



Polski
Instytut
Ekonomiczny

KWIECIEŃ 2019

WARSZAWA

ISBN 978-83-66306-12-7



Horyzont optymalizacji - geneza, skala i struktura luki w podatku CIT

Warszawa, kwiecień 2019 r.

Redakcja naukowa: Marek Lachowicz

Autorzy: Katarzyna Bąkowska, Michał Gniazdowski, Marek Lachowicz

Współautorzy rozdziału „Czym jest luka CIT?": Aleksander Łożykowski,
Jan Sarnowski

Autorzy rozdziału „Zmiany w ustawodawstwie wpływające na rozmiar
luki CIT": Aleksander Łożykowski, Jan Sarnowski

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Marcin Krupirński

Skład i łamanie: Sławomir Jarząbek

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66306-12-7

Spis treści

Kluczowe wnioski	4
Raport w liczbach	5
Wstęp	6
Czym jest luka CIT?	8
Jak można policzyć lukę CIT?	15
Metodyka PIE	18
Zmiany w ustawodawstwie wpływające na rozmiar luki CIT	33
Podsumowanie	35
Bibliografia	36

Kluczowe wnioski

Od wielu lat luka VAT jest przedmiotem debaty publicznej. Jej rozmiar, z roku na rok, powoli ulega zmniejszeniu. Według ostatnich szacunków CASE, wyniósł on około 7,2 proc, a według szacunków PIE, przygotowanych na podstawie danych Ministerstwa Finansów, w 2018 r. wynosiła 12,2 proc. czyli 1,1 proc. PKB (Arak i in., 2019; CASE, 2019). Sukces walki z luką VAT każe przeanalizować możliwe do uzyskania wpływy w innych podatkach. Być może także w nich kryją się rezerwy pieniężne, których część przypada na lukę CIT. Stanowi ona różnicę między teoretycznymi wpływami z podatku dochodowego od osób prawnych, które powinno otrzymać państwo, a rzeczywistymi dochodami budżetowymi. Luka CIT, poza nieświadomymi pomyłkami, wynika z niewypełniania zeznań podatkowych, zaniżania podstawy opodatkowania oraz zalegania z płatnościami. Działania te można klasyfikować jako optymalizację podatkową zgodną z literą i celem prawa, unikanie opodatkowania, tj. stosowanie legalnych mechanizmów niezgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, oraz świadome uchylanie się od opodatkowania. Można wyodrębnić trzy główne grupy mechanizmów mających na celu finalne zmniejszenie płaconego podatku: ukrywanie przychodów, zawyżanie kosztów oraz sztuczne transfery zagraniczne.

Z wyliczeń Polskiego Instytutu Ekonomicznego wynika, że w 2017 r. luka w podatku dochodowym od osób prawnych mieści się w przedziale 11-21,4 mld PLN, tj. od 0,55 do 1,08 proc. PKB. Porównując ją do teoretycznych przychodów z podatku (luka + rzeczywiste przychody budżetowe tytułem CIT) mieści się ona w przedziale między 22,43 a 36 proc. Rozbieżność między górnym a dolnym progiem wynika z przyjętych założeń maksyminowych, co oznacza, że realnie luka mieści się w podanym przedziale, nie można jednak z całą pewnością stwierdzić, ile dokładnie wynosi. W latach 2015-2017 luka wyniosła od 58 do 90 mld PLN.

Wyniki te uzyskano dzięki – w dużej mierze autorskiej – metodyce, która polega na wyliczeniu teoretycznego dochodu do opodatkowania na podstawie rachunków narodowych raportowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Wielkość dochodu jest następnie korygowana o niektóre dane Ministerstwa Finansów oraz o różnice między sprawozdawczością finansową a raportowaniem podatkowym. Pomnożenie wartości dochodu przez rzeczywistą stawkę podatku daje wartość teoretyczną dochodów podatkowych, które następnie porównuje się z realnymi wpływami. Do tak powstałej luki dodaje się komponent zagraniczny i komponent kontroli skarbowych.

Raport w liczbach

21,4 mld PLN

maksymalna wartość luki CIT
w 2017 r.

1,08 proc. PKB

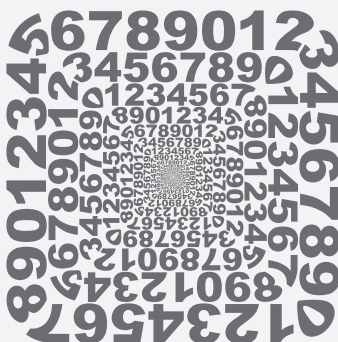
wartość maksymalnej
luki CIT w 2017 r.

57,2 proc.

spadek maksymalnej
wartości luki CIT w 2017 r.
względem 2015 r.

8,5 mld PLN

wartość strat wynikających
z zagranicznych transferów
kapitałowych

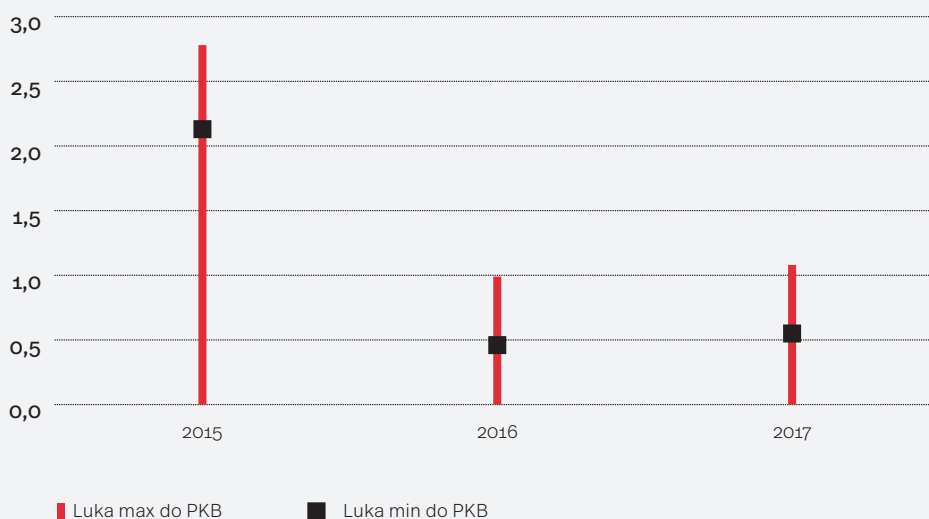


Wstęp

Niniejsze opracowanie jest pierwszym w Polsce raportem, w którym podjęto próbę kompleksowego obliczenia luki w podatku dochodowym od osób prawnych, tj. różnicy między kwotą, która powinna wpłynąć do budżetu, a tą, która faktycznie została odnotowana. Luka CIT, obok luki we wpływach budżetowych z tytułu podatku od towarów i usług (luka VAT), jest największym zagrożeniem dla

stabilności finansów publicznych. Mimo swojej wagi, temat luki w CIT był dotychczas albo pomijany całkowicie, albo wspomniany wyłącznie przez ekspertów podatkowych, którzy w swoich analizach lub udzielanych wywiadach wprawdzie podawali jej szacunkowe poziomy, sięgające od 10 do 50 mld PLN, jednakże bez przedstawienia metodyki, która doprowadziła do takich wyników.

▸ Wykres 1. Luka CIT w relacji do PKB w latach 2015-2017 (w proc.)



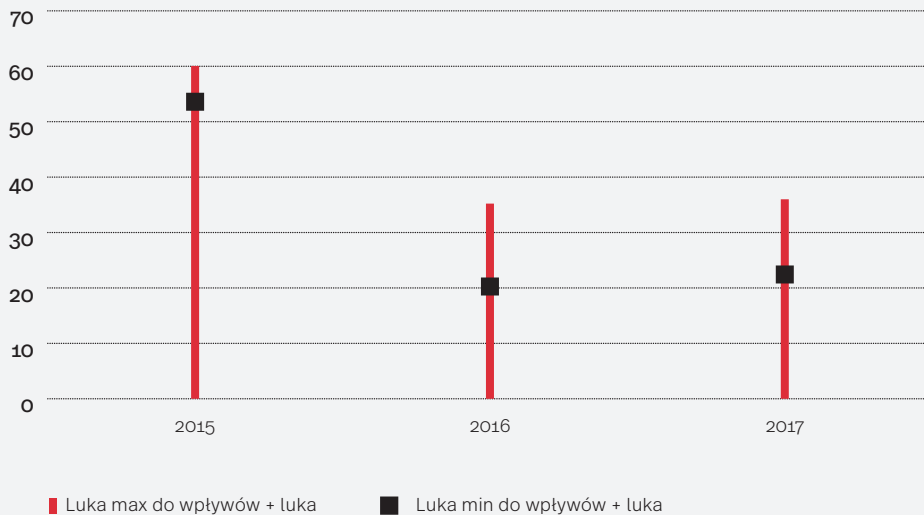
Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby projektu stworzono autorską metodykę szacowania luki CIT, co było niezbędne z uwagi na specyfikę polskiego systemu podatkowego, wymogów dotyczących sprawozdawczości finansowej, a także różnic między międzynarodową a polską metodyką rachunków narodowych. Opiera się ona na różnicach między

rachunkami narodowymi a rzeczywistymi wpływami podatkowymi. Częściowo uwzględnia także straty wynikające z zagranicznych transferów kapitałowych oraz działalności nierejestrowanej. Wypracowana metodyka nie obejmuje jednak wszystkich możliwych sposobów unikania opodatkowania. Z uwagi na brak odpowiednich

danych, zrezygnowano z dokładnego obliczenia strat wynikających z zawyżenia kosztów przez firmę. Dlatego też realna luka jest przypuszczalnie większa, niż wynika z opracowania.

▸ **Wykres 2.** Luka w relacji do teoretycznych wpływów podatkowych w latach 2015-2017 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne.

W 2017 r. luka w podatku dochodowym od osób prawnych, przy uwzględnieniu komponentów zagranicznego i nieobserwowalnego, wyniosła od 11 do 21,4 mld PLN. Stosunek

luki CIT w latach 2015-2017 do PKB i do teoretycznych przychodów z podatku ogółem przedstawiono na wykresach 1 i 2.



Czym jest luka CIT?

Lukę CIT, jak inne luki podatkowe, najszerszej definiuje się jako różnicę między podatkiem, który powinien wpłynąć do budżetu państwa, a tym, który faktycznie do niego wpłynął (Klonowska, 2017). Lukę można ujmować wąsko, wtedy wynika ona z mniejszego niż należny podatku CIT, uiszczonego przez podmioty zobowiązane ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych. Wśród przyczyn jej powstania można wymienić:

- przypadkowe pomyłki podatników,
- działania mające na celu:
 - ukrycie części przychodów,
 - zawyżenie kosztów,
 - wyprowadzenie części zysków za granicę,
- niepoprawne zastosowanie odliczeń i zwolnień.

Luka CIT w szerszym ujęciu obejmuje także problemy związane z brakiem optymalnych rozwiązań regulacyjnych, zaniechaniem legislacyjnymi umożliwiającymi wykorzystywanie luk w prawie, a także politykę fiskalno-ekonomiczną państwa¹, w ramach której mogą być stworzone odstępstwa od ogólnych zasad opodatkowania, po to by zachęcić podatników do konkretnego zachowania, korzystnego dla ogólnego rozwoju państwa. Przykładem takiego działania może być ulga na działalność badawczo-rozwojową, w ramach której wybrane wydatki na B+R uwzględniane są na potrzeby podatku w wysokości wyższej niż ta, w której zostały rzeczywiście poniesione.

Dla lepszego zobrazowania luki CIT może posłużyć mapa luki podatkowej ogółem

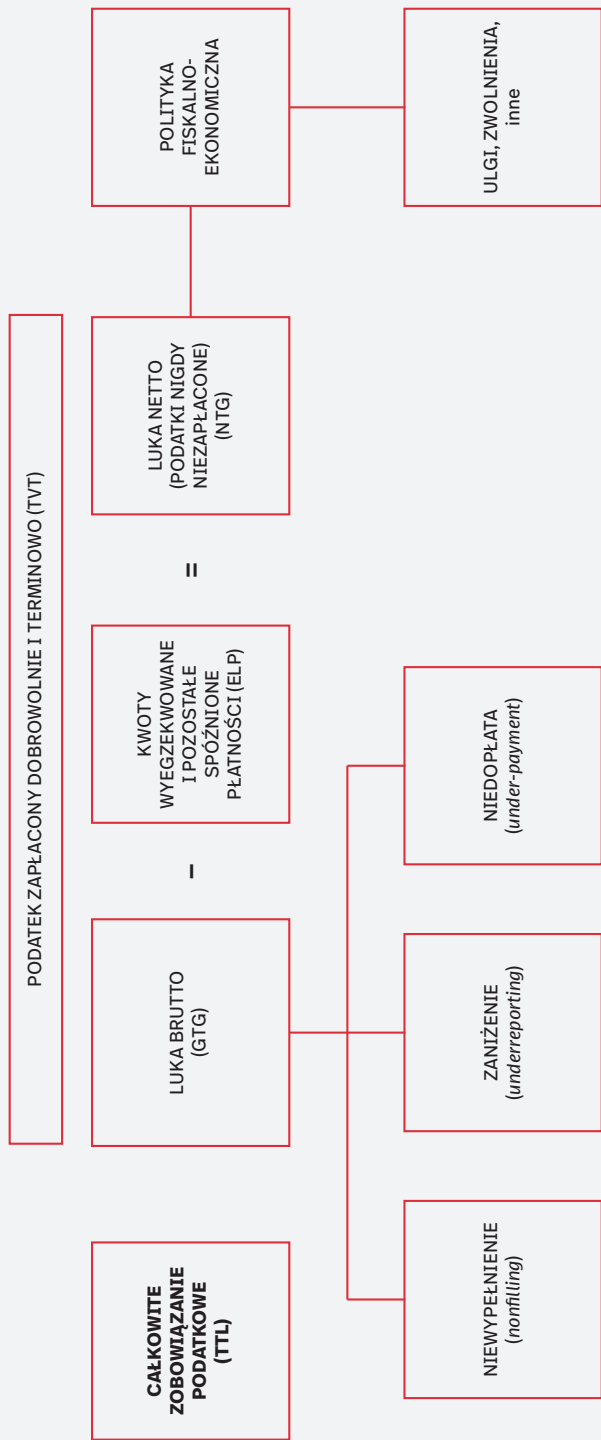
(schemat 1) inspirowana mapami stosowanymi przez Urząd Podatkowy w Stanach Zjednoczonych (*Tax Gap „Map”*). Przedstawiony schemat luki podatkowej umożliwia dokonanie analizy w zakresie relacji takich kategorii, jak całkowite należne zobowiązanie podatkowe (*TTL – Total Tax Liability*), podatki zapłacone dobrowolnie i na czas (*TVT – Tax Paid Voluntarily and Timely*), podatki wyegzekwowane i podatki zapłacone po terminie (*ELP – Enforced and Other Late Payments of Tax*), luka podatkowa w ujęciu brutto (*GTG – Gross Tax Gap*) i netto (*NTG – Net Tax Gap*).

Analogicznie do luki podatkowej ogółem, luka CIT wynika z działań podmiotów w trzech wymienionych obszarach, tj. **niewypełnienia** zeznań podatkowych, **zaniżenia** podstawy opodatkowania oraz **niedopłaty** lub niezapłacenia podatku należnego (tzw. zaleganie z płatnością). Jeżeli w powyższym schemacie uwzględnić politykę fiskalno-ekonomiczną, która zostanie odniesiona do maksymalnych podatkowych zobowiązań, wówczas otrzymamy szersze ujęcie luki CIT.

Luka w podatku dochodowym od osób prawnych w najmniejszym stopniu zależy od niewypełnienia zeznań podatkowych. W ramach tego typu działań podmioty podejmują legalną, ale niezarejestrowaną działalność lub też są zarejestrowane, ale nie fakturują wszystkich czynności prawnych (nie ujawniają wszystkich swoich transakcji), co w efekcie prowadzi do niewykazywania przychodu lub jego zaniżenia. Zjawisko to w większym stopniu wpływa na powiększanie luki w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych (wynika przede wszystkim z mniejszej skali działalności).

¹ Tzw. „luka polityczna” jest definiowana jako różnica między całkowitą kwotą podatku teoretycznie możliwego do zgromadzenia na podstawie ogólnych zasad prawa podatkowego (gdyby nie obowiązywały zwolnienia itp.) a całkowitą kwotą podatku teoretycznie możliwego do uzyskania na podstawie obowiązującego prawa podatkowego.

➤ Schemat 1. Mapa luki podatkowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Klonowska (2017); Internal Revenue Service (2011).

Lukę w podatku CIT powiększają także niedopłaty wynikające z nieodprowadzenia zobowiązania podatkowego lub odprowadzania go w niepełnej wysokości (zaległości podatkowe).

W największym stopniu za lukę w podatku CIT odpowiada zaniżanie podstawy opodatkowania. To zjawisko wynika z działań podmiotów uchylających się od opodatkowania, czyli działalności *stricte* nielegalnej, jak i unikania opodatkowania, a więc działań z zachowaniem legalności zmniejszania obciążeń podatkowych, jednak będących faktycznie działaniami pozornymi, nierzeczywistymi, jak np. rejestrowanie podmiotów powiązanych w jurysdykcjach korzystnych podatkowo i realizowanie z tymi podmiotami transakcji, np. płatności z tytułu udzielonych licencji, praw autorskich, doradztwa, zarządzania itp. Oprócz wspomnianych działań podmioty mogą tworzyć rozbudowane struktury międzynarodowe w celu maksymalnego obniżenia zobowiązań podatkowych lub ich uniknięcia, co jest określane jako agresywne planowanie podatkowe. Ponadto, zaniżanie podstawy opodatkowania może wynikać z nieuprawnionego zaliczania do kosztów podatkowych wydatków poniesionych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością (zakupy sprzętu biurowego, w tym elektroniki, komputerów, drukarek, eksploatacja aut służbowych itd.), ale także z restrukturyzacji czy wykorzystania określonych form finansowania (finansowanie dłużne). Luka CIT w szerokim ujęciu obejmowałaby również lukę polityczną, a więc działania, które ustawodawca świadomie dał podatnikom do wyboru (takie jak zróżnicowanie stawki amortyzacyjnej, ulgi innowacyjne, tzw. IP Box itp.) oraz działania wynikające z zaniechań legislacyjnych.

Zachowania przedsiębiorców mające na celu zmniejszenie podatku płaconego do budżetu państwa można podzielić na szerokie grupy, różniące się szczegółową definicją, wykorzystywanymi mechanizmami oraz legalnością. Krótki opis tychże zawiera tabela 1. Należy pamiętać, że w praktyce zakwalifikowanie danego

zachowania do jednej z grup może być trudne, a granice między nimi są dość rozmyte. Nieradko prowadzi to do różnic zdań między organami podatkowymi a przedsiębiorcami, rozstrzyganych ostatecznie przez sądy, często w długotrwałych procesach.

Unikanie opodatkowania to celowe działanie podatnika, nieznajdujące innego racjonalnego uzasadnienia niż obniżenie obciążenia podatkowego (Bogucki, Romanowicz, 2017). Unikanie opodatkowania często bywa utożsamiane z optymalizacją podatkową (Glimińska-Pawlic, 2017), jednak to drugie pojęcie jest szersze. i dotyczy wyboru przez podmiot gospodarczy sposobu działania najkorzystniejszego pod względem podatkowym spośród możliwych ścieżek osiągnięcia zamierzonego i rzeczywistego celu gospodarczego. System podatkowy często nie pozostaje neutralny względem podobnych sytuacji ekonomicznych, co powoduje, że przedsiębiorca może dokonywać wyboru ścieżki optymalnej podatkowo, bez naruszenia celów ustawy. Unikanie nieracjonalnych podatkowo decyzji gospodarczych nie jest zatem unikaniem opodatkowania, tak długo, dopóki decyzje te nie są pozorne i mają uzasadnienie ekonomiczne.

Uchylenie się od opodatkowania jest natomiast działaniem sprzecznym z prawem i podlega sankcjom karnoskarbowym. Zalicza się do niego przede wszystkim zaniżanie lub niepłacenie należnych podatków (Nawrot, 2018). Z tym częściowo wiąże się pojęcie oszustwa podatkowego, które dotyczy w szczególności uzyskiwania nienależnych korzyści podatkowych w związku z działaniami mającymi charakter przestępczy.

Występowanie grup mechanizmów wymienionych w tabeli 1 jest immanentną cechą systemu podatkowego opartego na podatku dochodowym, tj. deklarowanej różnicy między przychodami a kosztami uzyskania przychodów. Szczególnie zaliczanie wydatków do kosztów jest zwykle bardzo dyskusyjne i powoduje spory

podatników z administracją skarbową, często kończące się na drodze sądowej. Tego typu

problemy występują w każdym nowoczesnym systemie podatkowym.

» **Tabela 1.** Kategorie zachowań mających na celu zmniejszenie płaconego podatku

Zachowanie	Legalność	Etyczność	Definicja
Optymalizacja podatkowa zgodna z celami ustawy	Tak	Tak	Zmniejszenie obciążeń podatkowych zgodnie z literą prawa i celem ustawy
Unikanie opodatkowania	Tak	Nie	Podejmowanie działań pozornie zgodnych z literą prawa, ale wbrew celom ustawy (działania sztuczne)
Uchylenie się od opodatkowania	Nie	Nie	Ukrywanie lub zmiana stanu faktycznego, powodujące zaniżenie zobowiązania podatkowego, unikanie zapłaty bez unikania zobowiązania

Źródło: opracowanie własne.

W związku z powyższym lukę CIT da się zupełnie zlikwidować jedynie wtedy, gdy z punktu widzenia podatnika, koszty poniesione przez przedsiębiorstwo w celu zmniejszenia podatku przewyższą oszczędności wynikające z tego zmniejszenia. Przez koszty należy tu rozumieć zarówno wartości pieniężne, wynikające np. z zatrudnienia ekspertów czy założenia spółek-córek, jak i koszty organizacyjne, a także czas poświęcony na rozważanie możliwych metod optymalizacji podatkowej. Słowem wszystkie zasoby firmy, które zostały uszczuplone w wyniku działań na rzecz zmniejszenia opodatkowania. Należy także pamiętać, że ww. oszczędności mają charakter oczekiwanych, a nie rzeczywistych. Firma podejmuje decyzję o zaangażowaniu się w działania optymalizacyjne na podstawie pewnych przewidywań dotyczących przyszłości, tj. zakłada, że w wyniku tych działań zaoszczędzi określoną kwotę. Ponadto, nie można zakładać, że wyliczenie tej kwoty opiera się wyłącznie na matematycznej

kalkulacji wartości oczekiwanej w rozkładzie dyskretnym. W analizie oczekiwanych skutków działalności optymalizacyjnej trzeba brać pod uwagę wiele wariantów, w tym takie, że metody ograniczenia opodatkowania zostaną zakwestionowane przez administrację skarbową, a walka na drodze sądowej zakończy się porażką, co będzie skutkować koniecznością zapłacenia kosztów procesowych, a nawet karą pieniężną lub pozbawieniem wolności dla osób zaangażowanych w optymalizację. W teorii podejmowania decyzji pokazano, że silniejszy wpływ na ludzi ma wizja straty niż zysku (Allais, 1953; Kahneman, Twerski, 1979; Brandstätter i in., 2006). Naturalnie wpływ na decyzje ekonomiczne – w tym optymalizację – ma także przeszłość. Jeżeli przedsiębiorstwo skutecznie zmniejszyło opodatkowanie bez reakcji ze strony aparatu skarbowego, najprawdopodobniej będzie czynić tak nadal, ale jeżeli zostało w niedalekiej przeszłości ukarane, będzie mniej chętne do kontynuowania procederu.

Poprawne wykonanie obliczeń i symulacji uwzględniających nie tylko wszystkie wymienione wyżej czynniki, ale także indywidualne cechy charakteru przedsiębiorców i ich doradców, jest zadaniem niemożliwym. Widać jednak jasno, że wpływ na lukę podatkową ma nie tylko konstrukcja systemu podatkowego i działania administracji skarbowej, ale także efektywność sądów, dotkliwość kar przewidzianych w kodeksach, czy nawet rygor w więzieniach. Można w związku z tym przyjąć, że luki CIT nie da się zupełnie zlikwidować, a działania państwa mogą jedynie powodować jej zmniejszenie.

Oczywistym czynnikiem wpływającym na rozmiar luki podatkowej jest konstrukcja systemu podatkowego. W obecnym systemie podatków dochodowych inaczej traktuje się podmioty w podobnej sytuacji ekonomicznej, ale o różnej formie prawnej. Podatek CIT stosuje się głównie do osób prawnych, do których należą spółki kapitałowe, fundusze inwestycyjne, instytuty badawcze czy partie polityczne, ale także podmioty niebędące osobami prawnymi, takie jak spółki komandytowo-akcyjne. System podatkowy zawiera ponadto wiele ulg i zwolnień oraz regulacji, mających na celu wyeliminowanie nadużyć. Wpływa to negatywnie na jego przejrzystość i stwarza możliwość manipulacji.

Rozważając kwestię luki CIT należy także pamiętać o istotnym komponencie luk podatkowych ogółem, jakim jest gospodarka nierejestrowana, którą można podzielić na legalną działalność niezarejestrowaną i funkcjonującą poza zasięgiem władz (tzw. szara strefa) oraz działalność przestępczą, taką jak handel ludźmi czy narkotykami (czarna strefa). Z uwagi na stosunkowo nieznacznym rozmiar czarnej strefy, pojęcia „szara strefa” i „gospodarka nieobserwowana” są dalej traktowane zamiennie, jednak należy

pamiętać o różnicy między nimi. Szacowany rozmiar gospodarki nierejestrowanej w Polsce różni się w zależności od opracowania. Polski Instytut Ekonomiczny oszacował wartość szarej strefy w 2017 r. na ok 14,4 proc. PKB (Czernicki i in., 2019). W analizach GUS rokrocznie oscyluje ona wokół 13 proc. PKB. Instytut Analiz i Prognoz Gospodarczych oszacował ją na poziomie 18 proc. PKB. Medina i Schneider (2018) używając metodyki MICMIC stwierdzili, że wynosi ona w 2017 r. między 14,4 a 22,2 proc. PKB. W niniejszym raporcie problem szarej strefy uwzględniono, ponieważ gospodarka nierejestrowana jest oszacowana w ramach rachunków narodowych, na których opiera się metodyka obliczeń.

Analizując lukę CIT wypada zauważyć, że mimo iż ustawodawca może wpływać na prawo krajowe, to systemy podatkowe różnią się między krajami. Niektóre państwa celowo oferują przedsiębiorcom dużo niższe stawki oraz inne preferencyjne warunki, by przyciągnąć firmy, których celem jest zmniejszenie sumy płaconych podatków. Ponieważ zachowanie takie jest elementem strategii konkurencyjnej, walka z ucieczką kapitału za granicę jest trudna. O przyciągnięcie podatnika walczą nie tylko kraje powszechnie uznawane za raje podatkowe, ale także np. Holandia czy Luksemburg².

Aby móc przedstawić grupy mechanizmów stosowanych przez podatników w celu zmniejszenia płaconego podatku, wypada pokrótce przypomnieć elementy rachunku zysków i strat:

1. Przychody ze sprzedaży netto pomniejsza się o koszty wytworzenia wyrobów, uzyskując:
2. Zysk na sprzedaży brutto, który pomniejsza się o koszty ogólne zarządu oraz koszty sprzedaży, uzyskując:

² Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 maja 2017 r. lista krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych nie obejmuje tych dwóch krajów.

3. Zysk na sprzedaży netto, który koryguje się o pozostałe przychody i koszty operacyjne, uzyskując:
4. Zysk na działalności operacyjnej, czasem zapisywany jako EBIT (*earnings before interest and tax*), który koryguje się o przychody i koszty finansowe, uzyskując:
5. Zysk brutto, od którego odlicza się podatek dochodowy, uzyskując:
6. Zysk netto.

➤ **Tabela 2.** Wybrane grupy mechanizmów mających na celu zmniejszenie dochodu do opodatkowania

Grupa mechanizmów	Idea	Przykłady
Sposób finansowania działalności	Finansowanie kapitałem dłużnym (odsetki od kredytów i pożyczek można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów)	Dofinansowanie spółki przez wspólnika poprzez pożyczkę zamiast dopłaty na kapitał własny
Wybór formy działalności	Odmienne traktowanie poszczególnych form prawnych przez system podatkowy	Wykorzystanie formy prawnej funduszu inwestycyjnego, w szczególności w połączeniu z transferami zagranicznymi; tzw. spółki z o.o. komandytowe umożliwiają uniknięcie podwójnego opodatkowania w sensie ekonomicznym
Wykazywanie dochodów w czasie	Przenoszenie przychodów i/ lub kosztów między okresami podatkowymi	Zaniżanie dochodu w wyniku przeniesień między okresami, co pozwala uzyskać darmowe finansowanie
Ceny transferowe	Zwiększenie kosztów transakcji między podmiotami powiązanymi	Zawyżanie cen produktów i usług nabywanych przez podmioty powiązane w celu rozliczenia podatku w korzystniejszej jurysdykcji
Rozliczanie strat	Odliczanie strat zmniejsza dochód do opodatkowania	Kreowanie straty w operacjach z użyciem majątku i obniżanie o jej wysokość dochodów osiągniętych w wyniku działalności operacyjnej; nabywanie spółek wykazujących straty; stosowanie niektórych instrumentów pochodnych

Grupa mechanizmów	Idea	Przykłady
Restrukturyzacja	Wykorzystanie przekształceń przedsiębiorstw do zmniejszenia dochodu	Sztuczne tworzenie podatkowych grup kapitałowych do jednej transakcji
Optymalizacja geograficzna	Wykorzystanie korzystnego systemu podatkowego w konkretnej lokalizacji geograficznej	Rejestrowanie spółek w miejscach nieuzasadnionych ekonomicznie, np. w rajach podatkowych
Ukrywanie przychodów	Zmniejszenie zysku brutto przez ukrycie przychodów	Sprzedaż towarów/usług bez paragonów i faktur
Nabywanie korzyści umownych	Wykorzystanie zapisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania	Założenie spółek zależnych w krajach związanych korzystną umową o unikaniu podwójnego opodatkowania i wykazywanie określonych transakcji, np. przeniesienie udziałów
Transfer zysków	Sztuczne generowanie kosztów przez wykorzystanie wartości niematerialnych (licencje, patenty, znaki towarowe itp.) ale również fikcyjne zarządzanie założoną za granicą spółką kapitałową	Zakup usług, licencji, znaków towarowych; często powiązane z transferami na rzecz podmiotów zagranicznych zarejestrowanych w rajach podatkowych
Nadużywanie zwolnienia podatkowego od dywidend	Wykorzystanie zwolnień dochodów z dywidend do unikania opodatkowania	Wykorzystanie podmiotów pośredniczących, w tym posiadających rezydencję podatkową w państwach o korzystnej jurysdykcji podatkowej, którym wypłacana jest dywidenda, np. zwolniona w całości od opodatkowania

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego wynika, że na zysk brutto ma wpływ szereg działań, co pozwala przedsiębiorcom podejmować próby zmniejszenia podstawy opodatkowania za pomocą przepływów finansowych w ramach dowolnego z kroków 1-4.

Szczegółowe mechanizmy, mające na celu zmniejszenie zysku brutto, a także działania administracji skarbowej mające na celu walkę z nimi przedstawiono w dalszej części raportu, w tabeli 2 natomiast wymieniono ich szerokie kategorie.

Jak można policzyć lukę CIT?

Ustalenie definicji luki CIT, czy dowolnego podatku, wyznacza teoretyczne ramy, w których operować będą analitycy. By uzyskać jakiegokolwiek oszacowanie należy przede wszystkim ustalić metodykę, zebrać dane, po czym wykonać odpowiednie rachunki. Teoretycznie wielkość luki CIT można dokładnie policzyć analizując sprawozdania finansowe i weryfikując, czy przedsiębiorstwo właściwie zastosowało należne mu ulgi i odliczenia³. Z praktycznego punktu widzenia jest to zadanie niemożliwe do wykonania. Jak podaje Ministerstwo Finansów w informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych, w samym 2017 r. liczba podatników CIT przekroczyła 500 tys., co oznacza że stosowanie metodyki *bottom-up* wymagałoby rocznego weryfikowania zgodności z obowiązującym prawem połowy miliona rozliczeń i sprawozdań finansowych. Abstrahując od oczywistych trudności i czasochłonności takich analiz, decyzje dotyczące klasyfikowania danej ulgi lub odliczenia jako zastosowanego niezgodnie z prawem i wpływającej na powiększenie luki, mogłyby być – jak pokazuje bogata historia sporów sądowych Krajowej Administracji Skarbowej z przedsiębiorcami – byłyby kwestionowane. W takim przypadku ostateczna decyzja czy zastosowanie danego mechanizmu odbyło się zgodnie z prawem, a zatem decyzja, czy powinien zostać uwzględniony w luce podatkowej, należy do sądu, na którego opinię trzeba czekać dość długo.

Ekspertom analizującym lukę pozostaje zatem polegać na mniej lub bardziej dokładnych aproksymacjach, opartych na rachunkach narodowych. Podejście to znane jest w literaturze jako *top-down*, gdyż wychodzi się od bardzo obszernych agregatów i powoli wyodrębnia z nich poszczególne składowe luki podatkowej. Z uwagi na mniejszy stopień komplikacji metodyka *top-down* jest zwykle stosowana przez zespoły analizujące lukę CIT, co nie oznacza oczywiście, że jest wolna od wad. Do najistotniejszych z nich należą:

1. Praca na dużych agregatach, w związku z czym nawet niewielkie procentowo niepewności powodują, że w obliczeniach należy przyjmować dużą tolerancję, rzędu od kilku do kilkunastu miliardów.
2. Trudności w poprawnym uwzględnieniu szarej strefy. W Polsce szara strefa jest ujmowana w rachunkach narodowych, jednak uwzględnienie jej w luce nie jest oczywiste. Podstawowy problem polega na tym, że nawet gdyby analitykom udało się poprawnie oszacować rozmiar nadwyżek operacyjnych osiągniętych przez firmy działające w szarej strefie, to wartości tych nie można przenieść do gospodarki realnej. Jednym z powodów ucieczki firm do szarej strefy jest nadmierne obciążenie podatkowo-składowe, z którym przedsiębiorstwo nie jest w stanie sobie poradzić. Firma taka, zmuszona do legalnego działania, mogłaby przestać istnieć lub musiałaby znacznie

³ W literaturze przedmiotu podejście to jest znane jako tzw. *bottom-up*, gdyż wychodzi się od danych jednostkowych i przechodzi do makroagregatów.

ograniczyć działalność. Estymacja luki CIT, uwzględniająca w pełni szarą strefę, powinna zatem obejmować ten czynnik, co jednak wymagałoby uwzględnienia komponentu behawioralnego, który tradycyjnie sprawia ekonomistom znaczne problemy. Większość modeli ekonomicznych opiera się na założeniu racjonalności zachowania, które zostało obalone empirycznie przez Kahnemana i Tversky'ego (1979) ponad 40 lat temu. Z tego powodu w większości opracowań zrezygnowano z uwzględniania szarej strefy w szacunkach CIT. W niniejszym raporcie jest ona uwzględniona w pewnym stopniu, ponieważ występuje w rachunkach narodowych, na których opiera się

zastosowana metodyka. Raport nie zawiera jednakże osobnych szacunków dla szarej strefy oraz elementu behawioralnego.

3. Trudności w uchwyceniu zagranicznych aspektów oszustw podatkowych, takich jak praktyki *offshore*, depozyty bankowe i aktywa zagraniczne. Transferów zagranicznych zwykle nie uwzględnia się w rachunkach narodowych.
4. Około dwuletnie opóźnienie w szacowaniu luki, wynikające z dostępności i ustabilizowania się danych. Wstępne wartości podawane przez urzędy statystyczne są korygowane i zmieniane, co sprawia że stabilizują się dopiero po upływie pewnego czasu.

Metodykę, którą wykorzystano w niniejszym raporcie, zawarto w opracowaniach Komisji Europejskiej (np. *The concept of tax gaps. Corporate income tax gap estimation methodologies*), które z kolei oparte są na metodyce Sorensena (2007). Podstawową ideą tych opracowań jest dekompozycja stosunku podatku CIT do PKB na trzy ułamki:

$$\frac{CIT}{PKB} = \frac{CIT}{GOSp} \times \frac{GOSp}{GOSg} \times \frac{GOSg}{PKB} \quad (1)$$

gdzie *CIT* oznacza wpływy z podatku CIT, *PKB* – produkt krajowy brutto, *GOSp* – nadwyżkę operacyjną brutto sektora przedsiębiorstw, a *GOSg* – nadwyżkę operacyjną brutto w całej gospodarce (za: Sorensen, 2007; Caiumi i in., 2017). Caiumi i inni wprowadzają do równania jeszcze dwa komponenty, bazę podatkową oraz wartość dodaną, otrzymując:

$$\frac{CIT}{PKB} = \frac{CIT}{Baza} \times \frac{Baza}{GOSp} \times \frac{GOSp}{VAp} \times \frac{VAp}{PKB} \quad (2)$$

gdzie *Baza* oznacza bazę podatkową, definiowaną jako nadwyżka operacyjna netto przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych, skorygowaną o odsetki, dywidendy oraz rentę gruntową, a *VAp* wartość dodaną w sektorze przedsiębiorstw.

Z ww. dekompozycji najciekawsza – z punktu widzenia szacowania luki CIT – wydaje się metodyka szacowania bazy podatkowej na podstawie rachunków narodowych. Raport *Taxation Trends in the European Union* (Quest i in., 2017) podaje następujący sposób obliczenia bazy podatkowej:

1. Nadwyżkę operacyjną brutto przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych (GOS) koryguje się o zużycie środków trwałych (CFC), otrzymując:
2. Nadwyżkę operacyjną netto (NOS), którą koryguje się o:

- saldo otrzymanych i zapłaconych odsetek,
- saldo otrzymanych i zapłaconych rent gruntowych,
- saldo otrzymanych i zapłaconych dywidend od przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych,
- dywidendy otrzymane z sektora *general government*,
- dywidendy otrzymane przez resztę świata,
- dywidendy otrzymane przez gospodarstwa domowe, samozatrudnionych oraz instytucje *non-profit*,
- saldo wpływów z ubezpieczonej własności od przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych, otrzymując:

3. Bazę podatkową.

Metodykę *top-down* stosuje także Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Jej osią jest policzenie luki w bazie podatkowej, na podstawie której liczy się lukę w podatku należnym. Przejście z PKB do bazy podatkowej wykonuje się następująco:

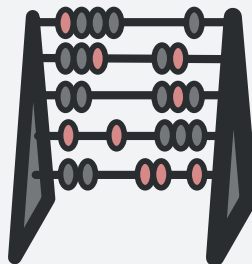
1. Od PKB odejmuje się wynagrodzenia pracowników i podatki obejmujące produkcję oraz import, pomniejszone o dotacje, co skutkuje otrzymaniem:
2. Nadwyżki operacyjnej brutto (GOS), którą koryguje się o parametr nazwany D.1, w skład którego wchodzi saldo odsetek,

dywidend i rent, przychody z zagranicy podlegające opodatkowaniu oraz saldo zysków kapitałowych, saldo przychodów kapitałowych i holdingowych, amortyzacja oraz inne wydatki nieujęte w konsumpcji bezpośredniej (produkcja pomniejszona o konsumpcję bezpośrednią daje PKB), w rezultacie otrzymuje się:

3. Zysk z księgowości finansowej (FAP), który koryguje się o parametr D.2, w skład którego wchodzi zwiększenia i odliczenia od dochodu do opodatkowania, otrzymując:
4. Bazę podatkową netto (C-NTB), którą koryguje się o straty i straty z lat ubiegłych, otrzymując:
5. Bazę podatkową.

Różnica między hipotetyczną bazą podatkową netto pomniejszoną o straty a rzeczywistą bazą podatkową stanowi tzw. lukę bazową. Z kolei różnica między hipotetycznym a rzeczywistym podatkiem należnym stanowi lukę w CIT (Ueda, 2018).

Podsumowując przegląd metodyki warto wspomnieć o dotychczasowych szacunkach dotyczących polskiej luki CIT. Komisja Europejska oszacowała tę lukę na 46 mld PLN w 2014 r., amerykańska administracja sądzi, że jest ona na poziomie 39 mld PLN⁴, Klub Jagielloński szacuje ją na 10 mld PLN rocznie (Piekarz, Miarkowski, 2015).



⁴ Wartości te pochodzą z wywiadu z szefem Centrum Analiz i Studiów Podatkowych Szkoły Głównej Handlowej, Dominikiem Gajewskim dla „Forbesa” (Muszyński, 2017).

Metodyka PIE

Sposób liczenia luki CIT opracowany na potrzeby niniejszego raportu jest oparty na metodyce Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, jednak z uwagi na specyficzny charakter polskiego systemu rachunków narodowych, a także konstrukcji formularzy podatkowych i wymogów fiskusa, w znacznej mierze należy go uznać za autorski. Dane użyte w obliczeniach pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego (rachunki narodowe), Narodowego Banku Polskiego (transfery zagraniczne) oraz z Ministerstwa Finansów (rozmiary odliczeń, rzeczywisty podatek, kontrole skarbowe).

Szacowanie luki CIT dla przedsiębiorstw niefinansowych oraz instytucji finansowych (sektory odpowiednio S11 i S12) można podzielić na dwa etapy. Pierwszym jest przejście od nadwyżki operacyjnej brutto do zysku z księgowości finansowej (dzięki danym z rachunków narodowych i raportów dotyczących środków trwałych). Drugi to korekta owego zysku do faktycznej wielkości

podstawy opodatkowania (przy pomocy „Informacji dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych” na dany rok, publikowanych przez Ministerstwo Finansów).

Obliczenia należy rozpocząć od nadwyżki operacyjnej brutto (GOS). Jest to produkcja globalna pomniejszona o zużycie pośrednie – co daje sumę wartości dodanej w gospodarce, tj. PKB – oraz o koszty związane z zatrudnieniem. Służy ona do wyliczenia teoretycznej podstawy opodatkowania, na podstawie której będzie liczona luka. GOS przechodzi przez szereg korekt, które można podzielić na trzy grupy:

1. Korekty związane z rachunkami narodowymi (RN).
2. Korekty wynikające z rozbieżności w wynikach finansowych przedsiębiorstw raportowanych przez GUS i MF.
3. Korekty związane z „Informacjami dotyczącymi rozliczenia podatku CIT” (dalej: „Informacja”).

GOS jest najpierw korygowany o zużycie środków trwałych (CFC)⁵, co pozwala otrzymać nadwyżkę operacyjną netto (NOS). GUS podaje zużycie środków trwałych jako osobną pozycję w rachunkach narodowych, jednak z uwagi na różnice metodyczne, wartość ta nie może zostać zastosowana do obliczeń. Do obliczenia CFC stosowane jest następujące równanie:

$$CFC = W\acute{S}T_{t-1} - (W\acute{S}T_t - N\acute{S}T_t) \quad (3)$$

gdzie $W\acute{S}T_t$ oznacza wartość środków trwałych brutto w roku t , $W\acute{S}T_{t-1}$ – wartość środków trwałych brutto w roku $t-1$, a $N\acute{S}T_t$ – wartość nowych środków trwałych brutto w roku t . Oznacza to, że zużycie środków trwałych rok do roku liczone jest jako różnica między wartością środków trwałych w gospodarce w roku $t-1$ oraz w roku t , gdzie środki w roku t nie obejmują nowo wytworzonych środków trwałych. Nadwyżka operacyjna netto jest zatem dana następująco:

$$NOS = GOS - CFC \quad (4)$$

⁵ CFC nie jest tożsame z amortyzacją stosowaną przez przedsiębiorstwa, co Eurostat zaznacza w słowniku terminów.

Korekta z rachunków narodowych polega na powiększaniu bądź zmniejszaniu nadwyżki operacyjnej brutto o odpowiednie przychody i rozchody. Pozycje korygujące pochodzą z tabel C3, C4 oraz C6 w rachunkach narodowych (odpowiednio: rachunek podziału pierwotnego dochodów, rachunek podziału wtórnego dochodów oraz rachunek kapitałowy) i obejmują:

- dochody z tytułu własności (np. odsetki i dywidendy),
- składki netto na ubezpieczenia społeczne,
- świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze, pozostałe transfery bieżące
- transfery kapitałowe („do otrzymania” jako przychód oraz „do zapłacenia” jako rozchód).

Dodając wartości przychodowe otrzymuje się sumę przychodów (S_p), a wartości rozchodowe – sumę rozchodów (S_r). Korekta NOS o te wartości daje tzw. FAP, czyli zysk z księgowości finansowej.

$$FAP = NOS + S_p - S_r \quad (5)$$

Wartość ta odpowiada wynikowi księgowemu i jest kolejnym krokiem do wyliczenia wyniku podatkowego. Powszechnie przyjęte standardy sprawozdawczości wymagają od podatników podania przyjętego przez siebie wyniku księgowego oraz wszystkich korekt, jakich dokonali w celu uzyskania wyniku podatkowego. W Polsce wymagane jest podanie jedynie wyniku podatkowego, co wymusza szacowanie korekt dokonywanych przez firmy. Ponieważ na poziomie makroekonomicznym niemożliwym jest zejście do poziomów deklaracji pojedynczych przedsiębiorstw, należy wprowadzić odpowiedni parametr korygujący, który powstaje przez porównanie wyniku podatkowego z „informacji” oraz tzw. „FAP GUS”, czyli zsumowanych wartości wyników finansowych dla sektorów S11 i S12, które znajdują się w Banku Danych Makroekonomicznych GUS. Parametr wynikający z porównania tych wartości pokazuje o ile należy skorygować FAP na poziomie makrokategorii, by można go było interpretować jako wynik podatkowy, zawierający wszelakie odliczenia dokonywane w skali mikro, a nie wynik księgowy.

GUS-owski zysk z księgowości finansowej (FAPG) jest sumą dochodów brutto dla przedsiębiorstw niefinansowych (sektor S11) oraz instytucji finansowych (sektor S12), do których GUS zalicza m.in. banki, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, zakłady ubezpieczeń itp. Wartość z którą porównuje się uzyskaną sumę to dochód minus strata z „Informacji” (D-S). Wynika to z faktu, iż GUS w swoich obliczeniach dodaje wyniki wszystkich przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy osiągnęły one zysk, czy poniosły stratę, co sprawia, że podane kwoty nie określają jednoznacznie, ile zawiera się w nich rzeczywistych zysków, a ile strat. Przykładowo wartość 80 mld mogła zostać uzyskana w wyniku dodania do siebie 90 mld dochodów oraz 10 mld strat, ale także 240 mld dochodów i 160 mld strat. Odejmowanie straty od dochodu, które w „Informacji” są podawane osobno, ma na celu umożliwienie porównania zagregowanego dochodu rachunkowego podawanego przez GUS ze zagregowanym dochodem podatkowym, jaki rzeczywiście został zarejestrowany przez MF. Skorygowany zysk z księgowości finansowej (FAPS) to FAP, w którym uwzględniona jest wyżej opisana różnica, co wynika z równania 6:

$$FAP_S = FAP * \left(1 + \frac{(D - S)}{FAP_G} \right) = FAP * (1 + k) \quad (6)$$

Ponieważ we wcześniejszych obliczeniach odejmowana była strata (S), również należy ją w proporcjonalnej wartości uwzględnić. Odjęcie od FAP_S proporcjonalnej straty (równanie 7) daje dochód obliczeniowy (DO), który po uwzględnieniu odliczeń stanie się podstawą opodatkowania.

$$DO = FAP_S - (S * (1 + k)) \quad (7)$$

W równaniu luki po jednej stronie znajduje się teraz dochód z „Informacji” (DK), a po drugiej dochód obliczeniowy (DO). Oba dochody korygowane są o odpowiednie odliczenia (O), do których należą dochody wolne i zwolnione od podatku, odliczenia od dochodu, z uwzględnieniem strat z lat ubiegłych (S_w), odliczenia od podstawy opodatkowania i odliczenia od podatku. Chociaż obliczanie maksymalnej luki podatkowej odbywa się przy założeniu braku odliczeń⁶, to dochód do opodatkowania nie powinien zawierać dochodów, które dotyczą podmiotów niezawierających się w sektorach S_{11} i S_{12} , wyszczególnionych w art. 17 ust. 1 ustawy o podatku CIT. Są to dochody przeznaczone na cele statutowe, czy też dochody kościelnych osób prawnych. Tak zsumowane dochody (O_w) powinny zostać wykluczone całkowicie z odliczeń, tj. pomniejszyć ich wartość. Ich suma nie wpływa na minimalne wartości luk, gdyż w ich obliczaniu uwzględniane są wszystkie odliczenia, ale wpływa na wartości maksymalne. Ostatnim elementem korekt są straty z lat ubiegłych. Zgodnie z metodyką IMF – na której wzorowana jest nasza – straty z lat ubiegłych, podobnie jak straty ogółem, muszą zostać uwzględnione w obliczeniach, stąd też powinny zostać wykluczone z odliczeń, ale nie z podstawy opodatkowania. Uzyskana w efekcie tych operacji faktyczna kwota odliczeń nie będzie zawierać zatem odliczeń wykluczonych oraz strat z lat ubiegłych.

Obliczenie minimalnej luki bazowej (LB_{min}) ogólnie polega na obliczeniu różnicy między dochodami pomniejszonymi o odliczenia, tj. podstawami opodatkowania. Ponieważ jednak pod uwagę brane są wszystkie odliczenia, z wyjątkiem odliczeń wykluczonych oraz strat z lat ubiegłych, w rzeczywistości jest to różnica między dochodem obliczeniowym (DO) a dochodem z „Informacji” (DK), co przedstawia równanie 8:

$$LB_{min} = (DO - (O - O_w - S_{lu})) - (DK - (O - O_w - S_{lu})) = DO - DK \quad (8)$$

Maksymalna luka bazowa (LB_{max}), jak wspomniano wyżej, zakłada porównanie rzeczywistej podstawy opodatkowania z dochodem obliczeniowym, wobec którego nie zastosowano żadnych odliczeń:

$$LB_{max} = DO - (DK - (O - O_w - S_{lu})) \quad (9)$$

Przedziały luki podatkowej liczone są jako różnice w podstawach opodatkowania pomnożonych przez stawkę podatkową (r_{cit}). W zależności od tego, czy obliczany jest lewy, czy prawy koniec przedziału, uwzględnia się (lub nie) odliczenia od podatku (O_p), zgodnie z przypisem 6. Minimalna

⁶ Wynika to z założenia, że wszystkie odliczenia zostały zastosowane niezgodnie z literą prawa, które jest niezbędne by nalożyć górną granicę na lukę CIT.

luka podatkowa (LP_{min}) jest różnicą między podatkami należnymi, do której obliczenia stosuje się równanie 10:

$$LP_{min} = [((DO - O + S_{tu}) * r_{CIT}) - O_p] - [((DK - O + S_{tu}) * r_{CIT}) - O_p] \quad (10)$$

Maksymalna luka podatkowa (LP_{max}) to różnica między podatkiem naliczonym od dochodu bez odliczeń (pomniejszonego jednak o dochody wykluczone), a rzeczywistym podatkiem należnym, co przedstawia równanie 9:

$$LP_{max} = [((DO - O_w) * r_{CIT}) - O_p] - [((DK - O + S_{tu}) * r_{CIT}) - O_p] \quad (11)$$

Nieformalnie minimalna i maksymalna wartość luki podatkowej będą odpowiadały minimalnej i maksymalnej wartości luki bazowej pomnożonej przez stawkę oprocentowania. W skróconej wersji metodykę, wraz z wyszczególnieniem poszczególnych zmiennych, przedstawiono w tabeli 3.

▼ **Tabela 3.** Opis metodyki PIE użytej do obliczania luki CIT

Nazwa zmiennej	Opis zmiennej	Pochodzenie	Etykieta
GOS	Wartość nadwyżki operacyjnej brutto	Rachunki narodowe (GUS)	1
Wartość brutto środków trwałych w roku T-1	-	Środki trwałe w gospodarce narodowej (GUS)	2
Wartość brutto środków trwałych w roku T	-	Środki trwałe w gospodarce narodowej (GUS)	3
Wartość brutto nowych środków trwałych	-	Środki trwałe w gospodarce narodowej (GUS)	4
CFC	Zużycie środków trwałych	(2) - [(3) - (4)]	5
NOS	Wartość nadwyżki operacyjnej netto	(1) - (5)	6
Dochody z tytułu własności - przychód	-	Rachunki narodowe C3.4	7
Dochody z tytułu własności - rozchód	-	Rachunki narodowe C3.4	8

Nazwa zmiennej	Opis zmiennej	Pochodzenie	Etykieta
Składki netto na ubezpieczenia społeczne – przychód	-	Rachunki narodowe C4.3	9
Składki netto na ubezpieczenia społeczne – rozchód	-	Rachunki narodowe C4.3	10
Świadczenia społeczne inne niż transfery – przychód	-	Rachunki narodowe C4.4	11
Świadczenia społeczne inne niż transfery – rozchód	-	Rachunki narodowe C4.4	12
Pozostałe transfery bieżące – przychód	-	Rachunki narodowe C4.5	13
Pozostałe transfery bieżące – rozchód	-	Rachunki narodowe C4.5	14
Transfery kapitałowe, do otrzymania	-	Rachunki narodowe C6.3	15
Transfery kapitałowe, do zapłacenia	-	Rachunki narodowe C6.3	16
FAP	Obliczeniowy zysk z księgowości finansowej	(6) + [(7)+(9)+(11)+(13)+(15)] – [(8)+(10)+(12)+(14)+(16)]	17
FAP GUS	Zagregowany dochód rachunkowy	Bank Danych Makroekonomicznych: suma S11 i S12	18
Dochód	-	Informacje MF	19
Strata	-	Informacje MF	20
Wartość do porównania	Zagregowany dochód podatkowy	(19) – (20)	21
Współczynnik korygujący	Zrównywanie zagregowanych dochodów	[(21)/(18)] – 1	22
FAP skorygowany	Obliczeniowy skorygowany zysk z księgowości finansowej	(17) * (1 + (22))	23
Dochód obliczeniowy	Obliczeniowy dochód przed odliczeniami	(23) – [(20) * (1 + (22))]	24

Nazwa zmiennej	Opis zmiennej	Pochodzenie	Etykieta
Dochody wolne/zwolnione od podatku	-	Informacje MF	25
Dochody wykluczone z opodatkowania	Dochody sztucznie zw. podstawę opodatkowania	Informacje MF	26
Odliczenia od dochodu	-	Informacje MF	27
Straty z lat ubiegłych	-	Informacje MF	28
Odliczenia od podstawy opodatkowania	-	Informacje MF	29
Suma odliczeń	-	(25) + (27) + (29)	30
Odliczenia od podatku	-	Informacje MF	31
Podstawa opodatkowania	-	(19) - [(30) - (26) - (28)]	32
Nasza podstawa opodatkowania	-	(24) - [(30) - (26) - (28)]	33
Nasza podstawa opodatkowania bez odliczeń	-	Dochód obliczeniowy	34
Podatek należny	-	[[(19) - (30) + (28)] * 0,19] - (31)	35
Nasz podatek należny	-	[[(24) - (30) + (28)] * 0,19] - (31)	36
Nasz podatek należny bez odliczeń	-	[[(24) - (26)] * 0,19] - (31)	37
Minimalna luka bazowa	Różnica w podstawach opodatkowania	(33) - (32)	38
Maksymalna luka bazowa	Różnica w podstawach opodatkowania, gdyby nie było odliczeń	(34) - (32)	39
Minimalna luka podatkowa	Różnica w podatkach należnych	(36) - (35)	40
Maksymalna luka podatkowa	Różnica w podatkach należnych, gdyby nie było odliczeń	(37) - (35)	41

Źródło: opracowanie własne.

Oszacowanie luki podatkowej zależy nie tylko od obliczenia dochodu do opodatkowania, ale także od rzeczywistej stawki opodatkowania⁷ r_{cit} . W latach 2004-2016 była ona jednolita i wynosiła 19 proc. W 2017 r. wprowadzono dodatkową stawkę CIT w wysokości 15 proc., którą mogli zastosować podatnicy rozpoczynający prowadzenie działalności oraz tzw. „mali podatnicy”⁸, co uniemożliwiło stosowanie dotychczasowej wartości r_{cit} równej 0,19. Musiała znajdować się między wartościami 15 proc. i 19 proc., a dokładne określenie jej poziomu było niezwykle istotne, gdyż nawet niewielka jego zmiana dałaby w efekcie diametralnie różną wartość CIT z uwagi na rozmiar bazy podatkowej, rzędu setek miliardów PLN. By ją ustalić skorzystano z podanych w „Informacji MF” danych dotyczących wysokości podatku, jaki wpłynął od firm objętych poszczególnymi stawkami. Pozwoliło to na wyliczenie średniej ważonej z obu stawek, wynoszącej ok. 18,81 proc., którą następnie zastosowano w obliczeniach na 2017 r.

Opisaną wyżej procedurę oparcia na nadwyżce operacyjnej brutto można próbować uzupełnić o szacunki wielkości kwotowych innych mechanizmów, mających na celu zmniejszenie podstawy opodatkowania, a co za tym idzie – zapłatę mniejszego podatku. Można je podzielić na kilka grup. Niżej wymieniono te najistotniejsze dla metodyki opartej na makroagregatach.

1. Działania mające na celu zmniejszenie raportowanych przychodów.
2. Działania mające na celu zwiększenie zagranicznych transferów na rzecz dochodów z tytułu własności, tj. odsetek i dywidend.
3. Działania mające na celu zwiększenie kosztów uzyskania przychodu.

Czynności wskazane w punkcie pierwszym są *de facto* tożsame z szarą strefą. W rozdziale traktującym o metodykach szacowania luki CIT wspomniano o problemach, które czekają badaczy, zamierzających uwzględnić gospodarkę nieobserwowaną w swoich rachunkach. Ponadto, wpływ gospodarki nierejestrowanej na finansie publiczne jest skomplikowany. Przykładowo przestępca, który uzyskał nielegalny przychód w wyniku przemytu papierosów, naraził Skarb Państwa na straty w podatku akcyzowym, podatku VAT ze sprzedaży papierosów oraz podatkach dochodowych. Może on jednak użyć zarobionych w ten sposób pieniędzy na zakup legalnych dóbr, np. samochodu, od którego już zapłaci odpowiednie podatki. W luce podatkowej spowodowanej istnieniem gospodarki nierejestrowanej CIT nie stanowi znaczącego komponentu. W niniejszym opracowaniu wpływ szarej strefy uwzględniliśmy z uwagi na konstrukcję rachunków narodowych. Podawane wartości produkcji globalnej obejmują gospodarkę nierejestrowaną, zatem uzyskane na ich podstawie poziomy nadwyżki operacyjnej brutto uwzględniają już komponent szarej strefy. Punkt drugi ww. zestawienia, tj. transfer kapitału (odsetek i dywidend) za granicę (do rajów podatkowych) obliczono na podstawie danych dotyczących dochodów uzyskiwanych przez zagranicznych inwestorów z tytułu inwestycji bezpośrednich w Polsce, tj. dywidend i odsetek od udzielonych kredytów i pożyczek. W szacunkach tych ograniczono się do dochodów, które trafiają do jurysdykcji wymienionych w Raporcie specjalnej Komisji ds. Przestępstw Finansowych, Uchylenia się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania Komisji Europejskiej (Special Committee on

⁷ Nie należy mylić jej z efektywną stawką opodatkowania.

⁸ Zgodnie z definicją ustawową mali podatnicy to tacy, których przychody ze sprzedaży, wraz z zapłaconym podatkiem, nie przekroczyły równowartości 1,2 mln EUR lub ci, którzy prowadząc przedsiębiorstwo maklerskie, zarządzając funduszami inwestycyjnymi, zarządzając alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, będąc agentem, zleceniobiorcą lub świadcząc usługi o podobnym charakterze (za wyjątkiem komisów) pobrali wynagrodzenie za usługi nieprzekraczające kwoty 45 tys. EUR.

Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance, TAX3), które ułatwiają agresywne planowanie podatkowe, tj. Belgii, Holandii, Luksemburga, Irlandii, Cypru, Malty i Węgier. Uwzględniono także Szwajcarię, która, choć niewymieniona w Raporcie, znajduje się na tzw. szarej liście Komisji Europejskiej⁹. Jest uznawana m.in. przez Narodowy Bank Polski za jurysdykcję, z którą część transakcji w postaci BIZ nie ma uzasadnienia gospodarczego. Do wymienionych destynacji rokrocznie trafia z Polski ok. 45 proc. całości transferów zagranicznych z dochodów z tytułu własności (dywidendy i odsetki). W obliczeniach zawartych w raporcie nie uwzględniono transferów pieniężnych w celu

optymalizacji podatkowej, jakie trafiły do innych państw. Transferów do ww. ośmiu lokalizacji nie pomniejszono także o wartości wynikające z uczciwej działalności gospodarczej, z uwagi na brak możliwości wyodrębnienia takowych z dostępnych danych. Podane wartości zatem należy traktować jako maksymalną stratę wynikającą z transferów do ww. lokalizacji. Osoby zainteresowane obliczeniem luki dla założeń innych niż podane mogą to uczynić przy pomocy aplikacji stanowiącej suplement do raportu (dostępna na stronie pie.net.pl). Do obliczenia różnicy w luce, wartość transferów za granicę pomnożono przez rzeczywistą stawkę opodatkowania r_{cit} . Podsumowanie obliczeń przedstawiono w tabeli 4.

▼ **Tabela 4.** Luka CIT. Transfer przychodów za granicę oraz strata w podatku (mld PLN)

Rok	Wielkość transferu za granicę	Różnica w luce
2015	17,09	4,50
2016	22,06	4,38
2017	20,98	8,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP i MF.

Uwzględnienie ostatniej grupy działań mających na celu zmniejszenie dochodu do opodatkowania, tj. sztuczne zawyżanie kosztów przez przedsiębiorstwo, jest nader skomplikowane. Można przypuszczać, że do kosztów uzyskania przychodu firmy zaliczają wiele wydatków, niekrotnie mających jakikolwiek związek z definicją tej kategorii. Jako przykład można podać chociażby uwzględnianie w kosztach samochodów

służbowych, które często wykorzystywane są do celów prywatnych. Podobnie grupy kapitałowe stosują tzw. ceny transferowe, szczególnie w przypadku transakcji kupna i sprzedaży wartości niematerialnych. Rzetelne obliczenie tychże, na podstawie danych z rachunków narodowych, jest praktycznie niemożliwe. W przypadku cen transferowych autorzy opracowania musieliby najpierw ustalić, jakie aktywa były przedmiotem

⁹ Pierwsza „czarna lista” Komisji Europejskiej została opracowana na potrzeby strategii w 2016 r. W grudniu 2017 r. państwa członkowskie poparły i uzgodniły pierwszą unijną listę jurysdykcji niewspółpracujących (*The EU list of non-cooperative jurisdictions*). Od 12 marca 2019 r. na „czarnej liście”, wśród państw, które nie podjęły żadnych działań w zakresie trzech kryteriów (tj. transparentności, dobrych rządów i faktycznej działalności gospodarczej) znajduje się 15 państw, zaś na „szarej liście”, tj. państw, które zobowiązały się wprowadzić odpowiednie zmiany do 2019 r. – 34.

transakcji, następnie sprawdzić jej wartość i porównać z wyceną rynkową. Z kolei szacując poziom nieprawidłowego wykorzystania samochodów służbowych należałoby śledzić każdy z nich przez cały okres podatkowy. Uzyskanie rzetelnych szacunków tych wielkości na podstawie rachunków narodowych byłoby obciążone zbyt dużym błędem, by umieszczać je w raporcie.

Mając to na uwadze zdecydowano, na podstawie art. 16 ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym (Dz.U. 2018 poz. 1735), o wystąpieniu do Ministerstwa Finansów z prośbą o przekazanie zagregowanych informacji dotyczących liczby skontrolowanych podatników CIT, sumy ich przychodów, wartości zakwestionowanych przychodów i zadanych

przypisów. Przyjęto założenie, że przypisy KAS obejmują przede wszystkim niepoprawnie klasyfikowane koszty, albowiem proceder ten można stosunkowo szybko udowodnić, analizując dokumentację finansową danej firmy, podczas gdy np. rozbicie siatki powiązań zagranicznych mających na celu wyprowadzanie odsetek do fikcyjnych podmiotów jest dużo trudniejsze i wymaga współpracy międzynarodowej. Oczywiście działania administracji mogą obejmować wszystkie trzy ww. punkty. Uzyskane w ten sposób dane pozwolą na obliczenie tzw. L_{kas} czyli różnicy między teoretycznymi przypisami podatkowymi, które uzyskano by w razie skontrolowania całej gospodarki, a przychodami rzeczywistymi.

Obliczanie L_{kas} wymaga uwzględnienia niejawnych mechanizmów operacyjnych administracji skarbowej. Założenie że firmy dobrane są do kontroli losowo prowadzi do niewłaściwych wyników; do obliczeń stosuje się zatem kilka kryteriów. Po pierwsze, efektywność kontrolerów rośnie jako funkcja czasu i liczby kontroli. Akumulacja wiedzy i doświadczenia zdobytego podczas pracy w administracji skarbowej skutkuje większą skutecznością w znajdowaniu nieprawidłowości, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w średnim przypisie z kontroli. Można przyjąć, że dane jest to równaniem 12, gdzie średni przypis δ na kontrolę zależy od zakumulowanej liczby kontroli Σk_t i czasu t . Naturalnie przyrost średniego przypisu powinien maleć, ponieważ niemożliwym jest akumulowanie wiedzy w sposób nieskończony, zatem obie pochodne cząstkowe od (12) powinny zbiegać do stałych. Zakumulowana liczba kontroli pozwala na uwzględnienie rotacji kadrowych, gdyż zakłada się, że doświadczeni kontrolerzy dzielą się wiedzą z młodszymi kolegami.

$$\delta_t = f\left(\sum k_t, t\right) \quad (12)$$

Zakłada się ponadto, że w miarę upływu czasu KAS lepiej dobiera elementy zbioru kontrolowanych przedsiębiorstw, tak by maksymalizować prawdopodobieństwo znalezienia firmy, w której wystąpiły nieprawidłowości. Wprowadźmy następujące oznaczenia: n_t = łączna liczba płatników CIT w gospodarce w roku t , p_t = liczba płatników, u których występują nieprawidłowości w roku t , q_t = liczba płatników wolnych od nieprawidłowości w roku t . Zachodzi oczywista równość $n_t = p_t + q_t$. Efektywność kontroli podatkowych nie jest nieograniczona, z uwagi na sytuację kadrową, motywację pracowników itp., przyjmuje się zatem, że dla łącznej liczby kontroli w roku $t = k_t$, r_t kontroli jest wykonywanych efektywnie, $k_t \geq r_t$. Przyjmuje się, że pozostałe firmy są kontrolowane nieefektywnie, czyli niezależnie od stanu faktycznego, kontrola nie znajduje w nich nieprawidłowości. Założenie rosnącej efektywności oczywiście stanowi, że $\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{r_t}{k_t} = 1$. Prawdopodobieństwo znalezienia firmy z nieprawidłowościami dane jest zatem iloczynem:

$$p_{p_t} = \frac{r_t}{k_t} \times \frac{p_t}{n_t} \quad (13)$$

Rozsądne jest również założenie, że skuteczność KAS wywołuje reakcję zwrotną ze strony przedsiębiorstw, dla których ryzyko kontroli staje się nieopłacalne, zatem $p_{t+1} \leq p_t$, przy czym reakcja ta nie będzie zachodzić w nieskończoność. Decyzja o zastosowaniu mechanizmów mających na celu zmniejszenie podstawy opodatkowania, przy pewnych poprawkach związanych z niedoskonałą racjonalnością podmiotów, zależy od oczekiwanych zwrotów z tej inwestycji, tj. oczekiwanych zysków pomnożonych przez prawdopodobieństwo sukcesu oraz oczekiwanych strat pomnożonych przez prawdopodobieństwo porażki. Z uwagi na konstrukcję systemu podatkowego, przyjmuje się jednak, że nawet w długim okresie, ciągle będą występować firmy angażujące się w zmniejszanie podstawy opodatkowania. Ze wzorów (12) i (13) można obliczyć łączny przypis w roku t , który dany jest równaniem:

$$D_t = \frac{r_t p_t}{k_t n_t} k_t \delta_t = \frac{r_t p_t}{k_t n_t} k_t f(\sum k_t, t) \quad (14)$$

Luka L_{KAS} jest różnicą między przychodami, jakie hipotetycznie można uzyskać w wyniku skontrolowania wszystkich przedsiębiorstw, a faktyczną kwotą przypisów. W tym momencie nie jest brany pod uwagę krańcowy koszt kontroli. Luka L_{KAS} dana jest zatem:

$$L_{KAS_t} = \frac{r_t p_t}{k_t n_t} n_t \delta_t - \frac{r_t p_t}{k_t n_t} k_t \delta_t \quad (15)$$

ale, jak zostało założone, $\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{r_t}{k_t} = 1$, zatem maksymalne przychody, jakie zostałyby uzyskane w wyniku skontrolowania wszystkich płatników to $D_{t_{MAX}} = p_t \delta_t$.

Z danych uzyskanych przez PIE wynika, że Krajowa Administracja Skarbowa przeprowadziła 5 956 postępowań kontrolnych w 2015 r. oraz 5 775 w 2016 r. Liczbę kontroli w obszarze podatku dochodowego od osób prawnych przedstawiono w tabeli 5, a sumy ustaleń będących ich wynikiem, w tabeli 6.

» **Tabela 5. Liczba kontroli skarbowych w obszarze podatku CIT**

Rok	Liczba podatników CIT	Liczba kontroli w CIT dokonanych przez urzędy celno-skarbowe	Liczba kontroli dokonanych przez urzędy skarbowe	Liczba kontroli razem	Proc. przedsiębiorstw skontrolowanych
2015	456 190	725	2 956	3 681	0,81
2016	483 176	602	2 116	2 718	0,56
2017	509 029	580	1 344	1 924	0,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Administracji Skarbowej.

▼ **Tabela 6.** Sumy przypisów będących wynikiem kontroli w CIT

Rok	Liczba kontroli w CIT razem	Liczba podatników, którym wydano decyzje pokontrolne	Odsetek kontroli zakończonych decyzją (proc.)	Przypisy minimum (mln PLN)	Przypisy maximum (mln PLN)
2015	3 681	550	14,94	600	951
2016	2 718	481	17,70	1 253	1 664
2017	1 924	395	20,53	1 268	1 520

Źródło: jak w tabeli 5.

▼ **Tabela 7.** Średnie przypisy na kontrolę

Rok	Liczba kontroli	Zakończone powodzeniem	Kwota przypisów (mln PLN)	Średni przypis na kontrolę (mln)	Średni przypis na kontrolę zakończoną powodzeniem
2015	3 681	550	951	0,26	1,73
2016	2 718	481	1 664	0,61	3,46
2017	1 924	395	1 520	0,79	3,85

Źródło: jak w tabeli 5.

Z tabel 5, 6 i 7 wynika, że liczba kontroli w podatku CIT regularnie malała, natomiast wzrastał odsetek kontroli zakończonych sukcesem. Zwiększały się też kwoty uzupełnień. Dane te potwierdzają teoretyczne założenia przyjęte wyżej. Widać jednak wprost, że przyjęcie założenia, iż firmy do kontroli brane są losowo, byłoby nieuzasadnione. W równaniach 13-15 należy zatem wprowadzić poprawkę. W efekcie nie liczba firm będzie analizowana, a kwota przychodów, zatem n_t = łączna suma przychodów płatników CIT w gospodarce w roku t , p_t = suma przychodów płatników, w których występują nieprawidłowości w roku t , q_t = suma

przychodów płatników wolnych od nieprawidłowości w roku t . Suma łącznie skontrolowanych przychodów w roku t = k_t , z czego r_t przychodów kontrolowanych jest efektywnie, $k_t \geq r_t$.

Niestety, brakuje danych dotyczących sumy przychodów w kontrolowanych firmach, co uniemożliwia natychmiastowe przyjęcie powyższej poprawki, bez dodatkowego założenia dotyczącego przychodów kontrolowanych firm. Dokładne procedury dobierania płatników do kontroli przez KAS stanowią – naturalnie – tajemnicę służbową, zatem próby dotarcia do nich są bezprzedmiotowe. Można jednak przyjąć uproszczone założenie, że KAS kontroluje jedynie największych

płatników. By kontrola miała sens, średni przypis z łącznej liczby kontroli k , powinien być większy niż średni koszt przeprowadzenia jednej kontroli. Naturalnie założenie rosnącej efektywności wymaga by krańcowe zyski z dodatkowej kontroli długookresowo były równe krańcowemu kosztowi przeprowadzenia kolejnej kontroli, co oznaczałoby tzw. wysycenie kontrolami. Ministerstwo

Finansów posiada dane dotyczące sumy przychodów największych przedsiębiorstw względem przychodu. Alternatywą jest oparcie się na sumach przychodów największych płatników pod względem dochodu do opodatkowania, jednak logiczne jest, by kontrolerzy pragnący znaleźć nieprawidłowości w kosztach skupiali się na płatnikach największych pod względem przychodu.

Dane dotyczące n_t są dostępne w „Informacji” natomiast δ_t i k_t pochodzą z podanych powyżej danych MF dotyczących kontroli skarbowych. Ponieważ w jednym równaniu dane są dwie niewiadome, niezbędne jest przyjęcie jeszcze jednego, ostatniego już założenia, dotyczącego liczby skontrolowanych efektywnie firm. Na potrzeby opracowania założono utrzymanie liczby kontroli z decyzjami na poziomie z 2017 r., tj. ok. 400, ale ze skutecznością o 30 proc. wyższą niż w 2017 r., co daje ogółem $400/0,267=1500$ efektywnie kontrolowanych firm. Sprowadza to problem obliczenia L_{KAS} do znalezienia łącznej sumy przychodów, w których wystąpiły nieprawidłowości, czyli rozwiązania dla p_t równania 14, co można przekształcić w 16:

$$p_t = \frac{D_t n_t}{\delta_t r_t} \quad (16)$$

Sumy przychodów poszczególnych grup największych płatników podane są w tabeli 8. Wyodrębnione kolumny to przychód w grupie r , przychód zbioru największych płatników,

którego liczebność równa jest liczebności kontroli skarbowych w danym roku (grupa k) oraz przychody płatników CIT ogółem (grupa n).

▸ **Tabela 8.** Sumy przychodów największych grup płatników

Rok (t)	Przychody efektywnie kontrolowane (r)	Przychody kontrolowane ogółem (k)	Przychody płatników CIT razem (n)
2015	1 931 818	2 350 125	4 988 324
2016	3 537 961	3 831 363	5 068 962
2017	3 594 746	3 732 480	5 283 970

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Jak wynika z tabeli 8, w 2017 r., suma przychodów 1924 największych względem przychodu płatników wyniosła 3 732 480 mln PLN, a 1500 największych – 3 594 746, co pozwala podstawić do wzoru (16) i uzyskać $p_t = \frac{1\,520 \times 5\,283\,970}{3\,594\,746 \times 0,79} = 2\,828$ mln PLN. L_{KAS} można zatem obliczyć ze wzoru (15):

$$L_{KAS_{2017}} = \frac{r_{2017}p_{2017}}{k_{2017}n_{2017}}n_{2017}\delta_{2017} - \frac{r_{2017}p_{2017}}{k_{2017}n_{2017}}k_{2017}\delta_{2017}$$

$$= 2\,828 \times 0,79 - \frac{2\,828 \times 3\,594\,746 \times 0,79}{5\,283\,970} = 714 \text{ mln PLN}$$

W latach 2015 i 2016 liczba kontroli obejmowała więcej firm, ale zakładamy, że liczba firm kontrolowanych efektywnie nie ulega zmianie. Przychody pierwszych 1500 firm w 2016 r. równe są 3 537 961 mln PLN, a pierwszych 2721 – 3 831 363 mln PLN, co dla łącznych przychodów płatników CIT równych 5 068 962 mln PLN daje $p_{2016} = \frac{1\,664 \times 5\,068\,962}{3\,537\,961 \times 0,61} = 3\,908$ mln PLN i lukę L_{KAS} równą:

$$L_{KAS_{2016}} = 3\,908 \times 0,61 - \frac{3\,908 \times 3\,537\,961 \times 0,61}{5\,068\,962} = 720 \text{ mln PLN}$$

Dla roku 2015 $p_{2015} = \frac{951 \times 4\,988\,324}{1\,931\,818 \times 0,26} = 9\,445$ mln PLN, co daje:

$$L_{KAS_{2015}} = 9\,445 \times 0,26 - \frac{9\,445 \times 1\,931\,818 \times 0,26}{4\,988\,324} = 1\,505 \text{ mln PLN}$$

Ostateczne wartości luki CIT pokazano w tabeli 9, a dekompozycję przedstawiono na wykresach 3-5.

▼ **Tabela 9. Szacunkowe wyliczenia luki CIT (mld PLN)**

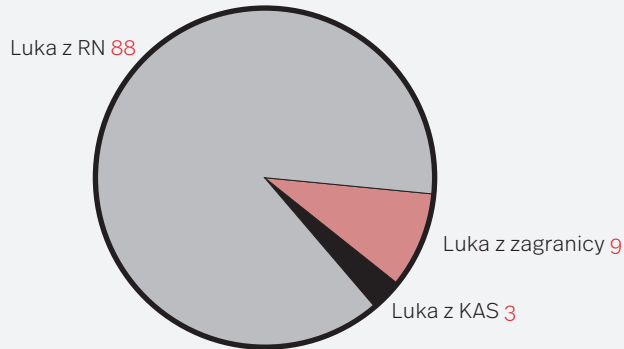
Rok	Luka z rachunków narodowych	Luka zagraniczna	Luka KAS	Luka CIT razem
2015	32,4-44	4,5	1,5	38,4-50
2016	3,6-13,3	4,4	0,7	8,7-18,4
2017	1,8-12,2	8,5	0,7	11-21,4

Źródło: opracowanie własne.

Studując powyższą tabelę należy pamiętać o jednym z największych wyzwań w liczeniu luki, tj. obszarze, który niesie największe ryzyko błędnych wyników, jakim jest uwzględnianie sektora instytucji finansowych (S12). IMF w swojej metodyce zaleca ograniczenie się do sektora S11 z uwagi na to, że zyski z księgowości finansowej (FAP) dla S12 są dużo trudniejsze do wyliczenia.

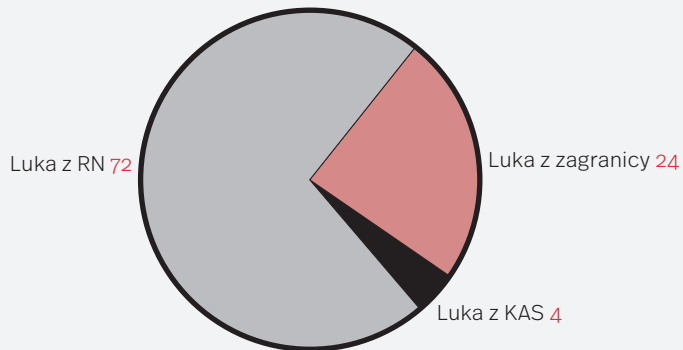
W szczególności na tenże FAP wpływają np. zmiany cen aktywów, wzrosty/spadki w rezerwach itp. Zaburzenie FAP dla sektora instytucji finansowych rzutuje na obliczenie wskaźnika korygującego, a w konsekwencji na liczenie całej luki. Nieprawdziwe wyniki finansowe podmiotów należących do sektora S12 mogą znacząco wpływać na obliczenia i zawyżać/zaniżać lukę podatkową.

▼ Wykres 3. Dekompozycja maksymalnej luki w 2015 r.



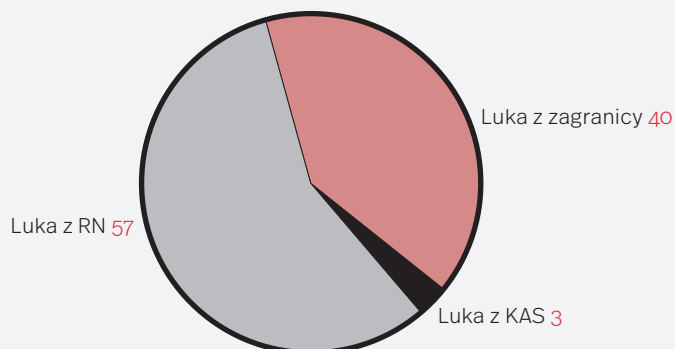
Źródło: opracowanie własne.

▼ Wykres 4. Dekompozycja maksymalnej luki w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

▼ Wykres 5. Dekompozycja maksymalnej luki w 2017 r.



Źródło: opracowanie własne.

Należy także pamiętać, że podane w tabeli 9 szacunkowe poziomy luki CIT nie uwzględniają wszystkich możliwych mechanizmów unikania podatku. W raporcie podjęto próbę oszacowania skali zawyżania kosztów oraz komponentu zagranicznego, jednak precyzyjne obliczenie tychże jest niemożliwe bez użycia danych z pojedynczych deklaracji i sprawozdań finansowych. Walka z tego typu procederami leży, jak

wspominano wyżej, w gestii Krajowej Administracji Skarbowej, jednakże nawet ona nie jest w stanie wychwycić wszystkich działań powodujących zmniejszenie opodatkowania. Przykładowo, by móc określić stopień wykorzystania samochodu służbowego do celów prywatnych, kontroler musiałby fizycznie śledzić konkretną osobę przez dłuższy okres, co z przyczyn oczywistych jest niemożliwe.



Zmiany w ustawodawstwie wpływające na rozmiar luki CIT

Podobnie jak w przypadku podatku VAT, w kilku ostatnich latach wprowadzono kilka reform podatku dochodowego od osób prawnych, mających na celu uszczelnienie tego podatku. Reformy te wymierzone zostały w ograniczanie szarej strefy oraz zapobieganie unikaniu opodatkowania.

Ograniczanie szarej strefy może przybrać różne formy. Jedną z głównych idei ukierunkowanych na eliminowanie szarej strefy jest ograniczanie płatności gotówkowych przez promowanie płatności elektronicznych. W tym zakresie wskazuje się w szczególności na wypłaty wynagrodzeń drogą elektroniczną, rozpowszechnienie terminali płatniczych, zachęty dla konsumentów za dokonywanie płatności bezgotówkowych, progi dla akceptowanych płatności gotówkowych, podatki od wypłat gotówkowych. Na ograniczanie szarej strefy wpływa także szeroki obowiązek posiadania i korzystania z kas fiskalnych, czy regulacje podatkowe dotyczące wyłączenia w określonym zakresie z podatkowych kosztów uzyskania przychodów płatności dokonanych bez pośrednictwa rachunku bankowego oraz limity transakcji gotówkowych dla przedsiębiorców. Rozwiązania te wpływają negatywnie na skłonność przedsiębiorców do zawierania niejawnych transakcji.

Szczególne znaczenie dla procesu ograniczania procederu uchylania się od opodatkowania ma szybka identyfikacja niepożądanych praktyk i odpowiednia reakcja administracji skarbowej. W tym zakresie można wyróżnić trzy obszary:

- zbieranie danych,
- efektywność ich przetwarzania i analizowania,
- współpracę z podatnikiem.

Kluczem do typowania przedsiębiorstw wysokiego ryzyka jest posiadanie dużej ilości danych odpowiedniej jakości, przekazywanych w ujednoczonym formacie i w czasie rzeczywistym. W celu wyciągnięcia właściwych wniosków na podstawie zebranych danych konieczny jest dostęp do nowych technologii, wiedzy i specjalistycznej kadry analitycznej. Analizy nie będą w pełni efektywne bez odpowiedniej współpracy na linii podatek-administracja oraz między organami administracji krajowej i zagranicznej.

Działania regulacyjne, analityczne i kontrolne muszą być uzupełniane przez odpowiednią działalność prewencyjno-edukacyjną, zwiększającą świadomość interesariuszy oraz kształtującą pożądane postawy społeczne. Na uwagę zasługują przede wszystkim takie działania, jak loterie paragonowe i kampanie informacyjne administracji skarbowej promujące weryfikowanie wydania paragonów.

Wśród najważniejszych zmian, mających na celu przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania, można wskazać na:

- wyodrębnienie dwóch źródeł przychodów – z działalności gospodarczej i zysków kapitałowych,
- wprowadzenie zmian dotyczących możliwości zaliczania do kosztów uzyskania przychodów kosztów finansowania dłużnego,
- ograniczenie możliwości zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wydatków na niektóre usługi niematerialne,
- modyfikacje w zakresie regulacji dotyczących cen transferowych,
- zmiany w zakresie funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych,

- wprowadzenie tzw. minimalnego podatku dochodowego od nieruchomości komercyjnych,
- zmiany zasad opodatkowania zagranicznych spółek kontrolowanych,
- ograniczenie możliwości wykorzystywania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w celu obniżenia zobowiązań podatkowych,
- wyłączenie niektórych preferencji podatkowych w przypadku uchylania się lub unikania opodatkowania,
- wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów płatności gotówkowych,
- zmiany w zakresie opodatkowania wkładów niepieniężnych,
- zmiany w opodatkowaniu spółek komandytowo-akcyjnych,
- zmiany w zakresie opodatkowania funduszy inwestycyjnych,
- wprowadzenie klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania.

Powyższą listę można oczywiście uzupełnić o wiele innych reform wynikających zarówno z implementacji dyrektyw unijnych i najlepszych standardów z krajów OECD, jak i będących wynikiem oryginalnej pracy twórczej polskiej administracji podatkowej.

Przedstawione zmiany mają bardzo duży wpływ na rozmiar luki CIT, skutkując jej stopniowym zmniejszaniem się. Szacunki dotyczące luki CIT przedstawione w niniejszym raporcie, ze względów wskazanych wcześniej, nie obejmują całości zjawisk związanych z unikaniem opodatkowania. Nie można więc na podstawie tych wyliczeń estymować wprost efektu uszczelnienia, związanego z wprowadzeniem siatki nowych rozwiązań w CIT. Można jedynie sformułować

ocenę, że ten wpływ nie jest banalny. Bardziej szczegółowe analizy dotyczące efektu uszczelnienia będą przedmiotem dalszych badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego.

Obok działań regulacyjnych ukierunkowanych na zabezpieczenie wpływów budżetowych z podatku CIT, zrealizowano szereg postulatów dotyczących uproszczenia tego podatku, poszerzono katalog narzędzi zwiększających przewagę konkurencyjną Polski pod względem podatkowym oraz przewidziano różne zachęty pro wzrostowe i proinnowacyjne dla polskich podatników. Można tu wskazać przede wszystkim:

- ulgę na działalność badawczo-rozwojową (B+R),
- rozwiązania skierowane do podatników osiągających dochody z kwalifikowanych praw własności intelektualne (IP BOX),
- możliwość jednorazowego obniżenia dochodu uzyskanego ze źródła przychodu w jednym z najbliższych, kolejno po sobie następujących pięciu lat podatkowych o kwotę nieprzekraczającą 5 000 000 PLN,
- zwiększone limity odpisów amortyzacyjnych z tytułu zużycia samochodu osobowego,
- nową ustawę o wspieraniu nowych inwestycji,
- możliwość zaliczania do kosztów podatkowych kosztów związanych z zainwestowanym kapitałem własnym.

Powstało także wiele innych rozwiązań, które wpływają na świadome zwiększenie przez ustawodawcę tzw. luki politycznej w podatku CIT. Maja one na celu wzmocnienie polskiej gospodarki i w dłuższej perspektywie powinny skutkować poprawą sytuacji wszystkich grup podmiotów w niej operujących.

Podsumowanie

W niniejszym raporcie dokonano pierwszego w Polsce, kompleksowego obliczenia luki w podatku dochodowym od osób prawnych. Na potrzeby projektu stworzono autorską metodykę, posiłkując się jednak podejściami zaproponowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Komisję Europejską. Polega ona na obliczeniu na podstawie rachunków narodowych teoretycznego dochodu do opodatkowania, a następnie teoretycznych wpływów tytułem CIT i porównania ich z rzeczywistymi dochodami budżetowymi. Podjęto także – na podstawie danych NBP – próbę oszacowania strat w podatku wynikających z transferu dochodów za granicę oraz – na podstawie danych GUS i NIK – próbę oszacowania strat związanych z istnieniem gospodarki nieobserwowanej. W raporcie przedstawiono wyliczenia za lata 2015-2017. W trakcie opracowywania niniejszej publikacji dane za 2018 r. nie zostały jeszcze zebrane. Z objęcia analizą szerszego przedziału czasowego zrezygnowano z uwagi na dynamicznie zmieniające się otoczenie prawne i system podatkowy, a także z powodu ryzyka wystąpienia zmian w sposobie obliczania rachunkach narodowych.

Należy pamiętać, że luka CIT przypuszczalnie jest większa niż wartości podane w raporcie. Nie uwzględnia on bowiem sztucznego zawyżania kosztów przez przedsiębiorców, co powoduje znaczne zmniejszenie dochodu, rzędu przynajmniej dziesiątek miliardów PLN. Komponent ten nie został w pełni oszacowany z uwagi na brak możliwości jego rzetelnego policzenia. W związku ze skalą problemów (podawany w tekście przykład dot. samochodów służbowych) wątpliwym jest by kiedykolwiek udało się zebrać odpowiednio dokładne dane. Jakakolwiek próba oszacowania wymagałaby nieograniczonego dostępu do danych z kontroli skarbowych, które pozwoliłyby zagregować efekty kontroli na całą gospodarkę. Wszelkie inne próby obarczone są zbyt dużym błędem, by umieszczać je w opracowaniu.

Maksymalne wartości luki CIT wyniosły:

- w 2015 r. – 50 mld PLN,
- w 2016 r. – 18,4 mld PLN,
- w 2017 r. – 21,4 mld PLN.



Bibliografia

Opracowania naukowe

- Allais, M. (1953), *Le comportement de l'Homme Rationnel devant le Risque: Critique des Postulats et Axiomes de l'Ecole Americaine*, "Econometrica", No. 21(4).
- Arak, P., Michalski, K., Piechula, T., Sarnowski, J., Selera, P. (2019), *Krótką historia VAT w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Bogucki, S., Romanowicz, M. (2017), *Niedopuszczalność kwestionowania skutków podatkowych czynności prawnej w ramach instytucji art. 199a §2 Ordynacji podatkowej w przypadku nadużycia prawa*, (w:) Gajewski, D., *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, C.H. Beck, Warszawa.
- Brandstätter, E., Gigerenzer, G., Hertwig, R. (2006), *Priority heuristic: Making choices without tradeoffs*, "Psychological Review", No. 113(2).
- Glumińska-Pawlic, J. (2017), *Rola Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania w kształtowaniu polityki przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania*, (w:) Gajewski, D., *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, C.H.Beck, Warszawa.
- Kahneman, D., Tversky, A. (1979), *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, "Econometrica", No. 47(2).
- Klonowska, A. (2017), *Luka podatkowa. Skutki dla finansów publicznych*, C.H.Beck, Warszawa.
- Loretz, S., Sellner, R., Brandl, B., Arachi, G., Bucci, V., van't Riet, M., Aouragh, A. (2017), *Aggressive tax planning indicators*, European Commission, Brussels.
- Nawrot, R.A. (2018), *Międzynarodowe unikanie opodatkowania dochodu i jego regulacje w prawie polskim*, Difin, Warszawa.
- Piekarz, R., Miarkowski, A. (2015), *Znikające miliardy. Jak transfer dochodów za granicę drenuje polski budżet?*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Kraków.
- Scherrer A., Thirion E. (2018), *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU. State of play, issues and impacts*, European Parliamentary Research Service, PE 627.128.
- Sorensen, P.B. (2007), *Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?*, "CESifo Economic Studies", No. 53(2).
- Ueda, J. (2018), *Estimating the Corporate Income Tax Gap: The RA-GAP Methodology*, International Monetary Fund, Washington.

Raporty instytucji międzynarodowych

- Komisja Europejska (2018), *The concept of tax gaps. Corporate income tax gap estimation methodologies*. ISSN 1725-7557.
- Komisja Europejska (2017), *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*.
- Parlament Europejski (2019), *Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121(INI))*.
- Swedish National Tax Agency (2008), *Tax Gap Map for Sweden. How was it created and how can it be used?*, Report 2008:1B, Solna, February.

Źródła internetowe

- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1606_en.htm [dostęp: 13.03.2019].
- http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1629_en.htm [dostęp: 11.03.2019].
- <http://www.case-research.eu/pl/case-luka-w-vat-spadla-do-72-w-2018-roku-100878> [dostęp: 14.03.2019].
- https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en#heading_3 [dostęp: 13.03.2019].
- [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG1109\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG1109(01)&from=EN) [dostęp: 13.03.2019].
- https://finanse.wnp.pl/kraje-ue-odrzucaja-czarna-liste-dotyczaca-prania-pieniedzy-parlament-europejski-krytykuje,341821_1_0_0.html [dostęp: 15.03.2019].
- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/12/taxation-council-revises-its-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/> [dostęp: 13.03.2019].
- <https://www.forbes.pl/prawo-i-podatki/dominik-gajewski-wywiad-luka-w-cit-unikanie-podatkow-przez-koncerny/6xesh5b> [dostęp: 25.02.2019].
- https://www.irs.gov/pub/newsroom/tax_gap_map_2006.pdf [dostęp: 25.02.2019].
- <https://www.nytimes.com/2017/11/06/world/apple-taxes-jersey.html> [dostęp: 15.03.2019].

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Instytutu to przede wszystkim handel zagraniczny, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.