	0,979
	Istotność (dwustronna)	0,007	0,000
Sektor publiczny przedsiębiorstw powyżej 9 pracowników	Współczynnik korelacji	0,804	0,958
	Istotność (dwustronna)	0,002	0,000
Sektor publiczny jednostki budżetowe, samorządu terytorialnego	Współczynnik korelacji	0,671	0,937
	Istotność (dwustronna)	0,017	0,000
Sektor prywatny	Współczynnik korelacji	0,657	0,797
	Istotność (dwustronna)	0,020	0,002
Wyniki kontroli skarbowych VAT	Współczynnik korelacji	xxx	-0,048
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,911
Liczba przeprowadzonych kontroli skarbowych VAT	Współczynnik korelacji	xxx	0,119
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,779
Preferencje podatkowe VAT	Współczynnik korelacji	xxx	0,119
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,779
Luka podatkowa	Współczynnik korelacji	xxx	0,776
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,003

Źródło: opracowanie własne.



Zakładając, że poziom istotności kształtuje się na poziomie 0,05 to z przedstawionych obliczeń wynika, że pomiędzy luką podatkową VAT a wydatkami gospodarstw domowych na zdrowie oraz transport istnieje korelacja pełna zależna, która jest istotna statystycznie. Ponadto istnieje bardzo duża zależność, pomiędzy analizowaną luką a wydatkami gospodarstw domowych na: artykuły spożywcze, napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe, odzież i obuwie, użytkowanie mieszkania i nośniki energii, wyposażenie mieszkania, łączność, rekreacja i kultura, restauracje i hotele oraz inne towary i usługi, a także zużyciem bezpośrednim i wydatkami sektora publicznego przedsiębiorstw zatrudniającego powyżej 9 pracowników. Świadczy o tym współczynnik korelacji Spearmana kształtujący się w przedziale od 0,8 do 0,9. Wartości te są istotne statystycznie, gdyż wskaźnik istotności jest poniżej 0,05.

W przypadku danych makroekonomicznych stwierdzono, że istnieje bardzo wysoka zależność pomiędzy luką w podatku od towarów i usług, a długiem publicznym, PKB, stawkami podatkowymi VAT (22%-23%, 7%-8%, 3%-5%) oraz szarą strefą. Ponadto wysoką zależność stwierdzono w wydatkach sektora prywatnego oraz sektora publicznego ogółem oraz wydatkami jednostek budżetowych oraz samorządu terytorialnego. Deficyt budżetowy ma niski wpływ na wielkość analizowanej luki podatkowej, jednak istnieje wyraźna zależność pomiędzy analizowanymi zmiennymi. Z analizy tej wynika, że wzrost wydatków gospodarstw domowych, wzrost stawek podatkowych, wzrost długu publicznego, szarej gospodarki oraz PKB silnie wpływa na wzrost luki w podatku od wartości dodanej. Wzrost deficytu budżetowego wpływa w niewielkim stopniu na wzrost luki. Z kolei spadek analizowanych zmiennych spowoduje jej spadek.

Zakładając, że poziom istotności kształtuje się na poziomie 0,01 to z przedstawionych obliczeń wynika, że pomiędzy skalą przestępczości skarbowej w podatku od towarów i usług, a wydatkami gospodarstw domowych na artykuły spożywcze, napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe, odzież i obuwie, wydatki związane z użytkowaniem mieszkania i nośnikami energii, wydatki związane z wyposażeniem mieszkania i prowadzenia gospodarstwa domowego, wydatki na łączność, rekreację i kulturę, restauracje i hotele, a także inne towary i usługi istnieje korelacja pełna zależna, która jest istotna statystycznie. Ponadto analogiczna zależność występuje pomiędzy przestępczością w podatku od wartości dodanej, a pozostałymi wydatkami w polskiej gospodarce to jest: zużyciem pośrednim, inwestycjami ogółem, wydatkami sektora publicznego, sektora publicznego przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 pracowników, wydatków jednostek budżetowych oraz samorządu terytorialnego, a także PKB oraz szarą gospodarką. Ponadto

istnieje bardzo duża zależność, pomiędzy przestępczością w analizowanym podatku, a wydatkami gospodarstw domowych na: zdrowie, transport, a także stawkami podatkowymi VAT 22%-23%, 7%-8%, 3%-5%, wydatkami sektora prywatnego. Świadczy o tym współczynnik korelacji Spearmana kształtujący się w przedziale od 0,8 do 0,9. Wartości te są istotne statystycznie, gdyż wskaźnik istotności jest poniżej 0,01. Stwierdzono również bardzo wysoką zależność pomiędzy skalą przestępczości a luką podatkową VAT, długiem publicznym, a także wydatkami gospodarstw domowych na edukację. Pozostałe zmienne takie jak: deficyt budżetowy, wyniki kontroli skarbowych, liczba przeprowadzonych kontroli, a także preferencje podatkowe są nieistotne dla wielkości przestępczości skarbowej w podatku od wartości dodanej. Z analizy tej wynika, że wzrost wydatków gospodarstw domowych, wzrost stawek podatkowych, wzrost długu publicznego, szarej gospodarki, luki w podatku od towarów i usług oraz PKB silnie wpływa na wzrost przestępczości skarbowej w tym podatku. Z kolei spadek analizowanych zmiennych spowoduje jej spadek.

Lukę podatkową oraz skalę przestępczości skarbowej i skalę optymalizacji podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, obliczono metodologiami opisanymi w punkcie czwartym. Ich wyniki przedstawiono w tabeli 3.

**Tabela 3. Wyniki oszacowanych luk podatkowych, skali przestępczości skarbowej oraz optymalizacji opodatkowania w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce**

Lata	Luka podatkowa	Skala przestępczości	Skala optymalizacji podatkowe	Udział przestępczości skarbowej (w %)	Udział optymalizacji podatkowej (w %)
2003	25 327,41	2 550,47	22 776,94	10,07	89,93
2004	29 312,88	2 963,53	26 349,35	10,11	89,89
2005	25 323,56	3 330,05	21 993,51	13,15	86,85
2006	25 472,64	4 136,76	21 335,88	16,24	83,76
2007	15 105,69	4 333,82	10 771,87	28,69	71,31
2008	15 367,43	5 111,21	10 256,22	33,26	66,74
2009	23 182,98	4 574,00	18 608,98	19,73	80,27
2010	25 760,30	4 587,91	21 172,39	17,81	82,19
2011	26 523,38	5 028,83	21 494,55	18,96	81,04
2012	23 144,47	4 628,89	18 515,58	20,00	80,00
2013	27 861,98	4 477,42	23 384,56	16,07	83,93
2014	26 436,86	4 615,88	21 820,98	17,46	82,54
2015	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
2016	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie obliczeń zawartych w tabeli 3 luka podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych obliczona na podstawie danych makroekonomicznych, kształtowała się na poziomie od 15,1 mld PLN w 2007r. (po wprowadzeniu przez ustawodawcę ulgi prorodzinnej oraz wzrostem pierwszego progu podatkowego) do poziomu 27,8 mld PLN w 2013r. Przed wprowadzeniem ulg podatkowych tj. w latach 2003-2006 luka podatkowa osiągała rekordowy poziom w granicach od 25 mld PLN do 29 mld PLN w 2004r. Z uwagi na brak danych dotyczących ubezpieczeń społecznych za lata 2015-2017, które publikowane są w rocznikach ubezpieczeń społecznych za okresy trzyletnie, a ostatnia publikacja kończy się na latach 2012-2014 w autoreferacie pominięto uzupełnienie oszacowania luki podatkowej za lata 2015-2017.

Skala przestępczości skarbowej w podatku dochodowym od osób fizycznych znajdowała się w trendzie wzrostowym od 2 550,47 mln PLN w 2003r. do 4 615,88 mln PLN w 2014r. Mierzona udziałem procentowym w luce podatkowej kształtowała się od 10,07% w 2003r. do 33,26% w 2008r. Wyniki te wskazują, że luka w tym podatku, w zdecydowanej większości tj. od 66,74% w 2008r. do 89,93% w 2003r. obejmuje rozwiązania istniejące w systemie podatkowym, które były stosowane przez podatników w celu minimalizacji obciążeń podatkowych. Na wyniki te miały istotny wpływ: ulgi podatkowe – najistotniejsza ulga prorodzinna obowiązująca od 2007r. i sięgająca bezpośrednio do podatku, zwolnienia przedmiotowe<sup>18</sup> oraz zwolnienia podmiotowe na przykład nie podlegająca opodatkowaniu działalność rolnicza. Zwolnienia przedmiotowe w podatku PIT dotyczą około stu trzydziestu źródeł dochodu, które nie podlegają opodatkowaniu.

Na podstawie ustalonych rang obliczono dla każdej cechy współczynnik korelacji Spearmana oraz wyznaczono jego istotność statystyczną, co szczegółowo zaprezentowano w tabeli 4.

---

<sup>18</sup> art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

**Tabela 4. Współczynniki korelacji zmiennych dla luki podatkowej oraz skali przestępczości skarbowej w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2003-2014**

Zmienna	Wskaźniki	Luka podatkowa	Przestępczość skarbowa
Artykuły spożywcze	Współczynnik korelacji	0,140	0,727
	Istotność (dwustronna)	0,665	0,007
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	Współczynnik korelacji	0,091	0,769
	Istotność (dwustronna)	0,779	0,003
Odzież i obuwie	Współczynnik korelacji	0,210	0,734
	Istotność (dwustronna)	0,513	0,007
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii	Współczynnik korelacji	0,189	0,741
	Istotność (dwustronna)	0,557	0,006
Wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	Współczynnik korelacji	0,168	0,741
	Istotność (dwustronna)	0,602	0,006
Zdrowie	Współczynnik korelacji	0,343	0,678
	Istotność (dwustronna)	0,276	0,015
Transport	Współczynnik korelacji	0,182	0,699
	Istotność (dwustronna)	0,572	0,011
Łączność	Współczynnik korelacji	0,126	0,804
	Istotność (dwustronna)	0,697	0,002
Rekreacja i kultura	Współczynnik korelacji	0,112	0,769
	Istotność (dwustronna)	0,729	0,003
Edukacja	Współczynnik korelacji	0,427	0,517
	Istotność (dwustronna)	0,167	0,085
Restauracje i hotele	Współczynnik korelacji	0,168	0,741
	Istotność (dwustronna)	0,602	0,006
Inne towary i usług	Współczynnik korelacji	0,154	0,776
	Istotność (dwustronna)	0,633	0,003
Deficyt budżetowy	Współczynnik korelacji *	0,657	-0,203
	Istotność (dwustronna)	0,020	0,527
Dług publiczny	Współczynnik korelacji	0,378	0,378
	Istotność (dwustronna)	0,226	0,226
PKB	Współczynnik korelacji	0,168	0,741
	Istotność (dwustronna)	0,602	0,006
Szara gospodarka	Współczynnik korelacji	0,175	0,671
	Istotność (dwustronna)	0,587	0,017
Emerytury i renty wypłacone przez ZUS	Współczynnik korelacji	0,154	0,734
	Istotność (dwustronna)	0,633	0,007

Zmienna	Wskaźniki	Luka podatkowa	Przestępczość skarbową
Emerytury i renty wypłacone przez KRUS	Współczynnik korelacji	0,524	0,364
	Istotność (dwustronna)	0,080	0,245
Kapitalizacja oszczędności	Współczynnik korelacji	-0,098	-0,678
	Istotność (dwustronna)	0,762	0,015
Luka podatkowa PIT	Współczynnik korelacji	xxx	-0,182
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,572
Stawka podatkowa PIT	Współczynnik korelacji	0,290	0,579
	Istotność (dwustronna)	0,361	0,048
Preferencje podatkowe PIT	Współczynnik korelacji	xxx	0,048
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,911
Liczba kontroli PIT	Współczynnik korelacji	xxx	-0,119
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,779
Wyniki kontroli PIT	Współczynnik korelacji	xxx	-0,167
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,693

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych badań empirycznych wynika, że pomiędzy analizowaną luką podatkową, a deficytem budżetowym istnieje wysoka zależność, która jest istotna statystycznie. Oznacza to, że wzrostowi deficytu budżetowego w Polsce towarzyszyć będzie wzrost luki. Pozostałe zmienne makroekonomiczne, wydatki oraz dochody gospodarstw domowych, charakteryzują się niską zależnością nieistotną statystycznie.

Pomiędzy analizowanymi zmiennymi, a skalą przestępczości skarbowej w podatku dochodowym od osób fizycznych w analizowanym okresie nie stwierdzono pełnej zależności. Wystąpiła bardzo wysoka zależność pomiędzy wydatkami gospodarstw domowych na łączność, a skalą przestępczości skarbowej w tym podatku. Wystąpiła także wysoka zależność pomiędzy wydatkami gospodarstw domowych na artykuły spożywcze, napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe, odzież i obuwie, wydatki związane z użytkowaniem mieszkania i nośnikami energii, wydatki związane z wyposażeniem mieszkania i prowadzenia gospodarstwa domowego, wydatki na zdrowie, wydatki na transport, rekreację i kulturę, restauracje i hotele, a także inne towary i usługi. Ponadto zależność ta występuje pomiędzy PKB, szarą strefą, przychodami gospodarstw domowych oraz emeryturami i rentami wypłaconymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto stwierdzono umiarkowaną zależność pomiędzy skalą przestępczości w podatku dochodowym od osób fizycznych a podstawową stawką podatkową obowiązującym w danym roku. Niska zależność wystąpiła pomiędzy przestępczością skarbową w analizowanym podatku, a emeryturami wypłaconymi przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ujemna wysoka zależność wystąpiła

między skalą przestępczości skarbowej a kapitalizacją oszczędności gospodarstw domowych. Zaobserwowane zależności są istotne statystycznie, gdyż poziom istotności wynosi do 0,05. W przypadku wydatków gospodarstw domowych na edukację wystąpiła zależność umiarkowana, która jest nieistotna statystycznie, gdyż poziom istotności wyniósł 0,085, a więc powyżej maksymalnego dopuszczalnego błędu 0,05. Pozostałe zmienne takie jak: luka podatkowa, deficyt budżetowy, dług publiczny, wysokość preferencji podatkowych, liczba kontroli skarbowych, a także ich wyniki nie wpływają znacząco na skalę przestępczości skarbowej w analizowanym podatku oraz są nieistotne dla jej wielkości. Z analizy tej wynika ponadto, że wzrost wybranych wydatków gospodarstw domowych, wzrost stawek podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, szarej gospodarki, PKB silnie wpływa na wzrost przestępczości skarbowej. Z kolei spadek analizowanych zmiennych powoduje jej spadek. Ponadto wzrost dochodów gospodarstw domowych z kapitalizacji oszczędności spowoduje spadek skali przestępczości skarbowej PIT, a jej spadek wzrost przestępczości.

Lukę podatkową oraz skalę przestępczości skarbowej i skalę optymalizacji podatkowej w podatku dochodowym od osób prawnych, obliczono metodologiami opisanymi w punkcie czwartym. Ich wyniki przedstawiono w tabeli 5.

**Tabela 5. Wyniki oszacowanych luk podatkowych, skali przestępczości skarbowej oraz optymalizacji opodatkowania w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce**

Lata	Luka podatkowa	Skala przestępczości	Skala optymalizacji podatkowej	Udział przestępczości (w %)	Udział optymalizacji (w %)
2003	100 975,26	3 003,73	97 971,53	2,97	97,03
2004	74 436,58	2 591,91	71 844,67	3,48	96,52
2005	7 389,81	2 796,44	4 593,37	37,84	62,16
2006	8 723,70	3 298,01	5 425,69	37,81	62,19
2007	7 626,19	4 088,60	3 537,59	53,61	46,39
2008	5 217,43	4 534,16	683,27	86,9	13,1
2009	11 834,79	4 412,82	7 421,97	37,29	62,71
2010	17 423,38	3 916,84	13 506,54	22,48	77,52
2011	18 927,64	4 330,16	14 597,48	22,88	77,12
2012	19 525,34	4 107,73	15 417,61	21,04	78,96
2013	24 035,25	3 679,84	20 355,41	15,31	84,69
2014	21 603,89	3 590,72	18 013,17	16,62	83,38
2015	20 284,45	xxx	xxx	xxx	xxx
2016	22 452,92	xxx	xxx	xxx	Xxx
2017	25 400,60	xxx	xxx	xxx	xxx

Źródło: opracowanie własne.

Luka podatkowa obliczona na podstawie danych makroekonomicznych w latach 2003-2014 kształtowała się w wysokości od 100 975,26 mln PLN w 2003r. (w roku obowiązywania stawki CIT - 27%) do poziomu 5 217,43 mln PLN w 2008r. W latach 2010-2014 kształtowała się na stabilnym poziomie od 17 423,38 mln PLN do 24 035,25 mln PLN. Wielkość luki podatkowej w podatkach dochodowych w ostatnich czterech latach objętych analizą była na porównywalnym poziomie.

Skala przestępczości skarbowej w analizowanym podatku kształtowała się od 2 591,91 mln PLN w 2004r. do 4 534,16 mln PLN w 2008r. Mierzona udziałem procentowym w luce podatkowej kształtowała się od 2,97% w 2003r. do 86,9% w 2008r. Średnio w analizowanym okresie, skala przestępczości skarbowej w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiła 29,85% wartości oszacowanej luki, natomiast skala optymalizacji oraz luki politycznej 70,15%. Wyniki te wskazują, że luka podatkowa w analizowanym podatku w zdecydowanej większości (z wyjątkiem skrajnego wyniku w 2008 roku) tj. od 46,39% w 2007r. do 97,03% w 2003r. obejmuje rozwiązania istniejące w systemie podatkowym, które były stosowane przez podatników w celu minimalizacji obciążeń podatkowych. Na wyniki te miały istotny wpływ: zwolnienia przedmiotowe<sup>19</sup>, ulgi podatkowe takie jak: odliczanie strat z lat ubiegłych, odliczenia z tytułu darowizn (odliczenia od podstawy opodatkowania z tytułu darowizn), działalność badawczo-rozwojowa, wydatki na nowe technologie - ulga na zasadzie praw nabytych, oraz różne rozwiązania optymalizujące obciążenia podatkowe. Do rozwiązań tych można zaliczyć: cieką kapitalizację – finansowanie spółki oprocentowanymi pożyczkami od udziałowców, akcjonariuszy w wysokości zgodnej z przepisami (do wysokości trzykrotności wartości kapitału zakładowego), zwolnienie z podatku przychodów z zysków osób prawnych uzyskanych przez spółki tworzące podatkową grupę kapitałową od innych spółek z tej grupy, optymalizacja podatkowa przy połączeniu spółek kapitałowych, wykorzystanie instytucji obniżenia kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez zmniejszenie wartości nominalnej jej udziałów, sprzedaż udziałów i akcji, wykorzystanie straty podatkowej innej spółki, wykorzystywanie offshorowych kapitałowych wehikułów korporacyjnych (wehikułów podatkowych)<sup>20</sup>.

W odniesieniu do każdej cechy obliczono współczynnik korelacji Spearmana oraz wyznaczono jego istotność statystyczną, co szczegółowo zaprezentowano w tabeli 6.

<sup>19</sup> Art. 17 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych

<sup>20</sup> Zob.: J. Wyciślik, *Spółki kapitałowe i ich opodatkowanie. Optymalizacja podatkowa spółek kapitałowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014r. s. 173-338

**Tabela 6. Współczynniki korelacji zmiennych dla luki podatkowej oraz skali przestępczości skarbowej w podatku dochodowym od osób prawnych w Polsce w latach 2003-2014**

Zmienna	Wskaźniki	Luka podatkowa	Przestępczość skarbowa
Artykuły spożywcze	Współczynnik korelacji	0,070	0,531
	Istotność (dwustronna)	0,829	0,075
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	Współczynnik korelacji	0,035	0,587
	Istotność (dwustronna)	0,914	0,045
Odzież i obuwie	Współczynnik korelacji	0,077	0,469
	Istotność (dwustronna)	0,812	0,124
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii	Współczynnik korelacji	0,042	0,531
	Istotność (dwustronna)	0,897	0,075
Wypożyczenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	Współczynnik korelacji	0,070	0,497
	Istotność (dwustronna)	0,829	0,101
Zdrowie	Współczynnik korelacji	0,259	0,364
	Istotność (dwustronna)	0,417	0,245
Transport	Współczynnik korelacji	0,196	0,455
	Istotność (dwustronna)	0,542	0,138
Łączność	Współczynnik korelacji	-0,021	0,636
	Istotność (dwustronna)	0,948	0,026
Rekreacja i kultura	Współczynnik korelacji	0,056	0,517
	Istotność (dwustronna)	0,863	0,085
Edukacja	Współczynnik korelacji	0,448	0,238
	Istotność (dwustronna)	0,145	0,457
Restauracje i hotele	Współczynnik korelacji	0,070	0,497
	Istotność (dwustronna)	0,829	0,101
Inne towary i usług	Współczynnik korelacji	0,042	0,503
	Istotność (dwustronna)	0,897	0,095
Deficyt budżetowy	Współczynnik korelacji	0,790	-0,483
	Istotność (dwustronna)	0,002	0,112
Dług publiczny	Współczynnik korelacji	0,420	0,217
	Istotność (dwustronna)	0,175	0,499
PKB	Współczynnik korelacji	0,070	0,497
	Istotność (dwustronna)	0,829	0,101
Szara gospodarka	Współczynnik korelacji	0,084	0,476
	Istotność (dwustronna)	0,795	0,118
Stawka podatkowa CIT	Współczynnik korelacji	-0,480	0,306
	Istotność (dwustronna)	0,114	0,334
Preferencje CIT	Współczynnik korelacji	xxx	-0,643
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,086
Wyniki kontroli skarbowych z tytułu podatku CIT	Współczynnik korelacji	xxx	-0,500
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,207



Zmienna	Wskaźniki	Luka podatkowa	Przestępczość skarbową
Liczba kontroli skarbowych z tytułu podatku CIT	Współczynnik korelacji	xxx	0,036
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,933
Luka CIT	Współczynnik korelacji	xxx	-0,497
	Istotność (dwustronna)	xxx	0,101

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych badań empirycznych wynika, że pomiędzy luką podatkową w podatku dochodowym od osób prawnych, a deficytem budżetowym istnieje wysoka zależność, która jest istotna statystycznie. Oznacza to, że wzrostowi deficytu budżetowego w Polsce towarzyszy wzrost luki CIT. Pozostałe zmienne makroekonomiczne, jak również wydatki gospodarstw domowych, charakteryzują się słabą oraz niską zależnością nieistotną statystycznie.

Pomiędzy analizowanymi zmiennymi, a skalą przestępczości skarbowej w analizowanym okresie i podatku, nie stwierdzono pełnej zależności oraz zależności bardzo wysokiej. Wystąpiła wysoka zależność pomiędzy wydatkami gospodarstw domowych na łączność oraz umiarkowana pomiędzy wydatkami gospodarstw domowych na napoje alkoholowe i wyrobami tytoniowymi. Zaobserwowane zależności są istotne statystycznie, gdyż poziom ich istotności wynosi do 0,05. Pozostałe zmienne charakteryzują się dodatnią oraz ujemną zależnością w stosunku do skali przestępczości skarbowej w podatku dochodowym od osób prawnych, lecz są one nieistotne statystycznie. Z analizy wynika, że wzrost wydatków gospodarstw domowych na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe oraz łączność, dodatnio wpływa na wzrost przestępczości skarbowej. Z kolei spadek analizowanych zmiennych spowoduje jej zmniejszenie.

## 6. Wnioski końcowe

Istotnych wniosków, z punktu widzenia weryfikacji hipotezy badawczej, dostarczyły wyniki badań empirycznych, w szczególności dotyczących pomiarów luk podatkowych oraz przestępczości skarbowej, a także badanie zależności zmiennych mających wpływ na oszacowane wielkości ekonomiczne. Wyniki prowadzonych analiz potwierdziły, że:

1. Wysokość oszacowanych luk podatkowych z tytułu podatków dochodowych oraz podatku od towarów i usług w analizowanym okresie kształtowała się w granicach od 41 703,13 mln PLN do 146 831,99 mln PLN.

2. Wysokość luk podatkowych determinowana jest wysokim ciężarem podatkowym, co szczególnie uwidocznione zostało w podatku od wartości dodanej, gdzie istnieje wysoka dodatnia zależność pomiędzy luką VAT i przestępczością skarbową a stawkami podatkowymi. W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych stwierdzono jedynie zależność pomiędzy stawką PIT a skalą przestępczości skarbowej. Z kolei w podatku dochodowym od osób prawnych nie stwierdzono takiej zależności, gdyż w zdecydowanej większości lukę podatkową w tym podatku stanowią rozwiązania optymalizujące opodatkowanie.
3. Struktura luk podatkowych obejmująca działalność nielegalną odpowiednio: w VAT - 55,49%, w CIT – 29,85% oraz w PIT 17,43%, a przeciętnie w Polsce dla tych podatków 28,53%, wskazuje, że konstrukcje tych podatków są nieefektywne. Posiadają liczne rozwiązania, szczególnie w podatkach dochodowych, które zapewniają optymalizację opodatkowania.
4. Porównywalna struktura luk podatkowych występuje w dwudziestu ośmiu krajach należących do Unii Europejskiej, gdzie przeciętnie skala przestępczości skarbowej wyniosła 26,75% w 2014r.
5. Wzrostowi wydatków w gospodarce towarzyszy wzrost przestępczości podatkowej w podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowym od osób fizycznych, a także luki podatkowej w podatku od wartości dodanej. Z kolei w podatku dochodowym od osób prawnych wzrost wydatków gospodarstw domowych na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe, a także na łączność powoduje wzrost przestępczości skarbowej w tym podatku.
6. Stworzenie nowych konstrukcji podatkowych, zapewniających obniżenie ciężaru podatkowego, przyczyni się do obniżenia luk podatkowych oraz skali przestępczości skarbowej.

Zaprezentowane wnioski z badań, pozwoliły na pozytywne zweryfikowanie **hipotezy badawczej**, która zakładała, że *opracowanie koncepcji pomiaru luk podatkowych oraz zbadanie jej struktury, przyczynić się może do opracowania rozwiązań zapewniających zmniejszenie skali przestępczości skarbowej i obniżenie ciężaru podatkowego ponoszonego przez podatników.*

Przeprowadzone badania empiryczne oraz ich wyniki stanowią wkład w rozwój wiedzy na temat zjawiska unikania oraz uchylania się od opodatkowania. Zaprezentowane wyniki wskazują, że na wielkość luki podatkowej można wpływać poprzez odpowiednią politykę fiskalną. Wysoki udział procentowy optymalizacji podatkowej w analizowanych lukach

oznacza, że w danym systemie podatkowym istnieją liczne rozwiązania zapewniające podatnikom minimalizowanie obciążeń podatkowych. Zaprezentowane w pracy kierunki zmian systemu podatkowego, dotyczące trzech analizowanych podatków, przyczynią się do obniżenia skali przestępczości skarbowej, luk podatkowych oraz obniżą ciężar podatkowy podatników. Praca stanowi podstawę do dalszych badań empirycznych określania struktury luki podatkowej w innych latach tj. po wprowadzeniu przepisów klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz nadużycia prawa. Zdaniem autora, wprowadzone zmiany z całą pewnością przyczynią się do zmiany granicy pomiędzy legalną, a nielegalną ucieczką przed opodatkowaniem. Ponadto w dalszej kolejności można prowadzić badania empiryczne związane z zaproponowanymi kierunkami zmian systemu podatkowego w podatkach dochodowych oraz podatku od towarów i usług.

## 7. Załączniki

### Spis treści rozprawy doktorskiej

Wykaz ważniejszych skrótów .....	5
Wstęp .....	7
<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Przestępczość skarbowa w teorii podatku i systemach podatkowych</b>	
1.1. Definicja i istota przestępczości skarbowej .....	14
1.2. Przestępczość skarbowa a cechy i zasady podatkowe .....	29
1.3. Skala oszustw podatkowych w Polsce i na świecie .....	37
1.4. Przestępczość skarbowa w Polsce w podatku od towarów i usług oraz podatkach dochodowych .....	47
1.5. Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania oraz mechanizm nadużycia prawa .....	70
<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Pomiar luki podatkowej na tle ustaleń kontroli skarbowych</b>	
2.1. Definicja i istota luki podatkowej .....	80
2.2. Wyniki kontroli skarbowych w Polsce – baza szacunku luki podatkowej .....	98
2.2.1. Luka podatkowa VAT a wyniki kontroli skarbowej .....	101
2.2.2. Luka podatkowa PIT a wyniki kontroli skarbowej .....	110
2.2.3. Luka podatkowa CIT a wyniki kontroli skarbowej .....	114
2.3. Podatkowe systemy informatyczne .....	118
<b>Rozdział trzeci</b>	
<b>Koncepcja pomiaru luki podatkowej na tle danych makroekonomicznych</b>	
3.1. Metody szacowania luk podatkowych .....	129
3.1.1. Metody szacowania luk podatkowych VAT .....	129
3.1.2. Metody szacowania luki podatkowej PIT .....	132
3.1.3. Metoda szacowania luki podatkowej CIT .....	137
3.2. Wielkości luki podatkowej na tle danych makroekonomicznych .....	139
3.2.1. Szacowanie luki podatkowej VAT .....	139
3.2.2. Szacowanie luki podatkowej PIT .....	150
3.2.3. Szacowanie luki podatkowej CIT .....	159

3.2.4. Oszacowane luki podatkowe na tle podstawowych kategorii makroekonomicznych .....	166
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----

## **Rozdział czwarty**

### **Skala przestępczości skarbowej w Polsce i w krajach Unii Europejskiej**

4.1. Metoda szacowania skali przestępczości skarbowej .....	171
4.1.1. Skala przestępczości skarbowej w podatku VAT i jej zależności .....	176
4.1.2. Skala przestępczości skarbowej w podatku PIT i jej zależności .....	186
4.1.3. Skala przestępczości skarbowej w podatku CIT i jej zależności .....	190
4.1.4. Skala przestępczości skarbowej w podatkach VAT, CIT i PIT w krajach Unii Europejskiej .....	198
4.2. Sposoby ograniczania rozmiarów luk podatkowych .....	204
4.2.1. Sposoby ograniczania rozmiarów luki podatkowej VAT .....	204
4.2.2. Sposoby ograniczania rozmiarów luki podatkowej PIT .....	208
4.2.3. Sposoby ograniczania rozmiarów luki podatkowej CIT .....	213
4.3. Wpływ proponowanych zmian na kształt finansów publicznych .....	217
<b>Zakończenie .....</b>	<b>222</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>229</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>234</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>255</b>
<b>Spis rysunków .....</b>	<b>261</b>
<b>Załącznik 1 .....</b>	<b>263</b>
<b>Załącznik 2 .....</b>	<b>266</b>
<b>Załącznik 3.....</b>	<b>269</b>
<b>Załącznik 4 .....</b>	<b>270</b>
<b>Załącznik 5 .....</b>	<b>271</b>
<b>Załącznik 6 .....</b>	<b>275</b>
<b>Załącznik 7 .....</b>	<b>276</b>
<b>Załącznik 8 .....</b>	<b>280</b>
<b>Załącznik 9 .....</b>	<b>284</b>
<b>Załącznik 10 .....</b>	<b>285</b>