



Radosław Piwowski  <https://orcid.org/0000-0001-7826-2527>

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Funkcjonowania Gospodarki
Polska, Łódź, radoslaw.piwowski@uni.lodz.pl

Czynniki determinujące występowanie luk podatkowych¹

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie czynników determinujących luki podatkowe w Polsce. Analizie poddane zostały podatki: od towarów i usług (VAT), dochodowy od osób prawnych (CIT), dochodowy od osób fizycznych (PIT) i akcyzowy. Przyjmuje się, że w Polsce występują wspólne czynniki determinujące wielkość luki podatkowej dla podatków VAT, CIT, PIT i akcyzy. Na podstawie analizy ekonometrycznych modeli panelowych dla krajów Unii Europejskiej lub OECD przedstawianych w literaturze przedmiotu wskazano ogólne czynniki determinujące luki podatkowe. Następnie poddano je szczegółowej analizie na bazie dostępnych danych statystycznych oraz pogłębionych studiów literaturowych. W opracowaniu omówiono również luki polityki podatkowej dla każdego z podatków. Dzięki przeprowadzonej analizie stwierdzono, że wspólnymi makroekonomicznymi czynnikami determinującymi luki podatkowe są: poziom rozwoju i stan koniunktury gospodarczej, obciążenie podatkowe oraz efektywna administracja skarbową, a w przypadku czynników mikroekonomicznych znaczenie nieformalnych czynników instytucjonalnych może być niejednoznaczne.

Słowa kluczowe: luka podatkowa, podatek VAT, PIT, CIT, akcyza

JEL: H26, H27

¹ Sfinansowano przez Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi w ramach projektu badawczego pt. „Czynniki determinujące występowanie luk podatkowych w Polsce”.

1. Wprowadzenie

Lukę podatkową najczęściej definiuje się jako różnicę pomiędzy kwotą podatków, które powinny być zapłacone, a kwotą faktycznie zapłaconych podatków (Komisja Europejska, 2016; OECD, 2017; Arak i in., 2019; Poniatowski, Bonch-Osmolovsky, Śmietanka, 2020). Tak ogólne ujęcie luki podatkowej powoduje, że z jednej strony mamy do czynienia z oczekiwaną hipotetyczną wielkością dochodów podatkowych, które powinny być zebrane, a z drugiej z rzeczywistością gospodarczo-podatkową.

Każdy podatek przechodzi fazę projektowania, a następnie fazę stosowania. Dochody podatkowe mogą być pomniejszane już na etapie projektowania systemu podatkowego poprzez wprowadzenie wszelkiego rodzaju preferencji podatkowych. Powstałe w ten sposób teoretyczne ubytki dochodów podatkowych są rezultatem prowadzonej polityki (tzw. policy gap) (Bratkowski, Kotecki, 2018: 10). Choć wielkości ubytku dochodów podatkowych z powodu prowadzonej polityki nie traktuje się jako części luki podatkowej, w literaturze przedstawia się ich estymacje². Zakładając stuprocentową ściągalność podatku, oblicza się teoretyczną wielkość dochodów przy braku preferencyjnych stawek podatkowych i ulg. Obliczoną w ten sposób kwotę porównuje się do uzyskiwanych dochodów. Tak scharakteryzowany ubytek dochodów podatkowych jest określany jako luka polityki podatkowej³. Składają na nią luka związana ze stosowaniem obniżonych i zerowych stawek podatkowych (rate gap) oraz luka wynikająca ze stosowanych zwolnień przedmiotowych (exemption gap) (Poniatowski, Bonch-Osmolovsky, Śmietanka, 2020: 60–62). Schemat ten może być zastosowany do każdego z podatków, w którym występuje kilka stawek podatkowych czy stosuje się ulgi.

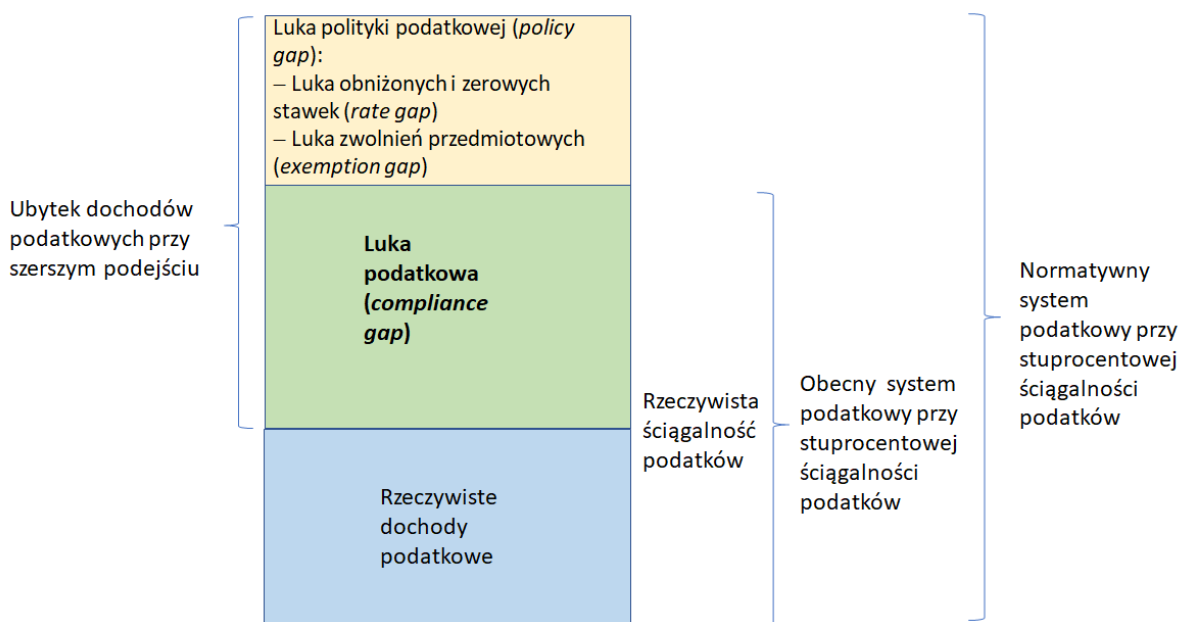
W fazie stosowania podatku powstaje luka podatkowa, określana jako tzw. compliance gap. Jest ona rezultatem braku wywiązywania się podatników z obowiązku podatkowego (Bratkowski, Kotecki, 2018: 11). Zdecydowana większość analiz luki podatkowej skupia się na ubytkach dochodów podatkowych wynikających ze stosowania przepisów prawa przez podatników. Mimo to, chcąc pokazać pełną skalę ubytków dochodów podatkowych, warto zastosować szersze podejście i uwzględnić również wielkość luki polityki

2 Przykładowo: Komisja Europejska w raportach na temat luki VAT (Komisja Europejska, 2020) czy Polski Instytut Ekonomiczny w raporcie na temat luki CIT (Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020). Warto również dodać, że wielkości luki polityki podatkowej mogą być znaczące. Według szacunków Grzegorza Poniatowskiego, Mikhaïla Bonch-Osmolovskiego i Adama Śmietanki (2020) średnia wielkość luki polityki podatkowej VAT dla państw UE-28 wyniosła 44,24% w 2018 roku. Najniższą lukę odnotowano dla Bułgarii (29,74%), a najwyższą dla Hiszpanii (58,17%).

3 W literaturze przedmiotu z luką polityki podatkowej wiąże się koncepcję wydatków podatkowych (tax expenditures). Na podstawie szacunków wydatków podatkowych można określić wielkość luki polityki podatkowej. Dobrą praktyką budżetową jest publikowanie takich szacunków (Reckon, 2009: 15; Hutton, 2017: 3). Neil Warren (2019: 539) zwraca jednak uwagę, że ze względu na zakłócenia po stronie dochodów, związane ze słabym projektowaniem systemu podatkowego, luka polityki podatkowej może być większa niż szacunki wielkości wydatków podatkowych.

podatkowej (por. rysunek 1). Zastosowanie szerszego podejścia pozwala na weryfikację obecnego systemu podatkowego nie tylko pod kątem jego stosowania, ale również utraty potencjalnych dochodów podatkowych, wynikającej z prowadzonej polityki. Z punktu widzenia tematu artykułu należy zaznaczyć, że głównym czynnikiem determinującym lukę polityki podatkowej jest polityka. Porównując szacunki wielkości luki podatkowej oraz luki polityki podatkowej, można ocenić znaczenie polityki jako determinanty dla szeroko rozumianego ubytku dochodów podatkowych.

Na potrzeby niniejszego artykułu luka podatkowa będzie określana jako rezultat braku wywiązywania się podatników z obowiązku podatkowego, czyli różnica pomiędzy kwotą podatków, które powinny być zapłacone⁴, a kwotą faktycznie zapłaconych podatków.



Rysunek 1. Charakterystyka luki podatkowej i luki polityki podatkowej

Źródło: opracowanie własne

Celem artykułu jest wskazanie czynników determinujących luki podatkowe w Polsce. Analizie poddano podatki: od towarów i usług (VAT), dochodowy od osób prawnych (CIT), dochodowy od osób fizycznych (PIT) i akcyzowy. Według wiedzy autora nie powstało do tej pory opracowanie, w którym analizuje się problem luk podatkowych w tak szerokim zakresie. Przyjęto, że występują wspólne czynniki determinujące wielkość luki podatkowej dla podatków VAT, CIT, PIT i akcyzy w Polsce. Na podstawie analizy ekonometrycznych modeli panelowych dla krajów Unii Europejskiej lub OECD przedstawianych w literaturze przedmiotu wskazano ogólne czynniki determinujące wielkość luk podatkowych. W większości przypadków wśród analizowanych w modelach państw znajduje się Polska. Wskazane ogólne czynniki poddano następnie szczegółowej analizie

⁴ Obecny system podatkowy przy stuprocentowej ściągalności.

na podstawie dostępnych danych statystycznych, badań społecznych oraz pogłębionych studiów literaturowych dla poszczególnych podatków. W badaniu zastosowano szerokie podejście i oprócz luk podatkowych omówiono również luki polityki podatkowej.

2. Luka podatkowa – metody pomiaru oraz czynniki determinujące

Pomiary wielkości luk podatkowych prowadzi się najczęściej dwiema metodami: *top-down* i *bottom-up*. Ogólnie ujmując, pierwsza z nich to analizy wielkości makroekonomicznych z wykorzystaniem rachunków narodowych, a druga – badanie zachowań podmiotów gospodarczych. Powyższe metody wskazują, że chcąc usystematyzować analizę czynników oddziałujących na luki podatkowe, warto podzielić je na makroekonomiczne i mikroekonomiczne. Pomiar luki podatkowej możliwy jest również przy zastosowaniu tzw. metod alternatywnych, które opierają się na badaniach populacji lub uzupełnianiu oficjalnych statystyk o dane pochodzące od służb skarbowych czy policji⁵ (Thackray, Alexova, 2017: 3–6).

Tabela 1 zawiera opis badań, w których wyszczególniono czynniki determinujące luki podatkowe. Przyjęcie podziału na czynniki mikro- i makroekonomiczne jest zasadne dla podatków VAT, PIT i CIT. W przypadku podatku akcyzowego, który najrzadziej obejmowany jest badaniami, brakuje analiz wyodrębniających czynniki makroekonomiczne. Wyjątek stanowi szara strefa, w której odbywa się obrót wyrobami akcyzowymi. Jej wielkość będzie miała znaczenie dla luki podatkowej w podatku akcyzowym.

Na podstawie dokonanego przeglądu literatury można stwierdzić, że na wielkość luk podatkowych wpływają zmienne makroekonomiczne związane z aktualną koniunkturą gospodarczą. W analizach ekonometrycznych używa się albo proxy aktualnego stanu koniunktury, np. bezrobocia, albo wzrostu PKB. Poza tym zmiennymi makroekonomicznymi mającymi wpływ na wielkość luki podatkowej są PKB lub PKB per capita. Określając dzięki nim poziom rozwoju danego kraju, można w pewnym stopniu uchwycić zależność wyższej skłonności do płacenia podatków przez osoby zamożniejsze⁶. Zmienna PKB lub jej modyfikacje wydają się uniwersalnymi determinantami. Pojawiają się one w badaniach podatków VAT, CIT (Gajewski, Laskowska, Kusy, 2019; Konopczak,

⁵ Przykładowo: obliczanie luki podatkowej w akcyzie od wyrobów tytoniowych możliwe jest poprzez szacowanie luki na podstawie badań ankietowych dotyczących palaczy, szacowanie luki na podstawie pustych opakowań po papierosach zebranych z ulic i publicznych koszy oraz uzupełnienie oficjalnych statystyk o dane dotyczące przemytu.

⁶ Wniosek taki wydaje się szczególnie usprawiedliwiony, gdy zamożni płatnicy widzą korzyści w postaci wzrostu wydatków publicznych na takie dobra jak bezpieczeństwo publiczne, oświata czy dotacje dla biznesu (Piwowarski, 2017: 240).

Łożykowski, 2019) i PIT (Christie, Holzner, 2006). Brak jest badań empirycznych w obszarze podatku akcyzowego. Grupę tych czynników ujmuje się w kategorię „poziom rozwoju i stan koniunktury gospodarczej”.

Tabela 1. Czynniki determinujące luki podatkowe w wybranych badaniach⁷

Opracowanie – przedmiot i metoda analizy	Czynnik determinujący (kierunek oddziaływania)
Agha, Haughton (1996) – wywiązywanie się z obowiązku płatności VAT (VAT compliance) (analiza ekonometryczna)	Wysokość średniej stawki VAT (-); liczba stawek VAT (-); wielkość populacji (-); wydatki na administrację (+); czas do nauki przepisów (+)
S.-Y. Wu, M.-J. Teng (2005) – wywiązywanie się z obowiązku podatkowego (tax compliance) (analiza ekonometryczna)	Logarytm PKB per capita (-); wysokość stawek podatków (-); efektywność wydatków rządowych (+); skala korupcji (-)
Christie, Holzner (2006) – wywiązywanie się z obowiązku podatkowego (tax compliance) w VAT, PIT, akcyza (analiza ekonometryczna)	Podatek VAT: średnia ważona stawka VAT (-); efektywność wymiaru sprawiedliwości (+); złe postrzeganie systemu podatkowego (-); udział turystyki (+) Podatek PIT: zagrożenie ubóstwem (-); skala korupcji (-); PKB per capita* (+); prostota systemu (+) Podatek akcyzowy: wysokość podatku (-); skala korupcji (-); nierówności dochodowe (-); moralność (+)
Aizenman, Jinjirak (2008) – efektywność poboru VAT (analiza ekonometryczna)	Realny PKB per capita (+); urbanizacja (+); otwartość gospodarki (+); stabilność polityczna (+); stabilność poparcia elektoratu (political fluidity) (+); udział rolnictwa (-); współczynnik GINI (-)
Reckon LLP (2009) – luka VAT (analiza ekonometryczna)	Wysokość standardowej stawki VAT (-); udział VAT/PKB (+); skala korupcji (+); wielkość populacji (+); udział sektora budownictwa (-)
Barbone i in. (2013) – luka VAT (analiza ekonometryczna)	Bezrobocie (+); podstawowa stawka VAT** (+); akcesja do UE (-)
Zidkova (2014) – luka VAT (analiza ekonometryczna)	Konsumpcja finalna (spożycie) (+); udział VAT/PKB (-); udział szara strefa/PKB (+); wysokość standardowej stawki VAT (+); PKB per capita (-); liczba stawek VAT (-); udział w handlu wewnątrzspółnotowym (otwartość gospodarki) (-); konsumpcja finalna w restauracjach i hotelach (-)

⁷ W tabeli 1 ujęto wyłącznie czynniki determinujące, które okazały się statystycznie istotne.

Opracowanie – przedmiot i metoda analizy	Czynnik determinujący (kierunek oddziaływania)
Adamczyk, Czyż (2015) – luka VAT (analiza ekonometryczna)	PKB (+); stopa bezrobocia (+); wysokość podstawowej stawki VAT (+); skala korupcji (-); luka polityczna (-)
Komisja Europejska (2018) – luka VAT (analiza ekonometryczna)	Wielkość populacji (+); struktura gospodarki (w zależności od sektora „+” lub „-”); bezrobocie (+); rozpiętość stawek VAT (+); wydatki IT (-); wielkość administracji (-)
Szczypińska (2018) – luka VAT (analiza ekonometryczna)	Średnia ważona stawka VAT (+); jakość instytucji (-); wydatki IT (-); koszty poboru (-)
Gajewski, Laskowska, Kusy (2019) – luka CIT (analiza danych indywidualnych podatników)	Poprawa koniunktury na rynku globalnym oraz rynku wewnętrznym, przekładająca się na zyski przedsiębiorstw z niej korzystających
Konopczak, Łożykowski (2019) – luka CIT (analiza ekonometryczna)	Makroekonomiczne czynniki koniunkturalne (około 60%), czynniki instytucjonalne (związane z uszczelnieniem systemu; około 40%)
Komisja Europejska (2020) – luka VAT (analiza ekonometryczna)	Tempo wzrostu PKB (-); nadwyżka budżetowa (-); wydatki IT (-); udział rolnictwa w gospodarce (+); udział transportu w gospodarce (-); udział sektora finansowego w gospodarce (-); wielkość ryzykownego importu (+)

* Istotne, jeśli testowane jako jedyna zmienna.

** W szczególności w przypadku państw ze słabymi instytucjami.

Źródło: opracowanie własne

Wielkość luki podatkowej uzależniana jest również od struktury gospodarki. Wielkość i znaczenie poszczególnych sektorów, głównie rolnictwa, będzie oddziaływać na wielkość luk podatkowych. Przeprowadzone w tym obszarze badania dotyczą przede wszystkim podatków VAT i CIT. Wielkość sektora rolnego powinna również oddziaływać na dochody z podatku PIT, poprzez wyłączenie z jego płatności pewnej grupy podatników. Poza tym dla luk podatkowych będą miały znaczenie ewolucja struktury gospodarki oraz zmiany zachowań społecznych. Przykładowo: zwiększanie konsumpcji będzie pozytywnie wpływać na dochody podatkowe, podczas gdy wzrost inwestycji będzie działać w odwrotnym kierunku.

Wysokość obciążenia podatkowego jest kolejną zmienną, której znaczenie odnotowano w przedstawionych w tabeli 1 badaniach. Zmienna ta przybiera różne postaci, np. standardowa stawka VAT, średnia stawka VAT, średnia ważona stawka VAT, rozpiętość stawek VAT czy wysokość podatku akcyzowego. Choć nie występują analizy znaczenia wysokości stawek podatków CIT i PIT dla wielkości luki podatkowej,

konkurencja podatkowa pomiędzy państwami w opodatkowaniu kapitału (podatek CIT) czy wszelkiego rodzaju „zabiegi” skutkujące obniżeniem wielkości podatku PIT zdają się to potwierdzać. W przypadku podatku akcyzowego jego wysokość może skutkować wzrostem szarej strefy, co będzie wpływać na wysokość dochodów podatkowych.

Czynnikiem, który można również zaliczyć do grupy makroekonomicznych, jest demografia. Jej pozytywne oddziaływanie na wielkość luki podatkowej tłumaczy się łatwością ukrycia się „w tłumie”, czyli mniejszym prawdopodobieństwem kontroli (Szczypińska, 2018: 3). Wielkość populacji pojawia w badaniach luki VAT, jednak logiczne wydaje się powiązanie jej również z pozostałymi podatkami, biorąc pod uwagę np. prawdopodobieństwo kontroli przy większej i mniejszej liczbie podmiotów.

Statystyczna istotność szarej strefy jako czynnika determinującego lukę podatkową została odnotowana jedynie w badaniu Hany Zidkovej (2014). Mimo to wskazanie jego znaczenia dla analizy luk podatkowych jest ważne. Uchylenie się od opodatkowania prowadzi do funkcjonowania w szarej strefie. Logiczne jest, że im większa szara strefa, tym większa powinna być luka podatkowa. Problemy z wykazywaniem jej statystycznej istotności mogą wynikać z niedoskonałości szacunków, przez co rzadko pojawia się w badaniach ekonometrycznych prowadzonych w skali makro.

Efektywna administracja skarbową może być ujęta jako czynnik instytucjonalny o formalnym charakterze. Kluczowym czynnikiem zmniejszającym liczbę oszustw i błędów jest informacja oraz szybkość jej uzyskiwania. Im jakościowo gorszy i wolniejszy obieg informacji w systemie skarbowym, tym większa przestrzeń dla ewentualnych nadużyć. Cyfryzacja procesów płatności podatku okazuje się istotnym czynnikiem ograniczającym ubytki w dochodach podatkowych. Potwierdza to statystycznie istotne znaczenie wydatków IT czy kosztów administracji w wielu badaniach (por. tabela 1). Sprawna i efektywna administracja skarbową będzie sprzyjać ograniczeniu wszelkiego rodzaju nadużyć, błędów czy różnic w interpretacji przepisów⁸.

Przestrzeganiu prawa powinna sprzyjać efektywność formalnych instytucji. Pojęcie efektywności jest jednak na tyle szerokie, że trudno jednoznacznie scharakteryzować takie instytucje. W analizach najczęściej przyjmuje się jakieś proxy w postaci wskaźnika, dzięki któremu można przybliżyć daną wielkość. W badaniach dotyczących luk podatkowych często wykorzystuje się wskaźnik pokazujący skalę korupcji (zastosowano go w przypadku podatków VAT, PIT i podatku akcyzowego). Dzięki niemu można przybliżyć szeroko rozumianą praworządność, a przez to funkcjonowanie instytucji formalnych.

Poza instytucjami formalnymi można wyróżnić też instytucje nieformalne. Znaczenie ich oddziaływania można pokazać na podstawie kształtowania tzw. moralności i kultury podatkowej. Społeczne przekonanie co do sensu płacenia podatków będzie

⁸ Należy jednak pamiętać, że posiadanie efektywnej administracji skarbowej nie uchroni przed brakiem możliwości egzekucji podatkowych w przypadku niektórych bankructw. Pewna wielkość zaległych dochodów podatkowych jest po prostu niemożliwa do ściągnięcia.

oddziaływać na wielkość luki podatkowej na poziomie mikroekonomicznym. Im mniejsze zaufanie do państwa i jego instytucji, tym bardziej ograniczona skłonność do sumiennego wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych. W szczególności podatne na uchylanie się od opodatkowania będą usługi, które nie wymagają dokumentacji, a opierają się na dwustronnych korzyściach. Powyższe tezy znajdują odzwierciedlenie w badaniu przeprowadzonym przez Janusza Kudłę i Mateusza Kopyta (2020). Polegało ono na zbadaaniu intencji podatników w zakresie uchylania się od opodatkowania. Eksperymentem objęto 423 małe polskie przedsiębiorstwa. Autorzy stwierdzili, że możliwe postrzeganie państwa jako niebudzącego zaufania uzasadnia niepłacenie podatków. Wysokie zaufanie zmniejsza natomiast uchylanie się od opodatkowania. We wnioskach pojawiło się też zjawisko oporu podatkowego, który występuje przy wymuszaniu dostosowywania się do prawa podatkowego. Zbyt duża kontrola może zwiększać skłonność do oszustw. Działania efektywnej administracji skarbowej powinny polegać zatem na znalezieniu balansu pomiędzy restrykcyjnością przepisów a wolnością gospodarczą podmiotów⁹.

Na podstawie przeprowadzonego przeglądu literatury przyjęto ogólne czynniki determinujące luki podatkowe:

- 1) czynniki makroekonomiczne – poziom rozwoju i stan koniunktury gospodarczej, obciążenie podatkowe, struktura gospodarki, demografia, szara strefa, instytucje formalne (efektywna administracja skarbową, praworządność), inne;
- 2) czynniki mikroekonomiczne – instytucje nieformalne (moralność i kultura podatkowa, zaufanie do państwa), inne.

Sporządzona lista z pewnością nie jest kompletna – po prostu przedstawia najczęściej pojawiające się w omawianej literaturze czynniki. Znajdują one zastosowanie dla podatków VAT, CIT, PIT i podatku akcyzowego. Pod pojęciem „inne” rozumie się natomiast czynniki, których nie można sformułować w sposób ogólny dla wszystkich podatków lub czynniki nieujęte w opisie, a które występują lub mogą się pojawić w wyniku ewolucji gospodarek.

⁹ Próbuąc znaleźć balans pomiędzy restrykcyjnością przepisów a wolnością gospodarczą podmiotów, można odwołać się do teorii opisujących skłonność do wypełniania obowiązków podatkowych, np. teorii portfela, teorii perspektywy czy teorii interakcji społecznych (Adamczyk, Czyż, 2015: 126–129). Możliwe jest również wskazanie czynników powodujących uchylanie się od opodatkowania. Konkretną listę prezentuje Ryszard Sowiński (2009: 65, 104, 133). Teoretyczne aspekty obniżania ciężaru podatkowego przedstawia również Alina Klonowska (2017: 11–49).

3. Czynniki determinujące luki podatkowe w Polsce – analiza szczegółowa

W dalszej części artykułu szczegółowo omówiono wskazane ogólne czynniki determinujące luki podatkowe. W każdym przypadku zastosowano szersze podejście, w którym – oprócz omówienia poszczególnych czynników – przedstawiono estymacje luki polityki podatkowej, a dla podatku PIT przeprowadzono własne jej szacunki. W przypadku luki VAT dokonano międzynarodowych porównań. Było to możliwe ze względu na znaczną harmonizację systemów VAT w Unii Europejskiej. Dla pozostałych podatków porównania międzynarodowe byłyby niewłaściwe, gdyż regulacje w zakresie podatków CIT, PIT czy akcyzy są różne w różnych krajach. Mimo iż w przypadku podatku CIT występują systemowe podobieństwa między krajami, nie oznacza to ich harmonizacji. Z tego powodu zrezygnowano z przeprowadzenia międzynarodowych porównań dla luk podatkowych CIT, PIT i akcyzy.

3.1. Podatek od towarów i usług (VAT)

Dochody z podatku VAT stanowiły przeszło 45% wpływów budżetowych w 2019 roku. Relatywnie niewielki procentowy ubytek dochodów z tego podatku ma zatem znaczenie dla finansów państwa. Polska nie stanowi tu wyjątku, gdyż wiele systemów podatkowych państw Unii Europejskiej opartych jest na podatkach konsumpcyjnych. Wprowadzenie stawek preferencyjnych np. dla żywności czy produktów pierwszej potrzeby powoduje jednak ubytki dochodów. W tabeli 2 przedstawiono kształtowanie się luki polityki podatkowej w latach 2015–2018 w wybranych krajach¹⁰.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że luka polityki podatkowej w Polsce kształtuje się powyżej średniej EU–28, choć nie jest ona jednak najwyższa. Obserwuje się jej stabilność w czasie. Przeszło dwie trzecie luki wynika ze zwolnień przedmiotowych, a jedna trzecia z obniżonych i zerowych stawek VAT.

W tabeli 3 przedstawiono stawki VAT oraz efektywną stawkę VAT. Wysokość efektywnej stawki VAT w Polsce była stabilna w czasie. Pomimo stosowania różnej liczby i wysokości stawek VAT w poszczególnych krajach w 2018 roku wielkości efektywnych stawek były zbliżone, np. w Polsce, Czechach, Rumunii i Słowacji. W pozostałych krajach były one niższe lub wyższe o około 20%.

¹⁰ Do porównania wybrano sąsiadów Polski, były kraje postkomunistyczne (Rumunia i Węgry) oraz państwa o najniższej luce VAT (Szwecja i Holandia).

Tabela 2. Podatek VAT – luka polityki podatkowej w latach 2015–2018 w wybranych krajach (w proc.)

	2015			2016			2017			2018		
	Luka polityki	Luka stawek	Luka zwolnień	Luka polityki	Luka stawek	Luka zwolnień	Luka polityki	Luka stawek	Luka zwolnień	Luka polityki	Luka stawek	Luka zwolnień
Czechy	38,77	5,50	33,27	38,49	6,12	32,37	37,96	5,77	32,19	39,21	5,57	33,64
Niemcy	44,33	7,07	37,26	44,38	7,25	37,13	44,26	7,35	36,91	44,15	6,76	37,39
Węgry	42,10	4,61	37,49	45,26	5,13	40,12	43,48	5,75	37,73	45,31	8,01	37,30
Holandia	51,93	11,08	40,86	51,53	11,15	40,38	51,84	11,19	40,65	52,46	11,16	41,30
Polska	48,75	15,45	33,31	48,69	15,32	33,37	48,36	14,61	33,74	48,06	14,91	33,15
Rumunia	25,99	5,79	20,20	33,94	9,06	24,88	34,00	8,37	25,63	36,49	14,23	22,27
Słowacja	36,65	1,47	35,19	38,84	2,53	36,31	38,29	2,44	35,85	41,60	2,34	39,26
Szwecja	48,11	7,81	40,31	46,32	8,07	38,26	46,45	7,95	38,50	46,67	7,90	38,77
EU-28	44,04	9,50	34,54	44,83	9,95	34,88	44,52	9,56	34,96	44,24	10,07	34,17

Źródło: Komisja Europejska, 2017; 2018; 2019; 2020

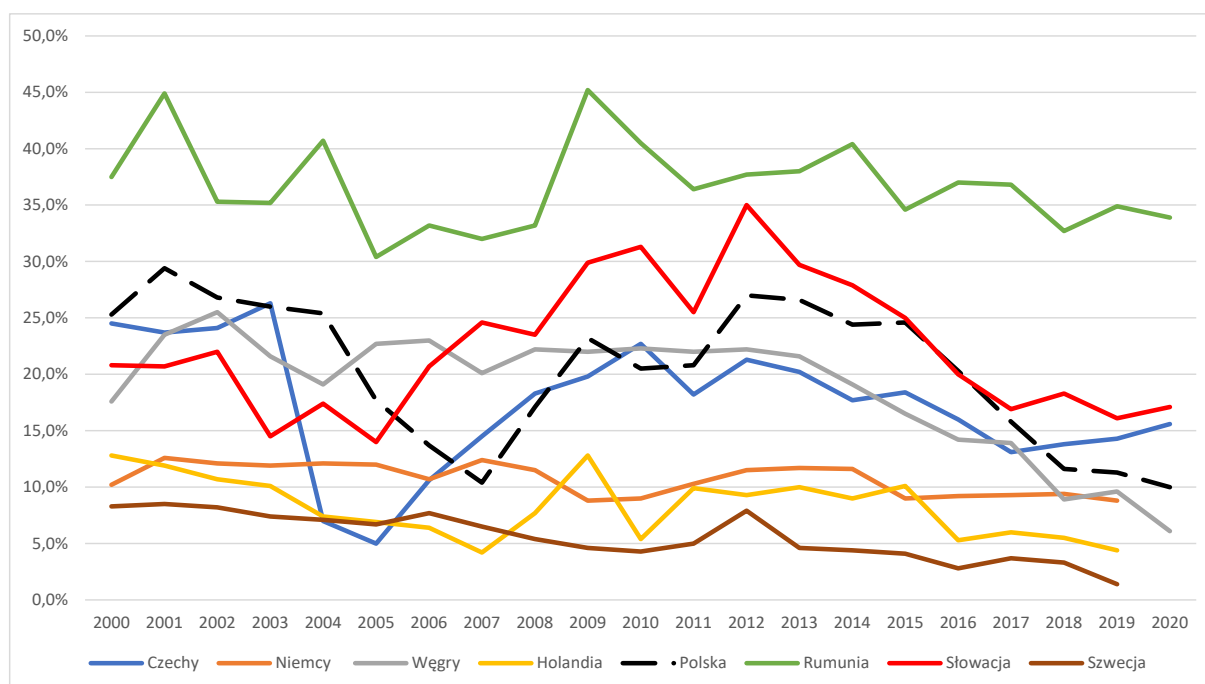
Tabela 3. Stawki podatku VAT w latach 2015–2018 w wybranych krajach (w proc.)

	2015		2016		2017		2018	
	Podstawowa i obniżone	Efektywna	Podstawowa i obniżone	Efektywna	Podstawowa i obniżone	Efektywna	Podstawowa i obniżone	Efektywna
Czechy	21; 15; 10	12,7	21; 15; 10	12,7	21; 15; 10	12,9	21; 15; 10	12,6
Niemcy	19; 7	10,6	19; 7	10,6	19; 7	10,6	19; 7	10,6
Węgry	27; 18; 5	15,8	27; 18; 5	14,9	27; 18; 5	15,4	27; 18; 5	14,8
Holandia	21; 6	10,1	21; 6	10,2	21; 6	10,1	21; 6	10
Polska	23; 8; 5	11,9	23; 8; 5	11,9	23; 8; 5	12	23; 8; 5	12,1
Rumunia	24; 9; 5	18	20; 9; 5	13,5	20; 9; 5	12,7	20; 9; 5	12,1
Słowacja	20; 10	12,6	20; 10	16,1	20; 10	12,3	20; 10	11,6
Szwecja	25; 12; 6	13	25; 12; 6	13,4	25; 12; 6	13,4	25; 12; 6	13,4

Źródło: Komisja Europejska, 2017; 2018; 2019; 2020

W większości badań jeden z czynników determinujących lukę podatkową VAT stanowi obciążenie podatkiem (Agha, Haughton, 1996; Reckon LLP, 2009; Barbone i in., 2013; Zidkova, 2014; Adamczyk, Czyż, 2015; Komisja Europejska, 2018; Szczypińska, 2018). Przyjmuje się tu różne zmienne: wysokość podstawowej stawki VAT, średnią ważoną

stawkę VAT, średnią stawkę VAT czy liczbę stawek VAT. W większości przypadków zależność jest dodatnia i istotna statystycznie. Wyjątki stanowią państwa skandynawskie (Szczypińska, 2018: 4), gdzie wysokość i liczba stawek ma mniejsze znaczenie od tzw. moralności podatkowej. Wydaje się, że wraz z rozwojem świadomości obywatelskiej podobne procesy mogą pojawić się w państwach rozwijających się, w tym w Polsce. Tezę tę można uzasadnić badaniem CBOS (2016), w którym pytano o postawy wobec płacenia podatków. Zdecydowana większość respondentów (92%) stwierdziła, że należy płacić podatki, a z największym potępieniem spotykały się wyłudzenia VAT (91% badanych nie usprawiedliwiała takiego zachowania).



Wykres 1. Luka podatkowa VAT jako procent VTTL¹¹ w latach 2000–2020 w wybranych krajach

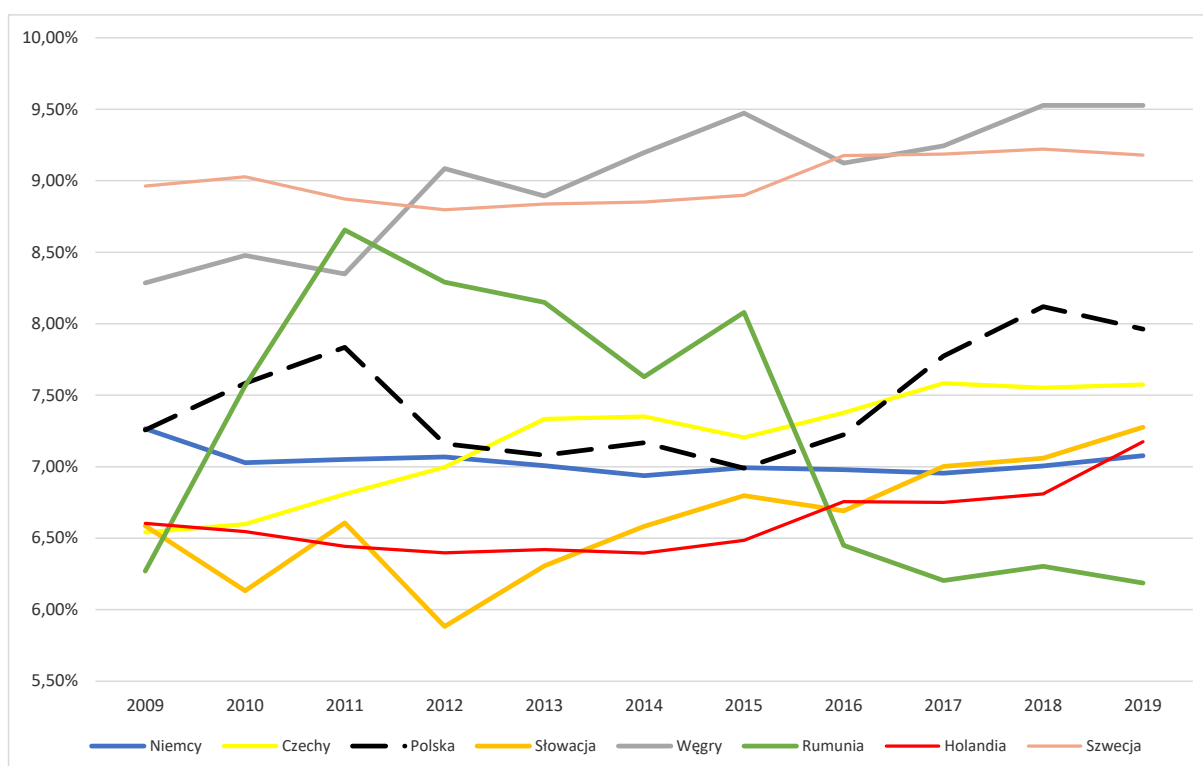
Źródło: Komisja Europejska, 2021

Porównując dane z tabeli 3 i wykresu 1, można zauważyć, że przykład Szwecji potwierdza „wyjątkowość” państw skandynawskich. Pomimo wysokich stawek VAT, w tym relatywnie wysokiej efektywnej stawki VAT, Szwecja charakteryzuje się najniższą luką VAT. Dodatkowo zmienność luki jest relatywnie niewielka. Podobnie wahania kształtują się w Niemczech i Niderlandach. W Polsce wahania luki VAT były relatywnie duże. Zbliżoną zmienność odnotowano w Czechach, Słowacji, Rumunii i na Węgrzech.

Wielkość PKB była często wskazywana jako jeden z czynników determinujących lukę podatkową. Dane zawarte na wykresie 2 pokazują, że w przypadku państw o relatywnie stabilnej wielkości luki podatkowej VAT (Szwecja, Niemcy i Holandia) odnotowuje

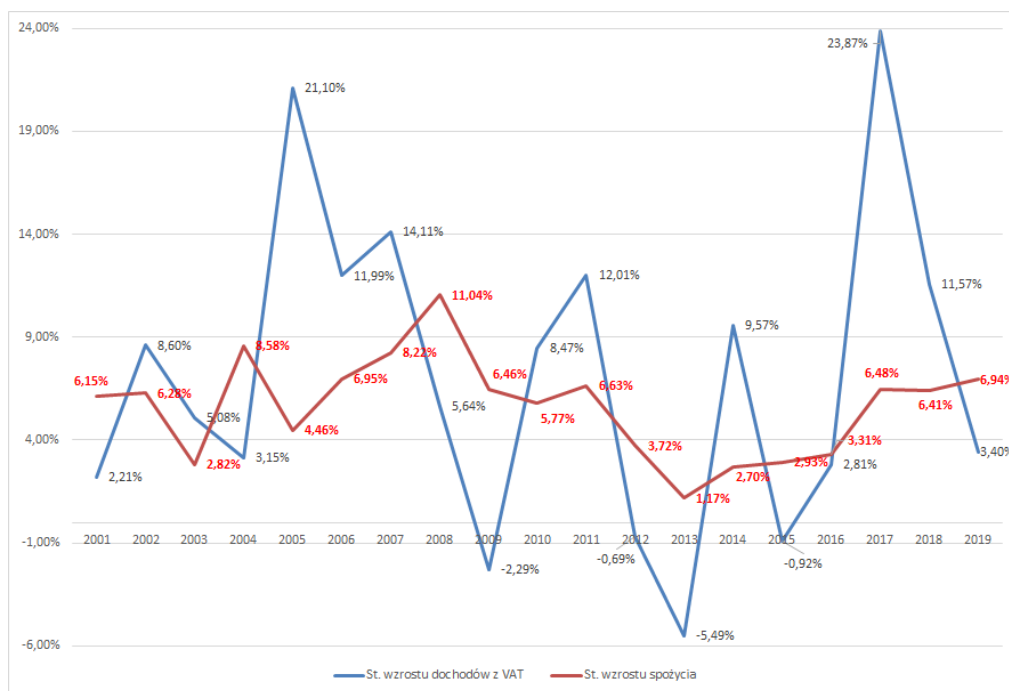
¹¹ Całkowita wartość należna (VAT total tax liability).

się również relatywnie stabilne kształtowanie się wielkości dochodów z VAT do PKB. Dla pozostałych państw zmienność tej relacji jest duża. Widać to zwłaszcza w przypadku Rumunii. W Polsce wahania były mniejsze, jednak nieporównywalne do państw o stabilnej relacji VAT/PKB. Badając zależność pomiędzy wielkością luki VAT a dochodami z VAT w relacji do PKB w Polsce w latach 2009–2019, stwierdzono silną ujemną korelację pomiędzy tymi zmiennymi. Należy jednak zauważyć, że zmiany relacji dochody VAT–PKB mogą wynikać ze zmian wpływów z VAT, ale także ze zmian PKB. Bazowanie na tej zależności może być obarczone wieloma czynnikami, które kształtują się niezależnie od luki podatkowej. Lepszą zmienną, która może wyjaśnić zmienność dochodów z podatku VAT (pośrednio zatem kształtowanie się wahań luki VAT), jest spożycie.



Wykres 2. Relacja dochodów z VAT do PKB w latach 2009–2019 w wybranych krajach

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu



Wykres 3. Zmiany dochodów z VAT i spożycia w Polsce w latach 2001–2019

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

Na wykresie 3 zestawiono stopy wzrostu dochodów z VAT i spożycia. Współczynnik korelacji dla spożycia i dochodów z VAT w latach 2000–2019 wyniósł dla Polski 0,979. Bardzo silna korelacja tych dwóch zmiennych nie powinna zaskakiwać, gdyż spożycie stanowi teoretyczną bazę podatku VAT. Mimo wszystko analizując dane z wykresu 3, widać, że wahań dochodów z podatku VAT nie da się wyjaśnić wyłącznie zmiennością stóp spożycia. Oznacza to, że muszą występować jeszcze inne zmienne, które decydują o wzroście dochodów podatkowych VAT, a więc mają wpływ na lukę podatkową.

Szczegółową analizę czynników determinujących bazę podatkową VAT w Polsce przeprowadzili Tomasz Mazur i współautorzy (Mazur i in., 2019: 8). Wśród zmiennych, które można uznać za makroekonomiczne, wymienili¹²:

- spożycie prywatne;
- inwestycje sektora rządowego, samorządowego, instytucji niekomercyjnych oraz pozostałych sektorów;
- zużycie pośrednie sektora rządowego, samorządowego, instytucji niekomercyjnych oraz pozostałych sektorów.

Cytowani autorzy podkreślili, że dla płatności podatku VAT najistotniejsi są tzw. podatnicy ekonomiczni. Nie chodzi o to, kto fizycznie odprowadza podatek VAT, ale o to, kogo ten podatek faktycznie obciąża. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na podmioty

¹² Oprócz nich wskazują również na ograniczenia w prawie do odliczania VAT – np. wydatków związanych z pojazdami samochodowymi, wydatków na działki budowlane oraz wydatków na aktywa o wyjątkowej wartości. Wielkości te związane są jednak z prowadzoną polityką podatkową.

sektora państwowego. Nawet jeśli nie są one podatnikami VAT lub są z niego zwolnieni, to płacąc za usługi, są jego podatnikami ekonomicznymi. Z tego punktu widzenia wzrost udziału wydatków sektora publicznego¹³ (zarówno konsumpcyjnych, jak i inwestycyjnych) będzie pozytywnie oddziaływał na dochody z VAT, a więc na wielkość luki podatkowej.

Chcąc zweryfikować znaczenie instytucji formalnych w przypadku luki VAT w Polsce, można odwołać się do przeprowadzonych jej dekompozycji. Dekomponując dla 2013 roku lukę VAT, Grzegorz Poniatowski (2016: 27) wyróżnił: wyłudzenia VAT (karuzele podatkowe – MTIC) (11%), przemyt wyrobów akcyzowych (6%), zawyżanie zwrotów (32%), nadużycie zwolnienia podatkowego (mikroprzedsiębiorstwa – 3%), pomyłki (7%) i inne (41%). Pomimo iż wyłudzenia VAT stanowią bardzo poważne przestępstwa, ich skala wydaje się mniejsza niż zawyżanie zwrotów VAT. Liczba podmiotów uczestniczących w drugim procederze jest znacznie większa, przez co pojawia się efekt skali.

Największy odsetek zdekomponowanej luki VAT (41%) nie miał zidentyfikowanych konkretnych czynników. Propozycję ich uzupełnienia można znaleźć w raporcie EY (Zespół Analiz Ekonomicznych EY, 2020) dotyczącym szarej strefy. Przeprowadzone przy okazji szacunki luki VAT zawierają interesujący jej komponent, wynikający z gotówkowej szarej strefy. Gotówka może być przyczyną albo efektem uchylania się od opodatkowania. Płatności gotówkowe, które nie są rejestrowane (nie bierze się paragonu), są powodem powstawania szarej strefy. W przypadku płatności, w których celowo pojawia się gotówka, np. przy braku faktury za usługę, jest ona skutkiem funkcjonowania w szarej strefie. W pierwszym przypadku powinno się promować płatności elektroniczne, w drugim kontrolować podmioty. Działania takie są podejmowane przez służby skarbowe w Polsce. Mimo to luka VAT związana z gotówkową szarą strefą pozostaje względnie stabilna (w 2012 r. wynosiła 1,56% PKB, a w 2018 r. 1,24% PKB). W tym samym czasie luka VAT związana z wyłudzeniami spadła praktycznie do zera. W obu raportach występuje zatem zbieżność znaczenia luki VAT z tytułu wyłudzeń. Odnosi się wrażenie, że rozwiązania i narzędzia wprowadzone w tym obszarze wyeliminowały w znacznym stopniu wyłudzenia. Utrzymanie tego stanu przez szeroko zakrojone działania prewencyjne stanowi obecnie wyzwanie dla państwa.

Chcąc zapobiegać utracie wpływów z VAT, powinno się budować efektywną administrację skarbową. Potwierdzają to badania wielkości luk podatkowych¹⁴ (por. tabela 1). W Polsce efektywna administracja skarbowa należy do jednego z trzech filarów

¹³ Odwołując się do podstawowego równania makroekonomicznego $Y = C + I + G + NX$, można stwierdzić, że wzrost G będzie zmniejszał lukę podatkową VAT w większym stopniu niż taki sam wzrost C . Wynika to z tego, że prawdopodobieństwo pojawienia się uchylania od opodatkowania w sektorze publicznym wydaje się znacznie mniejsze niż w sektorze prywatnym.

¹⁴ Chodzi przede wszystkim o pozytywny wpływ informatyzacji oraz nakładów na administrację skarbową na wielkość luki podatkowej.

poprawy ściągальności¹⁵ podatku VAT (Sarnowski, Selera, 2018: 5). Z ekonomicznego punktu widzenia chodzi o zmniejszenie asymetrii informacji pomiędzy urzędem skarbowym a podatnikiem. W wielu przypadkach możliwość wyłudzenia podatku VAT opiera się na niedoskonałej informacji dotyczącej działań podmiotów gospodarczych. Uchylenie się od opodatkowania jest odkrywane po czasie, kiedy już niewiele można zrobić. W szczególności dotyczy to przestępstw karuzelowych, w których podstawowym narzędziem przestępców jest tzw. znikający podatnik (Poniatowski, 2016: 40–42). Poprawa przepływu informacji pomiędzy urzędem a podatnikiem oraz wymuszenie odpowiedniej jakości tej informacji jest kluczem do zmniejszenia nadużyć¹⁶.

Poziom rozwoju i aktualna koniunktura gospodarcza, obciążenie podatkowe, zmiany strukturalne, szara strefa, demografia oraz instytucje formalne (efektywna administracja skarbowa) zostały wskazane jako ogólne czynniki determinujące luki podatkowe w skali makro. Poza tym w przypadku podatku VAT powinno się wziąć pod uwagę jeszcze zmienną związaną z otwartością gospodarki. Joshua Aizenman i Yothin Jinjirak (2008: 401–402) wskazywali na istotność tej determinanty, a Komisja Europejska (2020: 68–69) wyszczególniła wielkość ryzykownego importu jako czynnik wpływający na lukę podatku VAT.

Ogólnymi czynnikami mikroekonomicznymi determinującymi lukę VAT są instytucje nieformalne (moralność i kultura podatkowa, zaufanie do państwa). Omawiany wcześniej opór podatkowy można odnieść do każdego z podatków, gdyż wynika z postrzegania systemu podatkowego przez podatników. Jego oddziaływanie w przypadku podatku VAT zidentyfikowali Edward Christie i Mario Holzner (2006: 36–37). Z tego względu należy ostrożnie podchodzić do restrykcyjności egzekwowania podatku VAT. Warto pamiętać, że pomimo iż 91% respondentów potępiało wyłudzenia podatku VAT (CBOS, 2016: 4), to ponad połowa badanych (53,5%) usprawiedliwia płatności gotówkowe, aby

15 Trzy filary to: nowoczesna legislacja, efektywna administracja, intensywna współpraca z biznesem.

16 Prace nad różnego rodzaju narzędziami zmniejszającymi skalę nadużyć w podatku od towarów i usług prowadzone są od wielu lat w Ministerstwie Finansów. Przykładowo: już w 2011 roku wprowadzono mechanizm odwrotnego obciążenia w obrocie złomem (Mielniczuk-Stelmach, 2018: 161). W kolejnych latach wprowadzono wiele innych instrumentów, wśród których warto wymienić: narzędzia walki z wyłudzeniami VAT (JPK, odwrócona płatność, podzielona płatność, system SENT – monitorowania drogowego transportu towarów, STIR); informatyzację (centralna baza faktur, deklaracje VAT składane elektronicznie); zmniejszenie limitu płatności gotówkowych; rozszerzenie odpowiedzialności solidarnej; skrócenie czasu rozliczeń; dokładniejszą weryfikację przy rejestracji dla potrzeb VAT. Pomimo podjętych działań w raporcie NIK znalazł się wniosek: „(1) kontynuowania prac w zakresie przygotowania oraz wykorzystania nowoczesnych narzędzi informatycznych do analizy obszarów ryzyka i podejmowania działań systemowych lub typowania podmiotów do kontroli w celu usprawnienia oraz przyspieszenia reakcji służb [...] (4) monitorowania skuteczności wprowadzanych rozwiązań mających uszczelnić system podatku VAT i poprawić skuteczność jego poboru oraz szybkie wdrażanie kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie negatywnych zjawisk w zakresie systemu VAT, jeżeli dotychczas wprowadzone będą nieadekwatne do aktualnych zagrożeń” (Najwyższa Izba Kontroli, 2019: 25).

uniknąć tego podatku (Lewicka-Strzałecka, 2020: 11, 24). Podając powody takiej decyzji, prawie połowa pytaných (49,3%) wskazywała na nieuczciwość drugiej strony (urzędów skarbowych). Ponownie koresponduje to z wnioskami dotyczącymi oporu podatkowego.

3.2. Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)

Luka podatkowa CIT jest drugą najczęściej analizowaną w literaturze po luce VAT. Międzynarodowa konkurencja w opodatkowaniu kapitału powoduje, że ubytek dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych może stać się istotnym problemem dla finansów publicznych. W 1996 roku w Polsce rozpoczęto obniżanie podstawowej stawki podatku CIT z 40% do 19%, które osiągnięto w 2004 roku. Wprowadzona w 2017 roku preferencyjna stawka CIT (15%)¹⁷ wpisuje się w nadal występujący trend obniżania obciążeń opodatkowania kapitału¹⁸.

Tabela 4. Struktura podatników CIT według dochodów w latach 2007–2018

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dochód i podatek	40,8	39,5	36,6	36,6	37,3	37,3	38,3	37,9	38,5	38,0	38,2	40,7
Strata	26,2	27,6	30,5	30,3	29,3	30,0	29,1	28,2	28,6	30,5	30,1	33,0
Dochód bez podatku	33,0	32,9	32,8	33,1	33,4	32,7	32,5	33,9	32,9	31,5	31,7	26,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Pomimo iż stawki podatku CIT są na niskim poziomie, udział firm wykazujących dochód i podatek pozostaje na relatywnie stałym poziomie. Od 2007 roku udział podmiotów wykazujących stratę wzrósł o niecałe 6 p.p. (por. tabela 4). Pomimo bardzo dobrej koniunktury w ostatnich latach nie odnotowano znaczącej zmiany strukturalnej w tym zakresie.

W 2019 roku Polski Instytut Ekonomiczny przedstawił jako pierwszy szacunki luki CIT dla Polski (Bąkowska, Gniazdowski, Lachowicz, 2019), by w kolejnym raporcie z 2020 roku poszerzyć je o lukę polityki podatkowej CIT¹⁹ (Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020). Szacunki luki polityki podatkowej zostały przeprowadzone dla wersji

¹⁷ W 2019 roku została obniżona do 9%.

¹⁸ Wprowadzenie tzw. estońskiego CIT jest kolejnym krokiem w zmniejszaniu opodatkowania dochodów osób prawnych.

¹⁹ Autorzy nazywają ją luką polityczną w CIT.

minimum, która zawiera ubytek dochodów CIT z trzech obszarów: możliwości odliczania strat z lat ubiegłych, istnienia specjalnych stref ekonomicznych oraz obniżonej stawki CIT. Wysokość luki polityki podatkowej CIT pozostawała, podobnie jak w przypadku podatku VAT, relatywnie stabilna. Wprowadzenie preferencyjnej stawki podatku w niewielkim stopniu wpłynęło na jej zwiększenie.

Tabela 5. Luka polityki podatkowej CIT w latach 2014–2018 (w mld zł)

Obszar	Rok	2014	2015	2016	2017	2018
	Odliczanie strat z lat ubiegłych		3,0	2,6	2,7	3,7
Specjalne strefy ekonomiczne		2,5	2,5	2,7	2,6	2,7
Obniżona stawka		0,0	0,0	0,0	0,4	0,6
Suma		5,5	5,1	5,4	6,7	7,2

Źródło: Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020: 11

Szacunki luki podatkowej w CIT przeprowadzone w 2020 roku przedstawiono w tabeli 6. Zostały one opracowane na podstawie metodologii zaproponowanej przez MFW (The RA-GAP Methodology). Jest to metoda top-down, w której lukę podatkową oblicza się na podstawie rachunków narodowych. Niestety, jej wadą jest mała precyzja obliczeń. W świetle przedstawionych danych luka w CIT systematycznie malała od roku 2014, by w 2018 wynieść 1% PKB. Tłumacząc spadek luki, autorzy wskazali na dwie przyczyny. Pierwsza to spadek skłonności do unikania i uchylania się od opodatkowania przez podmioty gospodarcze w okresie dobrej koniunktury. Druga to poprawa ściągalności podatku CIT w wyniku działań przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów w latach 2014–2018 (Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020: 14). Na identyczne determinanty wskazali Karolina Konopczak i Aleksander Łożykowski (2019). Doprecyzowali jednak, że za 60% zmniejszenia luki odpowiadały czynniki koniunkturalne, a za 40% czynniki instytucjonalne związane z uszczelnieniem systemu. W tym przypadku również korzystano z metody top-down.

Tabela 6. Luka podatkowa w CIT w Polsce w latach 2014–2018

Jednostka	Rok	2014	2015	2016	2017	2018
	W mld zł		34,1	33,4	30,6	26,4
Proc. teoretycznych wpływów		54,0	50,0	48,0	41,0	33,0
Proc. PKB		2,0	1,9	1,6	1,3	1,0

Źródło: Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020: 10

Używając metody bottom-up, Dominik Gajewski, Monika Laskowska i Rafał Kusy (2019) oszacowali efekty uszczelnienia podatku CIT w latach 2016–2018. Metoda ta jest bardziej precyzyjna, gdyż polega na badaniu poszczególnych podmiotów gospodarczych. We wnioskach z raportu stwierdzili: „Na podstawie przeprowadzonej analizy nie zidentyfikowano istotnych zmian w poziomie wykazanego podatku należnego CIT, które mogłyby być efektem realnego uszczelnienia systemu podatkowego w zakresie CIT” (Gajewski, Laskowska, Kusy, 2019: 6–7). Co więcej, analizując strukturę podatników, zauważyli, że duże podmioty, których dane zostały opublikowane przez Ministerstwo Finansów, odpowiadają za średnio 64% rocznych dochodów budżetowych z CIT w latach 2013–2018. Poza tym w latach 2013–2018 utrzymywała się stała grupa podmiotów, które płaciły corocznie najwyższy podatek CIT (wśród nich duże spółki Skarbu Państwa). Wzrost dochodów z podatku CIT autorzy raportu przypisali poprawie koniunktury, w szczególności w branżach związanych z konsumpcją prywatną oraz produkcją kontraktową²⁰. Warto tu jednak zauważyć, że wzrost wpływów z podatku CIT w Polsce był stosunkowo niewielki, gdyż „baza podatku CIT” jest relatywnie mała. Polska znajduje się poniżej średniej dla krajów OECD, porównując należny CIT do nominalnego PKB (przykładowo: w 2016 roku Polska – 1,8%, średnia OECD – 2,9%) (Gajewski, Laskowska, Kusy, 2019: 17–19).

Przytoczone wyniki badań wskazują, że dla podatku CIT można przyjąć ogólne makroekonomiczne czynniki determinujące w postaci: poziomu rozwoju i aktualnej koniunktury gospodarczej, zmian strukturalnych oraz instytucji formalnych. Badanie metodą bottom-up wykazało, że duże znacznie ma struktura podatników. Wielkość obciążenia podatkowego jest istotna dla konkurencji podatkowej, jednak patrząc na raczej stabilny udział podatników wykazujących stratę, może nie być najistotniejsza. Jeśli podmioty mają możliwość „manipulacji” wielkością zysku, jego obciążenie podatkiem nie będzie istotne. Powstrzymanie uchylania się od opodatkowania w postaci zysków sztucznie transferowanych za granicę jest tu szczególnie ważne (Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020: 13). Udowodnienie tego procederu jest jednak trudne, gdyż wiele podmiotów twierdzi, że unika opodatkowania, wykorzystując legalne środki prawne. Potwierdzeniem powszechności takich działań jest występowanie statystycznie istotnych różnic pomiędzy dochodem księgowym a dochodem podatkowym w przedsiębiorstwach. Na podstawie bazy Amadeus (dane za 2015 rok; 2201 spółek) oraz bazy InfoCredit (lata 2008–2012; 340 obserwacji) badanie w tym obszarze dla Polski przeprowadziła Anna Leszczyłowska (2017). Autorka stwierdziła, że w badanych spółkach akcyjnych wynik księgowy i podatkowy różniły się od siebie w sposób statystycznie istotny. Możliwości unikania opodatkowania wydają się zatem na tyle duże, że ryzykowanie oszustw może być dla podmiotów nieopłacalne.

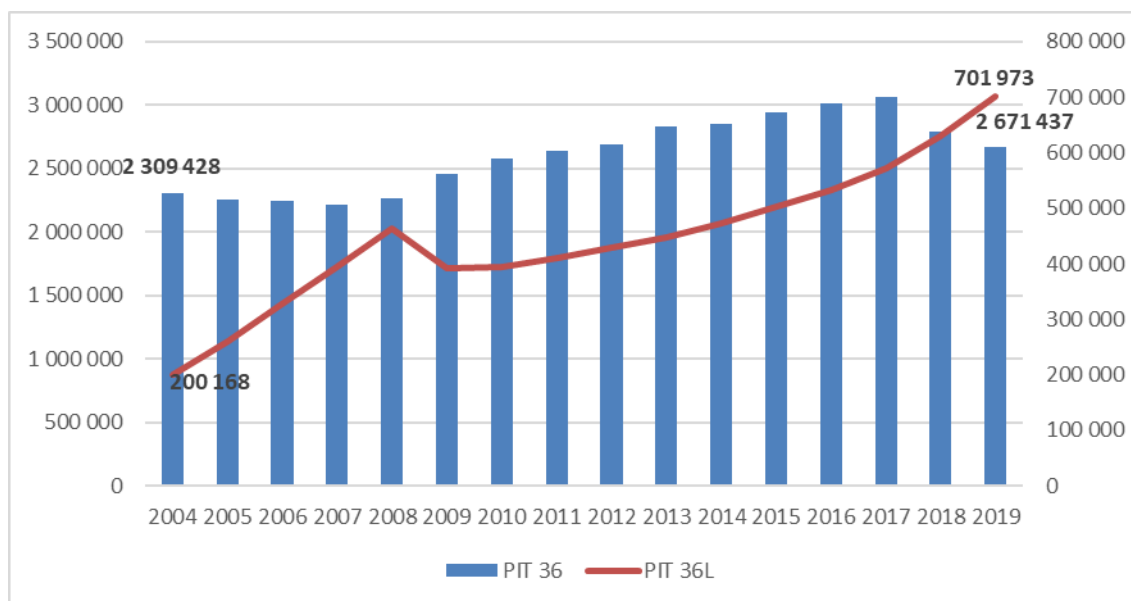
²⁰ Produkcja półproduktów na zlecenie podmiotów zagranicznych, będąca efektem dobrej koniunktury na świecie.

W wykrywaniu ewentualnych nadużyć pomocna jest efektywna administracja skarbowa. Niestety, działania wyłącznie na szczeblu krajowym, zwłaszcza w stosunku do korporacji międzynarodowych, wydają się mało efektywne. Potrzebne są działania na szczeblu międzynarodowym, które będą prowadziły zarówno do zmniejszenia unikania, jak i uchylania się od opodatkowania (Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020: 21). Przede wszystkim powinny one rozwijać rozwiązania, które przeciwdziałają cenom transferowym, wprowadzają klauzule przeciwko unikaniu opodatkowania (tzw. klauzule antyabuzywne, np. GAAR, MDR) oraz harmonizują podatek dochodowy od osób prawnych na szczeblu Unii Europejskiej. Wszystkie powyższe rozwiązania zostały już wprowadzone lub będą wprowadzone w Polsce. Poza tym należy tworzyć regulacje zmniejszające różnice pomiędzy dochodem księgowym i podatkowym, nawet jeżeli każda udana próba uszczelnienia systemu po jakimś czasie przestaje działać, bo pojawiają się nowe sposoby unikania opodatkowania. Jednocześnie warto na poziomie mikroekonomicznym kształtować moralność i kulturę podatkową. Zwiększanie zaufania do państwa oraz pozytywne postrzeganie jego działań z pewnością nie zaszkodzą.

3.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)

Ze względu na swoją powszechność oraz wymóg składania corocznych rozliczeń podatek dochodowy od osób fizycznych budzi społeczne zainteresowanie. Z politycznego punktu widzenia jest on zatem istotny. Wprowadzane zmiany mogą przynieść korzyści lub straty w poparciu elektoratu. Z tego względu ewentualna luka polityki podatkowej może być znacząca. Według wiedzy autora do tej pory nie powstały szacunki luki polityki podatkowej PIT dla Polski. Wydaje się, że progresja podatku PIT rozliczanego według skali z definicji wyklucza możliwość szacunków np. luki związanej z niższymi stawkami podatkowymi. Wszelkie odstępstwa od progresji w systemie podatku PIT należałoby jednak traktować jako lukę polityki podatkowej. Odstępstwo takie stanowi opcja podatku liniowego (19%) w PIT.

Na wykresie 4 przedstawiono liczbę podatników składających zeznania podatkowe PIT 36 i 36L w latach 2004–2019. W tym okresie odnotowano wynoszący przeszło 250% wzrost liczby podatników rozliczających się za pomocą opcji liniowej, przy ponad piętnastoprocentowym wzroście przedsiębiorców rozliczających się według skali. Nieporównywalnie duży wzrost podatników rozliczających się za pomocą PIT 36L świadczy o korzyściach podatkowych. Opcja liniowa powoduje, że system podatkowy staje się regresywny (Piwowarski, 2016: 47). Najbogatsi podatnicy znacznie zyskują podatkowo, rozliczając się w ten sposób.



Wykres 4. Liczba podatników składających zeznania PIT 36 i 36L w latach 2004–2019

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Różnice w średnich dochodach do opodatkowania potwierdzają, że podatnicy rozliczający się za pomocą opcji liniowej należą do najbogatszych (por. tabela 7). Chcąc oszacować lukę polityki podatkowej PIT, przyjmuje się, że średni dochód do opodatkowania w opcji liniowej jest opodatkowany według skali. Obliczony w ten sposób podatek mnożony jest przez liczbę podatników, którzy wykazali dochód. Różnica pomiędzy oszacowanymi teoretycznymi wpływami a rzeczywistymi dochodami stanowi wielkość luki polityki podatkowej PIT.

Tabela 7. Szacunki luki polityki podatkowej PIT za lata 2018–2019

Opcja liniowa w PIT	2018	2019
Dochód do opodatkowania w zł	163 848 000 000	184 615 000 000
Liczba podatników	629 327	701 973
Liczba podatników wykazujących podatek	522 794	587 434
Średni dochód do opodatkowania w zł	313 408	314 274
Podatek według 19% przed zdrowotnym w zł	31 131 000 000	35 077 000 000
Podatek według skali dla przeciętnego dochodu w opcji liniowej w zł	88 103	88 380
Szacunek dochodów w zł	44 158 719 782	49 637 416 920
Luka polityki podatkowej liniowego PIT w zł	- 13 027 719 782	- 14 560 416 920

Opcja liniowa w PIT	2018	2019
Wielkości dochodów w PIT 36		
Przeciętny dochód według skali w zł	2018	2019
Do 85 528	28 488	30 121
Powyżej 85 528	137 599	136 475
Średnia	32 918	35 267

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Obliczona luka wynosząca w 2019 roku 14,5 mld zł jest tylko szacunkiem, który ze względu na używanie zbiorczych danych może być obaczony dużym błędem. Wykorzystanie metody bottom-up byłoby najlepszym rozwiązaniem. Wymagałoby jednak dostępu do danych każdego podatnika. Mimo to można zakładać, że w wyniku istnienia opcji liniowej w podatku PIT corocznie do budżetu państwa nie trafia od kilku do kilkunastu mld zł.

Jedyny dotychczas szacunek luki PIT został przeprowadzony przez Alinę Klonowską (2016: 344) dla lat 2003–2012 (por. tabela 8). W badanym okresie wielkość luki podatkowej netto (niezapłacone ukryte kwoty podatków) wyniosła od prawie 3 mld do 9,5 mld zł. Najwyższy poziom, tj. 9,5 mld, odnotowano w 2008 roku w czasie kryzysu finansowego. We wcześniejszym okresie poziom luki był na znacznie niższym poziomie. Może to wskazywać na wpływ koniunktury na lukę podatkową PIT.

Tabela 8. Luka podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2003–2012 (w mln zł)

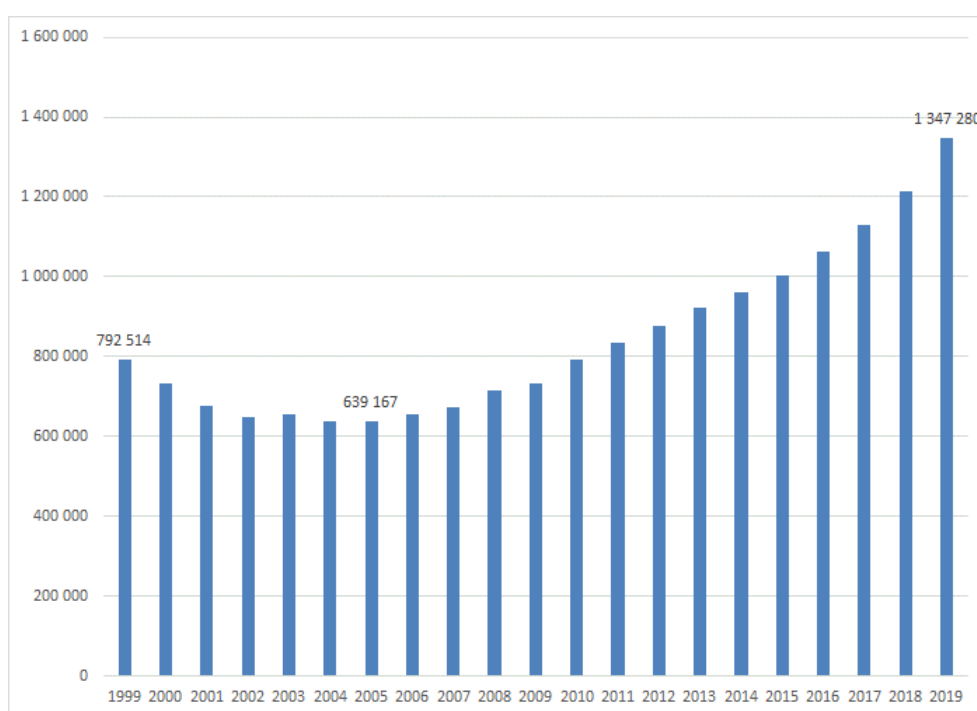
Luka podatkowa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Niezapłacone ukryte kwoty podatków (luka podatkowa netto)	5962	2858	3885	2840	6843	9541	8018	8008	8115	8806

Źródło: Klonowska, 2016: 344

Z badania CBOS (2016: 4) wynika, że podejmowanie pracy na czarno jest potępiane przez 59% respondentów. Wśród wymienionych form uchylania się od opodatkowania jest to trzeci najniższy wynik. Rezultat ten koresponduje ze wskazywaną przez Christiego i Holznera (2006: 39) determinantą wywiązywania się z obowiązku podatkowego z podatku PIT w postaci zagrożenia ubóstwem. Osoby najuboższe nie będą potępiały możliwości żadnego „zwiększenia” własnych dochodów, nawet kosztem ubytku dochodów podatkowych budżetu państwa. Poza tym jeśli system rozliczeń jest zbyt

skomplikowany, będzie to potęgować skalę uchylania się od opodatkowania (Christie, Holzner, 2006: 39). Potwierdzeniem tego może być rosnąca liczba podatników rozliczających się za pomocą ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (por. wykres 5).

Pomiędzy rokiem 2004 a 2019 odnotowano przeszło 110-procentowy wzrost podatników rozliczających się za pomocą ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. W ostatnich latach wzrost ten w dużej części związany jest z prostą formą rozliczeń najmu prywatnego. Przykładowo: pomiędzy rokiem 2018 a 2019 o 87 922 wzrosła liczba podatników, którzy rozliczyli się w ten sposób (Ministerstwo Finansów, 2020b). Istnienie prostej i relatywnie nisko opodatkowanej formy rozliczeń powinno sprzyjać wychodzeniu z szarej strefy.



Wykres 5. Liczba podatników korzystających z opodatkowania w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za lata 1999–2019

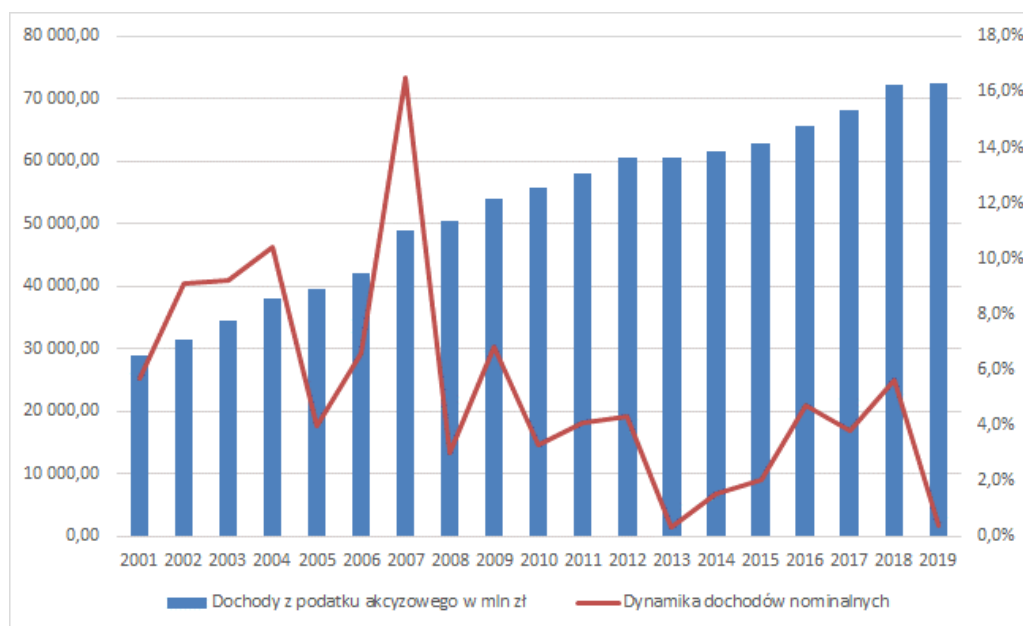
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Zmniejszaniu się szarej strefy powinna sprzyjać efektywna administracja skarbo-
wa. W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych oprócz stosowanych przez
administrację skarbową narzędzi ważna jest również forma komunikacji z podatnika-
mi. Ciekawe wnioski w tej sprawie przedstawia badanie Marco Hernandeza i współau-
torów (2017). Pokazali oni, że wysyłanie tradycyjnych wezwań do zapłaty jest mniej
efektywne niż wysyłanie listów behawioralnych (dunning letter and behavioral letter).
Przedstawianie podatnikom skutków braku płatności podatku zwiększało od przeszło
2 do 8 p.p. skuteczność wezwania. Poza tym twardy ton korespondencji był efektyw-
niejszy od miękkiej formy.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań zasadne wydaje się przyjęcie makroekonomicznych czynników determinujących lukę PIT w postaci: poziomu rozwoju i aktualnej koniunktury gospodarczej, instytucji formalnych (efektywnej administracji skarbowej) oraz obciążenia podatkowego. Ostatni czynnik ewidentnie wpływa na wybór formy opodatkowania, o czym świadczy rosnąca liczba podatników składających zeznanie PIT 36L.

3.4. Podatek akcyzowy

Podatek akcyzowy ma istotne znaczenie fiskalne. W 2019 roku dochody z akcyzy stanowiły przeszło 18% dochodów budżetowych. Od 2001 roku obserwuje się systematyczny wzrost wpływów z akcyzy, jednak ich dynamika jest malejąca (por. wykres 6). Pomiędzy rokiem 2018 a 2019 wzrost dochodów nominalnych był bliski zeru. W 2013 roku odnotowano podobną sytuację, po czym nastąpiło odbicie. Mimo wszystko, biorąc pod uwagę bardzo dobry stan koniunktury w latach 2018–2019, zatrzymanie wzrostu dochodów z akcyzy może świadczyć o zbliżaniu się do granicy możliwości poboru tego podatku.



Wykres 6. Dochody z podatku akcyzowego w Polsce w latach 2001–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Oszacowanie luki podatkowej w akcyzie pomogłoby w ocenie dalszych możliwości fiskalnych tego podatku. Według wiedzy autora jak do tej pory nie przeprowadzono szacunków luki podatkowej w akcyzie dla Polski. Obliczenie jej, przy stosowaniu metody top-down, jest skomplikowane i wymaga posiadania bazy podatkowej niezależnej od bazy płatników podatku. Jeśli udałoby się pozyskać taką bazę, powinna

być ona wystarczająco szczegółowa oraz dopasowana strukturalnie do rzeczywistości. Metoda bottom-up wymaga pozyskania od podatników informacji na temat ich uchylania się od opodatkowania (Thackray, Alexova, 2017: 3–6). Uzyskanie takiej informacji może być bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Pomimo braku szacunków luki podatkowej w akcyzie w literaturze przedmiotu można znaleźć szacunki utraconych dochodów budżetowych z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych. Według raportu CASE wielkość ta wyniosła 2,65 mld zł w 2019 roku (Hagemejer i in., 2020: 60). Autorzy raportu wskazują, że: „[...] racjonalna i przewidywalna polityka akcyzowa ma dodatni wpływ na wielkość legalnego rynku oraz wpływów budżetowych, a ujemny wpływ na wielkość szarej strefy” (Hagemejer i in., 2020: 62). Oznacza to, że efektywna administracja skarbową będzie istotnym czynnikiem dla zmniejszania luki w podatku akcyzowym od wyrobów tytoniowych, a więc pośrednio również w podatku akcyzowym²¹.

Mniej trudności napotyka się przy obliczaniu luki polityki podatkowej w podatku akcyzowym. Najczęściej łączona jest ona z wydatkami podatkowymi (tax expenditures). Ministerstwo Finansów opublikowało w 2010 roku raport na ten temat. Według niego wydatki podatkowe w akcyzie w 2009 roku szacowano na 0,13% PKB (2,89% dochodów z akcyzy) (Ministerstwo Finansów, 2010: 19). Bardzo podobne wartości wydatków podatkowych dla lat 2009–2012 oszacowali Ryta Dziemianowicz, Adam Wyszowski i Renata Budlewska (2014). Wielkości luki polityki podatkowej wyniosły w każdym z tych lat 0,1% PKB (Dziemianowicz, Wyszowski, Budlewska, 2014: 99). Natomiast szacunki kosztów wyłączeń (zwolnień) w podatku w akcyzowym w latach 2012–2016 wskazują na wzrost luki polityki podatkowej. Wynosiły one odpowiednio w procentach dochodów z akcyzy: 2012 – 8,64%, 2013 – 5,59%, 2014 – 5,49%, 2015 – 6,27% i 2016 – 8,06%; średnio 6,81% rocznie (Sygut, 2018: 55). Na podstawie powyższych danych stwierdzić można, że wielkość luki polityki podatkowej jest relatywnie niewielka. W niektórych obszarach wyłączenia wynikają z procesów harmonizacji podatku akcyzowego na szczeblu Unii Europejskiej. Mimo to bieżąca polityka może istotnie oddziaływać na poziom dochodów podatkowych. Przykładowo: zmniejszenie stawek akcyzy na energię elektryczną w 2019 roku spowodowało ubytek dochodów z akcyzy wielkości prawie 1,5 mld zł.

Brak szacunków luki podatkowej w podatku akcyzowym dla Polski nie pozwala na bezpośrednie odniesienie się do wskazanych wcześniej ogólnych czynników determinujących lukę podatkową. Możliwość pośredniej weryfikacji daje analiza podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. Dla ubytków dochodów z jego tytułu znaczenie ma efektywna administracja skarbową.

²¹ Przyjmuje się taką tezę, gdyż znaczenie dochodów z akcyzy od wyrobów tytoniowych jest duże dla budżetu. Wpływy z tego tytułu, według danych Ministerstwa Finansów, stanowiły w 2020 roku prawie 30% dochodów z akcyzy. Było to drugie, po paliwach, źródło dochodów z akcyzy.

Wydaje się, że przyjęcie za Christiem i Holznerem (2006: 37) czynników w postaci wysokości podatku, skali korupcji, nierówności dochodowych i moralności, jest w przypadku podatku akcyzowego zasadne. W kontekście wyników badania CBOS (2016) można stwierdzić, że wysokość podatku oraz zamożność będzie wpływać na zakupy towarów bez znaków akcyzy. Prawie 25% respondentów nie potępiło takiego zachowania, co tworzy przestrzeń do uchylania się od opodatkowania. Wydaje się to prawdopodobne zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach. Wzrost zamożności społeczeństwa (wzrost PKB per capita) może zmniejszyć skalę uchylania się od opodatkowania.

4. Wnioski

Celem artykułu była identyfikacja czynników determinujących luki podatkowe w Polsce. Przyjęto, że występują wspólne czynniki determinujące dla podatków VAT, CIT, PIT i akcyzy. Na podstawie przeglądu literatury wskazano następujące ogólne czynniki determinujące lukę podatkową:

- 1) makroekonomiczne – poziom rozwoju i stan koniunktury gospodarczej, obciążenie podatkowe, zmiany strukturalne, szarą strefę, demografię oraz instytucje formalne (efektywna administracja skarbową, praworządność);
- 2) mikroekonomiczne – instytucje nieformalne (moralność i kultura podatkowa, zaufanie do państwa).

Na podstawie szczegółowej analizy każdego z podatków tylko czynniki makroekonomiczne, takie jak poziom rozwoju i stan koniunktury gospodarczej, obciążenie podatkowe oraz efektywna administracja skarbową, można uznać za uniwersalne czynniki determinujące lukę podatkową.

Znaczenie efektywności administracji skarbowej okazało się nieistotne dla luki podatkowej w CIT w Polsce, szacowanej metodą *bottom-up*. Wydaje się to potwierdzać wymóg działań w skali międzynarodowej, aby skutecznie walczyć z takimi zjawiskami jak np. ceny transferowe. Nawet efektywna administracja skarbową, jednak działająca wyłącznie w skali jednego kraju, może być nieskuteczna w zwalczaniu międzynarodowych nadużyć.

Wskazane jako instytucje nieformalne mikroekonomiczne czynniki w postaci moralności i kultury podatkowej oraz zaufania do państwa, choć są istotne dla podatków VAT, CIT i PIT, mogą nie mieć znaczenia dla podatku akcyzowego. W szczególności osoby o niskich dochodach będą zaspokajać swoje potrzeby związane z produktami obłożonymi podatkiem akcyzowym, kierując się przede wszystkim ceną i nie patrząc na inne wartości.

Wielkość szarej strefy wydaje się logicznym czynnikiem determinującym lukę podatkową dla każdego z omawianych podatków. Mimo to rzadko pojawia się ona jako istotna statystycznie zmienna w badaniach ekonometrycznych. Wydaje się, że jest to wynikiem jej szacunków, które mogą być obciążone dużym błędem. Użycie w modelu zmiennej obciążonej błędami może powodować problemy w jego działaniu.

Bibliografia

- Adamczyk A., Czyż M. (2015), *Determinanty luki podatkowej w VAT w krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 76(1), s. 125–134.
- Agha A., Haughton J. (1996), *Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations*, „The Review of Economics and Statistics”, t. 78, nr 2, s. 303–308.
- Aizenman J., Jinjirak Y. (2008), *The collection efficiency of the Value Added Tax: Theory and international evidence*, „Journal of International Trade & Economic Development”, t. 17(3), s. 391–410.
- Arak P., Kutwa K., Sarnowski J., Selera P. (2019), *Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016–2018*, Polski Instytut Ekonomiczny, Policy Paper, nr 1.
- Barbone L., Belkindas M., Bettendorf L., Bird R., Bonch-Osmolovskiy M., Smart M. (2013), *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, Final Report of project TAXUD/2012/DE/316*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/119879/1/773133313.pdf> [dostęp: 10.06.2021].
- Bąkowska K., Gniazdowski M., Lachowicz M. (2019), *Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Bratkowski A., Kotecki L. (2018), *Luka VAT w świetle analiz makroekonomicznych. Raport wstępny*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- CBOS (2016), *Postawy wobec płacenia podatków, Komunikat z badań nr 85*, https://www.cbos.pl/SPI/SKOM.POL/2016/K_085_16.PDF [dostęp: 10.06.2021].
- Christie E., Holzner M. (2006), *What Explains Tax Evasion? An Empirical Assessment based on European Data*, wiiw Working Papers, nr 40.
- Dziemianowicz R., Wyszowski A., Budlewska R. (2014), *Tax Expenditures. Spending through the Polish Tax System*, „Ekonomia XXI Wieku”, nr 4(4), s. 92–107.
- Gajewski D.J., Laskowska M., Kusy R. (2019), *Struktura wpływów podatkowych z CIT w Polsce w latach 2016–2018 w kontekście uszczelnienia systemu podatkowego*, Raport CASP SGH, Warszawa, https://casp.sgh.waw.pl/sites/casp.sgh.waw.pl/files/RAPORT_CASP_LOW.pdf [dostęp: 10.06.2021].
- Hagemeyer J., Malinowska A., Poniatowski G., Śmietanka A. (2020), *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, Raport CASE, Warszawa.
- Hernandez M., Jamison J., Korczyk E., Mazar N., Sormani R. (2017), *Applying Behavioral Insights to Improve Tax Collection. Experimental Evidence from Poland*, World Bank Group, Washington.
- Hutton E. (2017), *The Revenue Administration – Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-Administration-Gap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715> [dostęp: 10.06.2021].
- Klonowska A. (2016), *Rozpoznawanie obszarów ryzyka podatkowego jako metoda zwiększania wpływów podatkowych*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/2822/1/1200003193.pdf> [dostęp: 10.06.2021].

- Klonowska A. (2017), *Luka podatkowa. Skutki dla finansów publicznych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Komisja Europejska (2016), *The Concept of Tax Gaps, Report on VAT Gap Estimations*, FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041), Brussels, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-08/tgpg_report_en.pdf [dostęp: 14.06.2021].
- Komisja Europejska (2017), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bbc2a3cf-27e2-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-268274073> [dostęp: 14.06.2021].
- Komisja Europejska (2018), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report, TAXUD/2015/CC/131*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-10/2018_vat_gap_report_en.pdf [dostęp: 14.06.2021].
- Komisja Europejska (2019), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, TAXUD/2015/CC/131*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c281bda6-27e1-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-268274213> [dostęp: 14.06.2021].
- Komisja Europejska (2020), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48f32ee9-f3dd-11ea-991b-01aa75ed71a1> [dostęp: 14.06.2021].
- Komisja Europejska (2021), *VAT Gap in the EU. Report 2021*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bd27de7e-5323-11ec-91ac-01aa75ed71a1> [dostęp: 14.06.2021].
- Konopczak K., Łożykowski A. (2019), *Kwantyfikacja zmian luki CIT: podejście ekonometryczne*, MF Working Paper Series, nr 39–2019.
- Kudła J., Kopyt M. (2020), *Co decyduje o intencjach małych podatników w zakresie uchylania się od opodatkowania w Polsce?*, materiał z warsztatów naukowych CASE „Struktura i efektywność polskiego systemu podatkowego”, 19–20 listopada, <https://www.case-research.eu/index/?id=753d0c1b60cc9f7b9717d40dac01a96e> [dostęp: 11.04.2021].
- Leszczyłowska A. (2017), *Dochód księgowy a dochód podatkowy – analiza empiryczna wyników spółek akcyjnych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, t. 94(150), s. 63–79.
- Lewicka-Strzałecka A. (2020), *Moralność finansowa Polaków. Raport z badań V edycja*, Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Gdańsk.
- Mazur T., Bach D., Juźwik A., Czechowicz I., Bienkowska J. (2019), *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017*, Ministerstwo Finansów – Opracowania i Analizy, Warszawa.
- Mielniczuk-Stelmach M. (2018), *Metody przeciwdziałania wyłudzeniom w podatku od towarów i usług spowodowanym działaniem karuzeli VAT-owskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 528, s. 153–163.
- Ministerstwo Finansów (2010), *Tax Expenditures in Poland*, Warszawa, <https://mfin.gov.pl/UserDoc/sImages/dokumenty/proracun/dubinska-analiza/Dubinska%20analiza%20rashoda%20-%20Porozumienie%20rashodi%20u%20Poljskoj.pdf> [dostęp: 11.04.2021].
- Najwyższa Izba Kontroli (2019), *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług. Informacja o wynikach kontroli*, KBF.430.002.2019, nr ewid. 80/2019/P/18/011/KBF, Warszawa.
- OECD (2017), *Tax Administration 2017. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017/the-measurement-of-tax-gaps_tax_admin-2017-19-en [dostęp: 15.06.2021].
- Piwowarski R. (2016), *Czy polski system podatkowy jest progresywny? Analiza rozkładu obciążeń w zależności od formy zatrudnienia*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 1(42), s. 33–50.

- Piwowarski R. (2017), *Preferencje społeczne dotyczące wielkości sektora publicznego oraz wybranych dóbr publicznych a wysokość dochodu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 102, s. 227–241.
- Poniatowski G. (2016), *Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą*, „Zeszyty mBank – CASE”, nr 142, <https://case-research.eu/pl/problem-niesciagalnosci-vat-w-polsce-pod-lupa> [dostęp: 15.06.2021].
- Poniatowski G., Bonch-Osmolovsky M., Śmietanka A. (2020), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, CASE Reports nr 503, <https://www.case-research.eu/en/case-report-no-503-study-and-reports-on-the-vat-gap-in-the-eu-28-member-states-2020-final-report-101545> [dostęp: 15.06.2021].
- Reckon LLP (2009), *Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU-25 Member States*, Report commissioned by the European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, London.
- Sarnowski J., Selera P. (2018), *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2017*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Sawulski J., Bąkowska K., Gniazdowski M. (2020), *Luka CIT w Polsce w latach 2014–2018*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Sowiński R. (2009), *Uchylanie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Sygut E. (2018), *Tax exemptions in excise duty in the context of fiscal efficiency*, „e-Finance: Financial Internet Quarterly”, t. 14, nr 2, s. 47–57.
- Szczypińska A. (2018), *Luka VAT w UE*, MF Working Paper Series, nr 28.
- Thackray M., Alexova M. (2017), *An Analytical Framework for Excise Gap Estimation: Excise Gaps in Tax Administration, Technical Notes and Manual*, MFW, Washington.
- Warren N. (2019), *Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era*, „eJournal of Tax Research”, t. 16, nr 3, s. 536–577.
- Wu S.-Y., Teng M.-J. (2005), *Determinants of Tax Compliance – A Cross-Country Analysis*, „FinanzArchiv/Public Finance Analysis”, t. 61, nr 3, s. 393–417.
- Zespół Analiz Ekonomicznych EY (2020), *Szara strefa w Polsce*, Warszawa, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/03/ey-szara-strefa-w-polsce-final.pdf [dostęp: 20.05.2021].
- Zidkova H. (2014), *Determinants of VAT Gap on EU*, Prague Economic Papers, t. 4, s. 514–530.

Źródła danych

- Ministerstwo Finansów (2020a), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2018 rok*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2020b), *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2019 rok*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2021a), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2021b), *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za 2020 rok*, Warszawa.

Factors Determining the Existence of Tax Gaps

Abstract:



The aim of the study is to identify factors determining tax gaps in Poland. The following taxes are analyzed: value added tax (VAT), corporate income tax (CIT), personal income tax (PIT) and excise tax. It is assumed that there are common factors determining tax gap for taxes: VAT, CIT, PIT and excise duty in Poland. On the basis of econometric panel models for the EU or OECD countries presented in the literature, general factors determining tax gaps are identified. Then they are subjected to a detailed analysis based on the available statistical data and in-depth literature studies for each analyzed tax. The study follows a broad approach and also discusses the tax policy gaps. Based on the analysis, the adopted hypothesis can be positively verified. Although not all of the identified factors can be positively verified, there are variables that are common. The macroeconomic factors include: the level of development, the state of the business cycle, the tax burden and effective tax administration, in the case of microeconomic factors informal institutional factors can be insignificant.

Keywords:

tax gap, VAT, PIT, CIT, Excise

JEL:

H26, H27

 <p>OPEN ACCESS</p>	<p>© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland.</p> <p>This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)</p> <p>Received: 2022-05-09; revised: 2022-08-16. Accepted: 2022-11-14</p>
 <p>C O P E</p> <p>Member since 2018 JM13703</p>	<p>This journal adheres to the COPE's Core Practices https://publicationethics.org/core-practices</p>