



# Luka CIT w Polsce w latach 2014-2018

Warszawa, lipiec 2020 r.

Autorzy: Jakub Sawulski, Katarzyna Bąkowska, Michał Gniazdowski

Współpraca przy tworzeniu ramki 2: Aleksander Łożykowski, Jan Sarnowski

Redakcja merytoryczna: Piotr Arak

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Joanna Cisek

Skład i łamanie: Sławomir Jarząbek

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66306-86-8

# Spis treści

Kluczowe liczby.....	4
Kluczowe wnioski .....	5
Wstęp.....	6
Rozdział 1. CIT jako źródło dochodów publicznych w latach 2014-2019.....	7
Rozdział 2. Wielkość luki CIT w latach 2014-2018.....	9
Rozdział 3. Luka zagraniczna w CIT – metody i skala unikania opodatkowania w wymiarze międzynarodowym .....	13
3.1. Metody sztucznego transferowania zysków za granicę.....	13
3.2. Wielkość luki zagranicznej w CIT w Polsce w latach 2014-2018 .....	17
Zakończenie .....	21
Bibliografia .....	23
Aneks metodyczny .....	25
Luka z rachunków narodowych .....	25
Luka wynikająca ze sztucznego transferowania zysków za granicę .....	27
Różnice wobec kalkulacji z 2019 r.....	29

## Kluczowe liczby

---

**22 mld PLN** wartość luki CIT w Polsce w 2018 r.

---

**35 proc.** spadek luki CIT w porównaniu do 2014 r.

---

**17 mld PLN** wartość sztucznie wytransferowanych z Polski zysków firm w 2018 r., co przełożyło się na ponad 3 mld PLN ubytku w dochodach z CIT

---

**5 proc.** część dochodów publicznych w Polsce, którą stanowią dochody z CIT; to mniej niż średnio w państwach UE (7 proc.)

---

# Kluczowe wnioski

**W** ostatnich kilku latach dochody z CIT w Polsce rosną nad wyraz szybko – wyraźnie szybciej niż PKB. W latach 2014-2019 wartość nominalna dochodów z CIT zwiększyła się aż o 72 proc., a ich udział w PKB wzrósł o prawie jedną trzecią – z 1,7 do 2,2 proc.

**Wzrost dochodów z CIT w znacznym stopniu wynika z redukcji luki w tym podatku.** W 2018 r. luka CIT wyniosła 22 mld PLN. To o 35 proc. mniej niż w 2014 r. W relacji do PKB wartość luki spadła w latach 2014-2018 dwukrotnie – z 2,0 do 1,0 proc. W konsekwencji nawet 80 proc. wzrostu dochodów z CIT w tym okresie może być wynikiem zmniejszenia luki CIT.

Przyczyny spadku luki CIT są dwojakie. Po pierwsze **spadkowi luki sprzyjała dobra koniunktura gospodarcza w badanym okresie.** Zazwyczaj skłonność podmiotów gospodarczych do nielegalnych lub *quasi*-legalnych działań maleje w okresach dobrej koniunktury. Po drugie **do redukcji luki CIT przyczyniła się**

**także poprawa ściągłości tego podatku,** będąca efektem licznych działań uszczelniających podjętych przez Ministerstwo Finansów w latach 2014-2018.

**Luka CIT jest malejącym, ale wciąż istotnym problemem w polskiej gospodarce.** Jej obecna wielkość – około 1 proc. PKB – wskazuje, że nadal istnieje duży potencjał do jej redukcji i zwiększenia dochodów publicznych. W szczególności **coraz większym wyzwaniem jest zjawisko sztucznego transferowania zysków przez przedsiębiorstwa za granicę.** Wartość wytransferowanych z Polski zysków w 2018 r. wyniosła 17 mld PLN. To przetożyło się na ponad 3 mld PLN strat dla budżetu państwa i samorządów. Co więcej, w odróżnieniu od całkowitej luki CIT, ubytek wynikający z transferowania zysków za granicę był w badanym okresie coraz wyższy – w 2014 r. wynosił 2,3 mld PLN (0,13 proc. PKB), a w 2018 r. już 3,2 mld PLN (0,15 proc. PKB). Największa część zysków sztucznie transferowanych z Polski trafia do Irlandii, Luksemburga i Niderlandów.

# Wstęp

**R**zetelne wypełnianie przez przedsiębiorstwa obowiązków podatkowych jest jednym z podstawowych interesów wspólnoty jaką jest państwo. Pozwala na zachowanie sprawiedliwej konkurencji między firmami oraz zapewnia finansowanie dóbr publicznych. Warto podkreślić, że sektor przedsiębiorstw jest jednym z najistotniejszych beneficjentów tych dóbr – korzysta bowiem m.in. z publicznej infrastruktury, wyedukowanych pracowników oraz systemu egzekucji prawa.

**Mimo tego instytucje państwa zmagają się z rosnącym problemem nieściągalności podatków, zwłaszcza w ostatnich kilkunastu latach.** Temat luk podatkowych zajmuje coraz ważniejsze miejsce w agendach państw oraz instytucji międzynarodowych (G20, 2013; European Parliament, 2019; OECD, 2014). Dotyczy to m.in. luki w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT, *Corporate Income Tax*). Lukę tę definiuje się jako **różnicę między teoretycznymi wpływami z podatku dochodowego od osób prawnych, które powinno otrzymać państwo, gdyby wszystkie rozliczenia w gospodarce były przeprowadzone rzetelnie i prawidłowo (zgodnie z literą i duchem prawa) a rzeczywistymi dochodami sektora finansów publicznych z tego tytułu.**

Pierwszą w Polsce analizę luki CIT przedstawiliśmy w 2019 r. w publikacji *Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT*. W niniejszym opracowaniu, korzystając z licznych komentarzy uzyskanych przy prezentacji ubiegłorocznej wersji raportu, dokonujemy właściwych zmian w metodyce obliczeń, aktualizujemy szacunek wysokości luki CIT oraz rozszerzamy zakres czasowy naszej analizy na lata 2014-2018. Informacje dotyczące sposobu obliczeń i zmian w stosunku do poprzedniego roku

umieszczamy w aneksie metodycznym na końcu publikacji.

**Tym razem skupiamy się zwłaszcza na luce wynikającej ze sztucznego transferowania zysków za granicę przez międzynarodowe korporacje.** Globalizacja, powstanie ponadnarodowych korporacji, zaangażowanie wyspecjalizowanych firm doradczych – te czynniki sprawiają, że instytucjom państwa jest coraz trudniej przeciwdziałać praktykom unikania i uchylania się od opodatkowania, a efektywne opodatkowanie korporacji spada (Sawulski, 2020). Międzynarodowe firmy korzystając z przychylności niektórych jurysdykcji podatkowych sztucznie przenoszą zyski z państw będących miejscem ich faktycznego wytworzenia do państw, w których zyski te mogą być niżej opodatkowane. Ta część luki CIT jest szczególnie dotkliwa dla państw takich jak Polska, wciąż zmagających się z niedoborem kapitału – o ile bowiem luka powstająca w kraju oznacza, że środki nie trafiają do urzędu skarbowego, ale w znacznej części pozostają w gospodarce (np. w postaci wyższych zysków netto firm), o tyle transferowanie zysków za granicę oznacza, że z perspektywy całej gospodarki środki finansowe zostają bezpowrotnie utracone.

Opracowanie składa się z trzech rozdziałów. **W pierwszym** analizujemy znaczenie dochodów z CIT w sektorze finansów publicznych i zmiany tych dochodów w ostatnich latach. **W drugim** pokazujemy wyniki naszych obliczeń dotyczących wysokości luki CIT w latach 2014-2018. **W trzecim** bliżej przyglądamy się kwestii sztucznego transferowania zysków firm z Polski do innych państw – wysokości tych transferów, ich kierunku oraz ubytku dochodów publicznych wynikających z tego zjawiska. Opracowanie kończy się podsumowaniem oraz aneksem metodycznym.

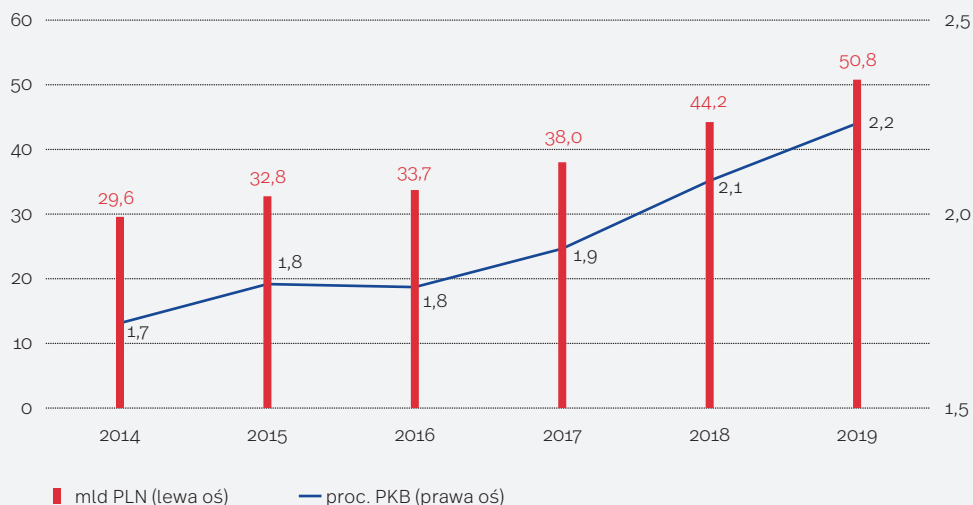
# Rozdział 1. CIT jako źródło dochodów publicznych w latach 2014-2019

**D**ochody z CIT w Polsce w ostatnich kilku latach rosną wyraźnie szybciej niż PKB. W latach 2014-2019 wartość nominalna dochodów z CIT zwiększyła się aż o 72 proc. – z 30 do 51 mld PLN. W tym czasie PKB w cenach bieżących wzrosło o 32 proc. W konsekwencji udział dochodów z CIT w PKB wzrósł prawie o jedną trzecią – z 1,7 do 2,2 proc. (wykres 1). Wzrost ten jest imponujący, zwłaszcza że we wskazanym okresie nie podniesiono podstawowej stawki CIT (19 proc.) oraz wprowadzono stawkę obniżoną (15 proc.) dla małych firm.

**Mimo wzrostu dochody z CIT wciąż stanowią niewielką część całkowitych**

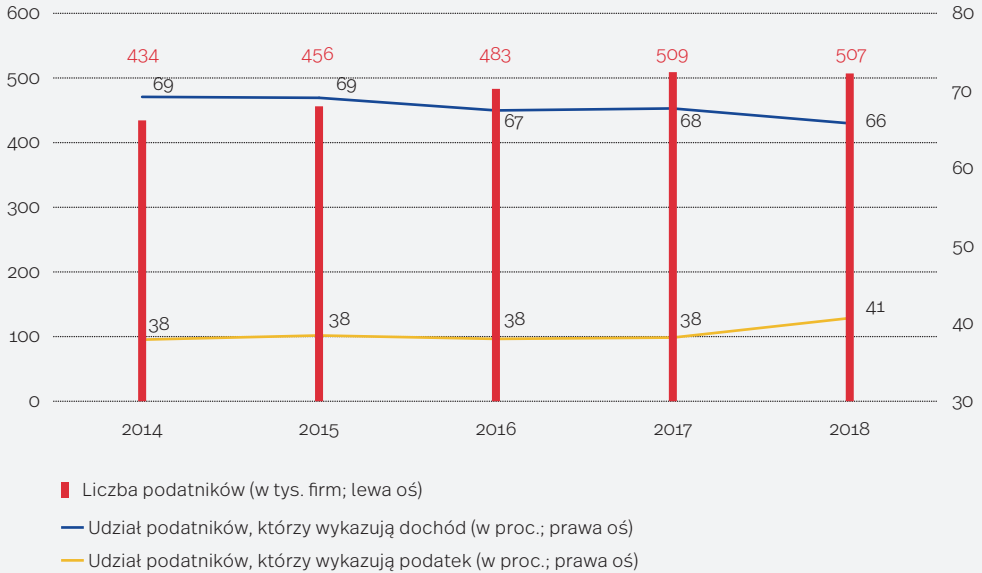
**dochodów publicznych w Polsce – mniej niż w większości państw UE.** W 2018 r. odpowiadały one za 5 proc. dochodów państwa. Średnio w państwach UE udział tego podatku to 7 proc. Podobna różnica między Polską a innymi państwami UE występuje w zakresie udziału dochodów z CIT w PKB. W 2018 r. średnio w państwach UE udział ten wyniósł 2,9 proc. – o prawie 40 proc. więcej niż w Polsce. Tylko w sześciu na 28 państw UE udział dochodów z CIT w PKB jest niższy. Dane te wskazują na wciąż istniejący potencjał do zwiększania dochodów z tego podatku w Polsce.

▼ Wykres 1. Dochody z CIT w latach 2014-2019



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w ...* (wydania z lat 2015-2020), Ministerstwo Finansów, Warszawa; Bank Danych Makroekonomicznych GUS.

▼ **Wykres 2.** Liczba podatników CIT oraz udział podatników wykazujących dochód i podatek w latach 2014-2018



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za...* (poszczególne lata), Ministerstwo Finansów, Warszawa, <https://dane.gov.pl/dataset/162,informacje-dotyczace-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-prawnych> [dostęp: 19.06.2020].

**Liczba podatników CIT rośnie, ale mniej więcej 1/3 z nich nie wykazuje dochodu.** W latach 2014-2018 liczba podatników CIT wzrosła o 17 proc. – z 434 do 507 tys., jednocześnie jednak spadł odsetek podatników wykazujących dochód – z 69 proc. w 2014 r. do 66 proc. w 2018 r. (wykres 2). Dla części przedsiębiorstw funkcjonowanie ze stratą jest swego rodzaju normalnością – co piąta firma

wykazuje straty przez pięć kolejnych lat z rzędu (Kokoszcyński, Smyk-Szymańska, Mazurek, 2019). Co więcej, nawet wśród firm, które osiągają dochód, znaczna część nie odprowadza podatku, gdyż dochody te podlegają pod różnego rodzaju zwolnienia. Z tych powodów zaledwie 41 proc. podatników CIT w 2018 r. wykazało podatek należny (o 3 p.p. więcej niż w 2014 r.).



# Rozdział 2. Wielkość luki CIT w latach 2014-2018

**L**ukę CIT określamy jako **różnicę między teoretycznymi wpływami z podatku dochodowego od osób prawnych, które powinny otrzymać państwo, gdyby wszystkie rozliczenia w gospodarce były przeprowadzone rzetelnie i prawidłowo (zgodnie z literą i duchem prawa) a rzeczywistymi dochodami sektora finansów publicznych z tego tytułu**. Kalkulacji wysokości luki CIT w Polsce dokonujemy bazując na publikacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego pt. *Estimating the Corporate Income Tax Gap: The RA-GAP Methodology* oraz opracowaniu T. Tørsløva, L. Wiera oraz G. Zucmana pt. *The Missing Profits of Nations*. Szczegółowy opis sposobu obliczeń umieszczamy w aneksie metodycznym na końcu raportu.

## **W 2018 r. luka CIT wyniosła 22,2 mld PLN.**

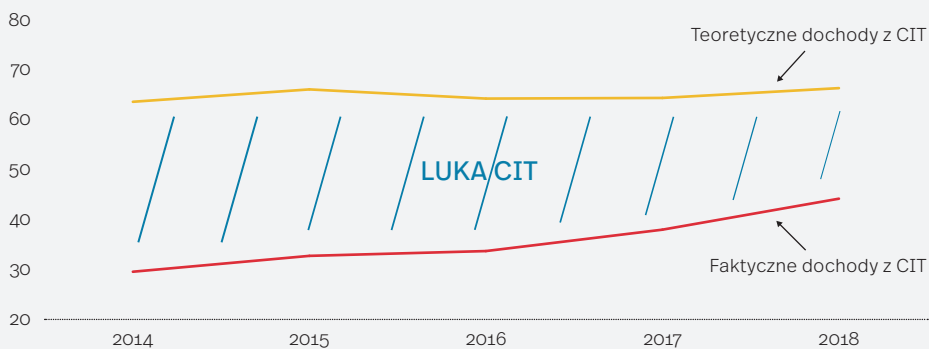
To równowartość 1 proc. PKB oraz 1/3 teoretycznych dochodów z tego podatku. Dla porównania wartość luki CIT jest podobna do całkowitego kosztu utrzymania policji na terenie naszego kraju (22,9 mld PLN w 2018 r.) oraz ponad dwa razy wyższa niż wydatki państwa na ochronę środowiska (10,4 mld PLN w 2018 r.)<sup>1</sup>. **Luka CIT znacząco spadła w porównaniu do 2014 r.** Jej wartość nominalna obniżyła się o 35 proc. – z 34,1 do 22,2 mld PLN. W relacji do PKB spadek luki CIT w latach 2014-2018 był dwukrotny – z 2,0 do 1,0 proc. (wykresy 3 i 4).

## **Co ciekawe teoretyczne dochody z CIT nie wzrosły w ostatnich latach istotnie, mimo szybkiego wzrostu gospodarczego.**

W 2018 r. były zaledwie o 4 proc. wyższe niż w 2014 r., podczas gdy PKB w cenach bieżących zwiększyło się w tym okresie o 32 proc. Analogiczne zjawisko – wzrost wyraźnie wolniejszy niż PKB – jest jednak widoczne także w przypadku nadwyżki operacyjnej sektora przedsiębiorstw niefinansowych i sektora instytucji finansowych. Kategoria ta jest podstawą do wyliczenia luki CIT (zob. szerzej: aneks metodyczny). W 2018 r. suma nadwyżki dwóch wskazanych sektorów była o 14 proc. wyższa niż w 2014 r. oraz tylko o 7 proc. wyższa niż w 2015 r. Wyniki te kształtowały się więc inaczej niż zazwyczaj przyjmuje się w literaturze przedmiotu, z której wynika, że zyski przedsiębiorstw powinny charakteryzować się procyklicznością (w okresach dobrej koniunktury rosnać szybciej niż PKB) (Krajewski, Piłat, Mackiewicz, 2012). Jedną z przyczyn stosunkowo niskiego wzrostu nadwyżki operacyjnej firm i instytucji finansowych może być szybki wzrost płac w Polsce w badanym okresie, przy jednocześnie niskiej inflacji (momentami także deflacji), który powodował zmniejszenie udziału zysków przedsiębiorstw w PKB na rzecz większego udziału płac.

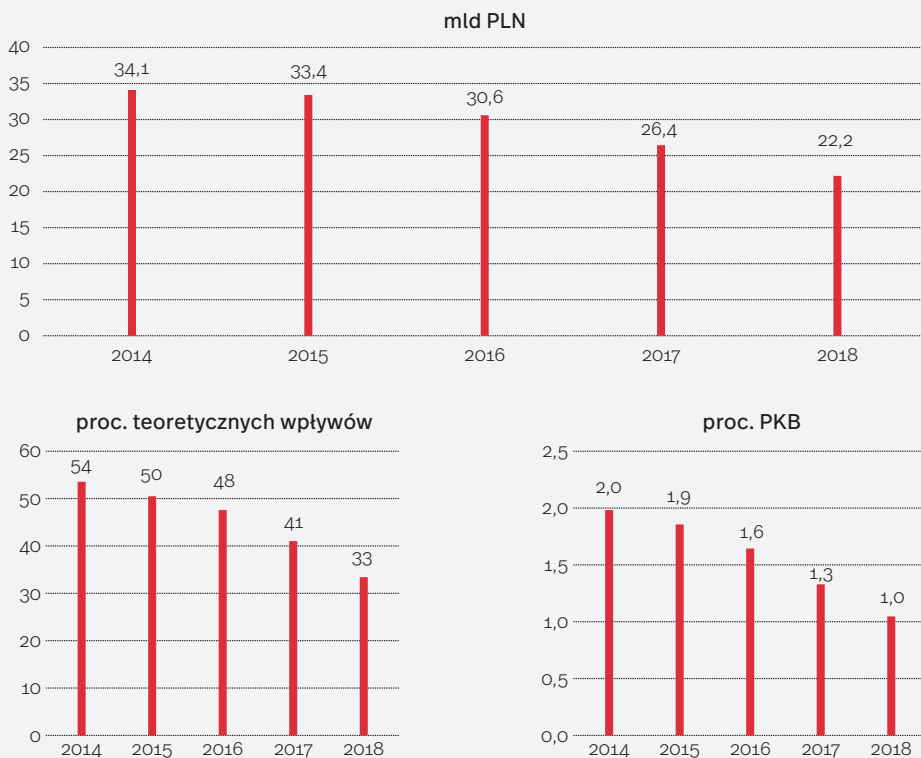
<sup>1</sup> Zgodnie z danymi Eurostatu o wydatkach publicznych według klasyfikacji COFOG. Warto jednak przy tym wskazać, że zmniejszenie luki CIT do zera jest niemal niemożliwe – zawsze będzie istniała pewna minimalna wartość ubytku dochodów z CIT wynikająca chociażby z przypadkowych błędów w rozliczeniach.

▼ Wykres 3. Teoretyczne a faktyczne dochody z CIT w latach 2014-2018 (w mld PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE.

▼ Wykres 4. Wielkość luki CIT w latach 2014-2018



Źródło: opracowanie własne PIE.

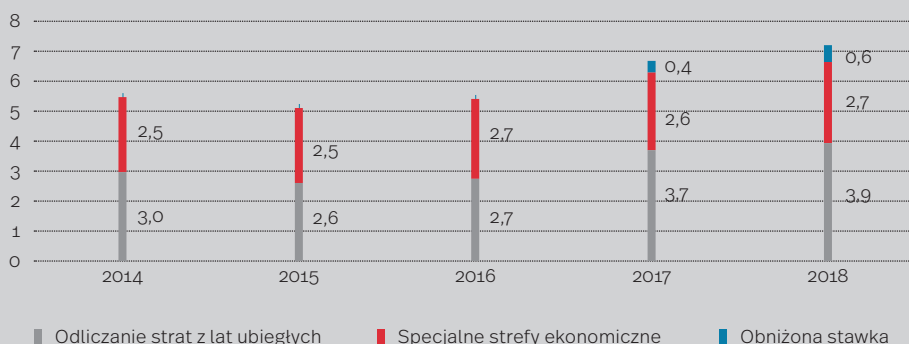
### ▾ Ramka 1. Luka polityczna w CIT

**Luka polityczna w CIT** to ubytek dochodów z tego podatku wynikający z przyznawanych przez państwo preferencji podatkowych – zwolnień, odliczeń itp. **Przedstawiona w rozdziale 2. wartość luki CIT nie uwzględnia luki politycznej.** Luka polityczna – w szczególności w CIT – jest trudna do oszacowania. Nie każde zwolnienie czy odliczenie jest bowiem rzeczywistą preferencją podatkową. Niektóre rozwiązania służą racjonalizacji systemu podatkowego, obniżają koszty poboru podatku lub też wynikają ze zobowiązań międzynarodowych. Są więc uznawane za standard podatkowy – swego rodzaju pierwotny (naturalny) zakres opodatkowania (Ministerstwo Finansów, 2010).

W związku z powyższym na wykresie 5 wskazujemy wartość luki politycznej **w wersji minimum** – obejmującej szacowany ubytek dochodów z CIT w wyniku stosowania trzech rozwiązań:

- **możliwości odliczania strat z lat ubiegłych** – przedsiębiorstwa, które w danym roku osiągnęły stratę, mogą wartość tej straty odejmować od dochodu do opodatkowania w kolejnych 5 latach (nie więcej niż 50 proc. jej wartości w jednym roku);
- **istnienia specjalnych stref ekonomicznych** – przedsiębiorstwa mogą uzyskać zwolnienie z CIT pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów – odpowiednio wysokich nakładów inwestycyjnych, odpowiednio wysokiej stopy bezrobocia w regionie inwestycji oraz kryteriów jakościowych, związanych ze zrównoważonym rozwojem społecznym i gospodarczym. Do 2018 r. obowiązywało także kryterium terytorialne (strefy były ograniczone tylko do wybranych obszarów kraju);
- **obniżonej stawki CIT** – mali podatnicy (do 1,2 mln EUR przychodów ze sprzedaży) oraz podatnicy rozpoczynający działalność mają prawo do skorzystania z obniżonej stawki CIT. W 2017 i 2018 r. wynosiła ona 15 proc., a od 2019 r. została obniżona do 9 proc. Od 2020 r. limit uprawniający do statusu małego podatnika został podniesiony do 2 mln EUR.

### ▾ Wykres 5. Ubytek dochodów z CIT w wyniku wybranych preferencji podatkowych w latach 2014-2018 (w mld PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

**▸ Ramka 1. Luka polityczna w CIT - c.d.**

**W takim ujęciu luka polityczna w 2018 r. wyniosła 7,2 mld PLN.** To o 8 proc. więcej niż w 2017 r. (6,7 mld PLN) i o 35 proc. więcej niż w latach 2015-2017 (od 5,0 do 5,5 mld PLN) (wykres 5). Ponad połowę luki politycznej – 3,9 mld PLN w 2018 r. – stanowi ubytek wynikający z możliwości odliczania strat z lat ubiegłych. Rozwiązanie to jest bardzo popularne wśród przedsiębiorstw. Wyniki badania Kokoszcyńskiego, Smyk-Szymańskiej i Mazurka (2019) pokazują, że począwszy od 1997 r. 2/3 firm w Polsce raportowało przynajmniej jeden rok zakończony stratą, z czego 70 proc. skorzystało z rozliczenia straty w kolejnych latach (obniżyło podstawę opodatkowania w okresie, w którym firma miała dodatnią rentowność). Mechanizm przenoszenia strat, choć funkcjonuje także w innych państwach, może prowokować firmy do celowego wykazywania wysokich strat w jednym roku, po to żeby obniżyć zobowiązania podatkowe w kolejnych latach.

**W konsekwencji spadek luki podatkowej odpowiada za ok. 80 proc. wzrostu dochodów z CIT w latach 2014-2018.**

W tym okresie redukcja luki wyniosła 11,9 mld PLN, a dochody z CIT wzrosły o 14,6 mld PLN. Tak istotny spadek luki CIT można tłumaczyć kombinacją dwóch czynników. Po pierwsze w literaturze naukowej wskazuje się, że skłonność podmiotów gospodarczych do nielegalnych lub *quasi*-legalnych działań maleje w okresach dobrej koniunktury (Buehn, Schneider, 2012; Elgin, 2013; Marti, 2009). Wysoki wzrost gospodarczy w latach 2014-2018 mógł służyć mniejszej gotowości firm do unikania i uchylania się od opodatkowania, nawet jeśli

– jak wskazano w poprzednim akapicie – ich zyski w tym okresie nie rosły równie szybko. Po drugie do zmniejszenia luki CIT przyczyniła się poprawa ściągalności tego podatku w wyniku licznych działań uszczelniających podjętych przez Ministerstwo Finansów w latach 2014-2018. Ich obszerny przegląd można znaleźć w publikacjach: Lachowicz i in. (2019) oraz Konopczak i Łożykowski (2019). Według drugiej z tych publikacji, wyłącznie czynniki strukturalne (tj. inne niż koniunktura gospodarcza) odpowiadały za spadek luki CIT w latach 2016-2018 r. o około 6 mld PLN, tj. ponad 40 proc. wzrostu dochodów z CIT w tym okresie.

# Rozdział 3. Luka zagraniczna w CIT – metody i skala unikania opodatkowania w wymiarze międzynarodowym

## 3.1. Metody sztucznego transferowania zysków za granicę

Przyczyny powstawania luki CIT można podzielić na dwie kategorie (Konopczak, Łożykowski, 2019):

- nieumyślne błędy w rozliczeniach, rozbieżności w interpretacji przepisów, brak wiedzy podatników oraz umyślny lub nieumyślny brak uiszczenia podatku na czas;
- umyślne działania ukierunkowane na zmniejszanie ciężaru podatkowego, w tym działania w ramach i granicach obowiązującego prawa (unikanie opodatkowania) oraz działania sprzeczne z prawem (uchylanie się od opodatkowania, oszustwa podatkowe).

W ramach drugiej ze wskazanych kategorii wśród metod obniżania ciężaru podatkowego można wyodrębnić działania na poziomie krajowym oraz międzynarodowym. Metody krajowe zostały przez nas obszernie opisane w ubiegłorocznej publikacji o luce CIT (Lachowicz i in., 2019). W tym rozdziale skupimy się na działaniach na poziomie międzynarodowym, a precyzyjniej – na sztucznym transferowaniu zysków za granicę przez przedsiębiorstwa.

Przez **sztuczne transferowanie zysków** rozumiemy sytuację, w której dana kwota zysku została wytworzona na terytorium jednego kraju i zgodnie z literą oraz duchem prawa powinna zostać opodatkowana w tym kraju, lecz podatnik wykorzystuje określone metody do

przeniesienia tego zysku do innej jurysdykcji podatkowej celem obniżenia ciężaru podatkowego.

Badania naukowe wskazują, że **zyski międzynarodowych firm stosunkowo rzadko transferowane są bezpośrednio do państw tradycyjnie uznawanych za raje podatkowe, takich jak Bermudy, Kajmany czy Wyspy Dziewicze**. Najczęściej najpierw trafiają do tak zwanych „państw przesiadkowych”, z których dopiero w kolejnym kroku przenoszone są dalej. W ten sposób prowodyrami i jednocześnie beneficjentami procesu sztucznego przenoszenia zysków stają się nie tylko tradycyjne raje podatkowe, ale także niektóre z państw wysoko rozwiniętych, które stosując specyficzne regulacje prawne, służą jako przystanki w transferowaniu kapitału między różnymi jurysdykcjami podatkowymi.

**Cypr, Irlandia, Luksemburg i Malta, a także Belgia, Niderlandy i Szwajcaria – to kraje, które korzystają na procesie transferowania zysków przez międzynarodowe korporacje.**

Dzieje się to kosztem innych państw, w tym także Polski. Tørsløv, Wier i Zucman (2020) wskazują, że ok. 20 proc. dochodów z CIT w Belgii, ok. 40 proc. w Niderlandach i Szwajcarii, ok. 60 proc. w Irlandii i Luksemburgu oraz ponad 80 proc. na Cyprze i Malcie to wynik sztucznie przenoszonych tam zysków. Garcia-Bernardo i in. (2017) pokazują, że

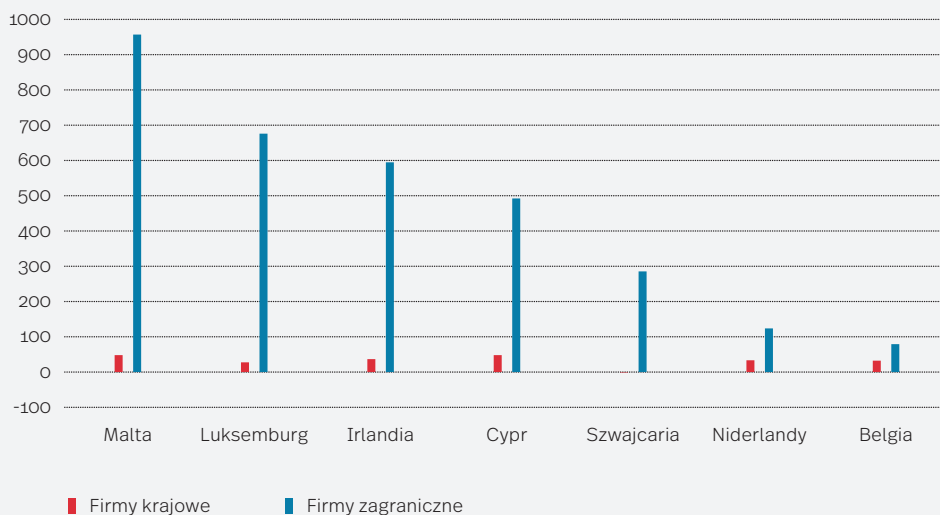
Niderlandy, Irlandia i Szwajcaria należą do pięciu największych na świecie państw przesiadkowych dla międzynarodowego kapitału (pod względem wartości zysków, które ostatecznie trafiają do tradycyjnych rajów podatkowych).

**We wskazanych państwach międzynarodowe firmy wykazują zyski nieproporcjonalne do skali prowadzonej tam działalności.**

Na Malcie i Cyprze oraz w Luksemburgu, Irlandii i Szwajcarii wartość przeciętnej nadwyżki operacyjnej<sup>2</sup> wykazywanej przez firmy zagraniczne jest kilkukrotnie wyższa niż wartość wynagrodzeń.

W Belgii i Niderlandach relacja ta wynosi w przybliżeniu 1:1. We wszystkich wymienionych krajach definiowana w ten sposób zyskowność firm zagranicznych jest wyraźnie wyższa niż zyskowność firm krajowych (wykres 6). Tak znaczące dysproporcje w zyskowności firm krajowych i zagranicznych nie występują w żadnym innym państwie unijnym. Średnio w UE (z wyłączeniem państw wskazanych na wykresie 6) zyskowność firm krajowych jest nawet nieco wyższa niż zyskowność firm zagranicznych (53 proc. wobec 40 proc.) (Tørsløv, Wier, Zucman, 2020).

▣ Wykres 6. Porównanie zyskowności\* firm krajowych i zagranicznych w wybranych państwach UE i Szwajcarii (w proc.)



\* Relacja nadwyżki operacyjnej do wynagrodzeń.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Tørsløv, Wier, Zucman (2020).

**Wehikułem, przy pomocy którego zyski przenosi się między krajami, są często „spółki specjalnego przeznaczenia”.** Spółki działające w tej formie nierzadko charakteryzują się

niewielkim zatrudnieniem i brakiem znaczącej działalności produkcyjnej w kraju, w którym funkcjonują. Sednem ich działalności jest posiadanie praw własności intelektualnej całej grupy

<sup>2</sup> W uproszczeniu – przychody minus koszty bezpośrednio związane z produkcją.

kapitałowej (np. loga globalnej korporacji) oraz finansowanie działalności innych spółek z tej grupy (np. udzielanie pożyczek) (OECD, 2015). Irlandia, Luksemburg czy Niderlandy są uznawane za szczególnie przyjazne zakładaniu tego typu działalności, a badania dowodzą, że korporacje wykorzystujące w swoich strukturach spółki specjalnego przeznaczenia charakteryzują się relatywnie niskim efektywnym opodatkowaniem (Demeré, Donohoe, Lisowsky, 2019; European Commission, 2016; Volckaert, 2016; United Nations, 2015).

**Instrumentem, który służy do transferowania zysków między krajami są często tak zwane „płatności wątpliwe”.** Są to opłaty za korzystanie z praw własności intelektualnej,

odsetki od udzielonych pożyczek czy płatności za świadczone usługi zarządcze. Płatności te są dokonywane przez spółki z krajów o wyższym opodatkowaniu na rzecz spółek z krajów o niższym opodatkowaniu (ewentualnie na rzecz spółek zarejestrowanych w państwach pośredniczących). Płatności te są często zawyżone w stosunku do cen rynkowych, lecz nie na tyle, aby administracja skarbową była w stanie je zakwestionować (Hebous, Johannesen, 2016; Tørsløv, Wier, Zucman, 2020) (precyzyjna definicja płatności wątpliwych – zob. aneks metodyczny).

Szczegółowy opis wybranych metod sztucznego transferowania zysków za granicę przez przedsiębiorstwa prezentujemy w ramce 2.

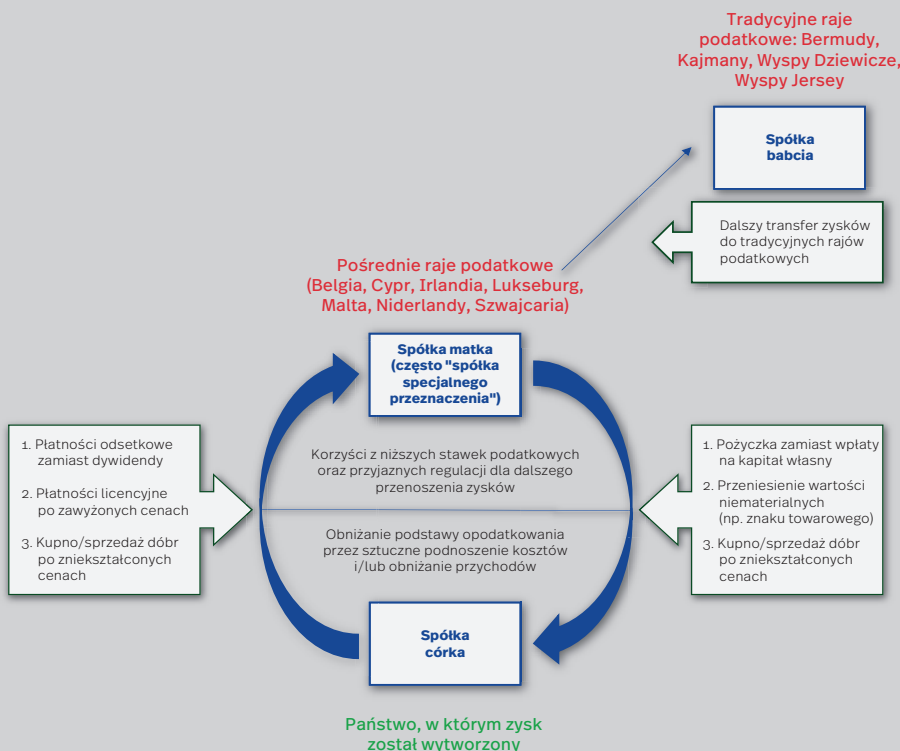
#### ▸ **Ramka 2. Wybrane metody sztucznego transferowania zysków za granicę przez przedsiębiorstwa**

Do najczęściej wykorzystywanych schematów unikania i uchylania się od opodatkowania w wymiarze międzynarodowym należą:

- **płatności za wartości niematerialne i prawne** (np. użytkowanie prawa autorskiego, wzoru użytkowego, patentu, znaku towarowego, *know-how* itp.). Prawa niematerialne mają często znaczącą wartość a jednocześnie są silnie zindywidualizowane, przez co także trudne do jednoznacznej wyceny. Te właściwości sprawiają, że wartości niematerialne są podatne na manipulacje w kontekście podatkowym. Transfer zysków polega zazwyczaj na przeniesieniu wartości niematerialnych (np. wzoru użytkowego) do kraju stosującego niskie obciążenia podatkowe a następnie obciążanie płatnościami z tytułu użytkowania tych praw podatników w kraju o wyższym opodatkowaniu. Unikanie opodatkowania może polegać także na „uruchomieniu” wartości niematerialnej lub prawnej, np. przez jej zbycie i ponowne nabycie oraz poddanie amortyzacji;
- **kształtowanie odpowiedniej struktury finansowania grupy kapitałowej** – w przeciwieństwie do finansowania własnego, które w większości jurysdykcji podatkowych nie pozwala na generowanie kosztów podatkowych (w niektórych państwach przewiduje się jednak możliwość odliczania hipotetycznych kosztów kapitału własnego) finansowanie dłużne jest zasadniczo kosztem podatkowym dla dłużnika. Za pomocą płatności odsetkowych można w dość łatwy sposób transferować zyski uzyskane w kraju o wyższym opodatkowaniu do krajów gdzie poziom obciążeń podatkowych jest niższy;
- **znikształcanie cen transferowych** (transakcji między podmiotami powiązаныmi). Szczególnie podatne na zawyżanie cen są towary i usługi unikatowe, niepoddające się prostej i jednoznacznej wycenie. Także w przypadku towarów i usług powszechnych zawsze występuje

pewien margines, który może być wykorzystywany przez grupy kapitałowe do manipulowania ostatecznym wynikiem podatkowym;

➤ **Schemat 1. Mechanizm sztucznego transferowania zysków za granicę**



Źródło: opracowanie własne PIE.

➔ **wykorzystywanie rozbieżności w prawie podatkowym między krajami** – dotyczy np. różnej kwalifikacji struktur hybrydowych (finansowych, podmiotowych) między dwoma krajami. Utrudnieniem w egzekucji obowiązków podatkowych może być także tworzenie łańcucha transparentnych podatkowo spółek osobowych, w szczególności wtedy, gdy nie jest możliwe ustalenie ostatecznego wspólnika takiej spółki, a więc osoby odpowiedzialnej za zapłatę podatku. Z wykorzystaniem pośrednictwa krajów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową częste jest także zmniejszanie obciążeń podatkowych wynikających z określonych transakcji, dotyczących np. sprzedaży tytułów udziałowych lub nieruchomości.

Zob. szerzej: Beer, de Mooij, Liu (2018); Guzek, Stefaniak (2018); Loretz i in. (2017); Nawrot (2018); Meldgaard i in. (2015); Schwarz (2009).



### 3.2. Wielkość luki zagranicznej w CIT w Polsce w latach 2014-2018

**Lukę zagraniczną definiujemy jako ubytek dochodów z CIT wynikający ze sztucznego transferowania zysków za granicę przez przedsiębiorstwa.** Kierując się wnioskami z publikacji naukowych, przedstawionymi w poprzednim podrozdziale, analizujemy transfery kapitału do siedmiu państw: Belgii, Cypru, Irlandii, Luksemburga, Malty, Niderlandów i Szwajcarii. **Za sztuczny transfer zysków uznajemy część płatności wątpliwych wypływających do tych państw** – tylko tę część, która wykracza poza normę ustaloną na bazie transferów przekazywanych do innych państw. Tak obliczoną lukę zagraniczną należy traktować jako jej **wartość minimalną** – nie bierzemy bowiem pod uwagę płatności do wszystkich państw świata (przede wszystkim bezpośrednich płatności do tradycyjnych rajów podatkowych) oraz przyjmujemy konserwatywne założenia. Ten wątek, a także szczegóły dotyczące sposobu definiowania i obliczania luki zagranicznej, rozszerzamy w aneksie metodycznym.

**W 2018 r. wartość luki zagranicznej w CIT wyniosła 3,2 mld PLN.** Odpowiadała więc za około 15 proc. całkowitej luki CIT w tym roku (wykres 7). Zarówno luka krajowa, jak i zagraniczna, są przyczyną ubytku dochodów publicznych oraz nieuczciwej konkurencji na rynku i obie wymagają zwalczania. Tym niemniej w przypadku luki krajowej, środki które nie trafiły do sektora publicznego, w znacznej części pozostają w gospodarce – stanowią zazwyczaj oszczędność firm i ujawniają się na przykład w wyższych zyskach netto. Wielkość luki zagranicznej stanowi kapitał wypływający z kraju, utracony prawdopodobnie bezpowrotnie. Tę część luki można więc uznać za bardziej dotkliwą dla gospodarki.

**W latach 2014-2018 r. luka zagraniczna systematycznie rośnie.** Był to więc trend odwrotny do trendu obserwowanego dla całej luki CIT (opisanego w rozdziale 2). Dla 2018 r. luka

zagraniczna była o ponad 40 proc. wyższa niż dla 2014 r. (wzrost z 2,3 do 3,2 mld PLN). Wzrost luki zagranicznej odnotowano nie tylko w jej wartości nominalnej, lecz także w relacji do PKB. O ile w 2014 i 2015 r. wynosiła 0,13 proc. PKB, o tyle w 2017 i 2018 r. było to już 0,15 proc. (wykres 8). Wzrost luki zagranicznej nastąpił więc mimo działań Ministerstwa Finansów ukierunkowanych na zmniejszenie także tej części luki (m.in. wprowadzonego od 2018 r. limitu w odliczaniu od podstawy opodatkowania wydatków na nabycie usług niematerialnych). Trend obserwowany w Polsce jest jednak zgodny z trendami obserwowanymi na świecie. Tørsløv, Wier i Zucman (2020) wskazują, że problem sztucznego transferowania zysków pogłębia się w szybkim tempie – wartość globalnie przesuniętych zysków wzrosła o 20 proc. w ciągu zaledwie dwóch lat, z 616 mld USD w 2015 r. do 741 mld USD w 2017 r. Jest to wzrost wyraźnie szybszy niż przyrost nominalnego PKB w tym czasie.

**W 2018 r. kwota sztucznie wytransferowanych z Polski zysków – będąca przyczyną luki zagranicznej w CIT – wyniosła 17 mld PLN.** Za prawie 3/4 tej kwoty odpowiadały sztuczne transfery do trzech państw: Irlandii, Niderlandów i Luksemburga. Łączna wartość sztucznie przeniesionych zysków do tych państw to prawie 12 mld PLN, w tym ok. 5 mld do Irlandii, 4 mld do Niderlandów i 3 mld do Luksemburga. Pozostałe 5 mld PLN wytransferowanego z Polski kapitału przypada kolejno na: Szwajcarię, Cypr, Belgię i Maltę (wykres 9). W porównaniu do wcześniejszych lat najszybciej rośnie kwota zysków transferowanych do Irlandii i Malty – w przypadku obu państw nastąpiło podwojenie tej wartości między 2014 a 2018 r. Z kolei Szwajcaria jest jedynym spośród analizowanych państw, do którego wartość transferowanych zysków zmniejsza się (o 10 proc. w latach 2014-2018).

▼ Wykres 7. Podział luki CIT w 2018 r. na krajową i zagraniczną (w mld PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE.

▼ Wykres 8. Wielkość luki zagranicznej w CIT w latach 2014-2018



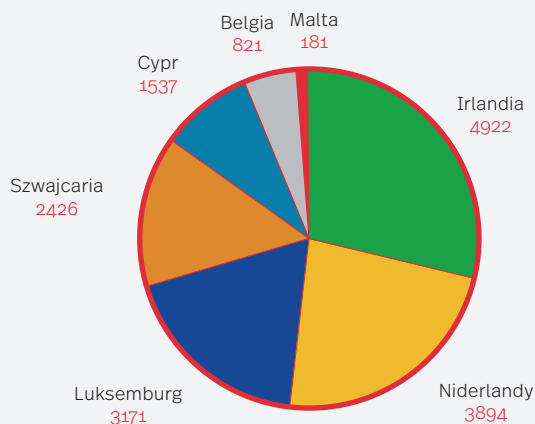
Źródło: opracowanie własne PIE.

**Płatności wątpliwe z Polski stanowią nieproporcjonalnie wysoki odsetek PKB zwłaszcza w przypadku Cypru i Luksemburga.**

W obu tych krajach płatności wątpliwe z Polski

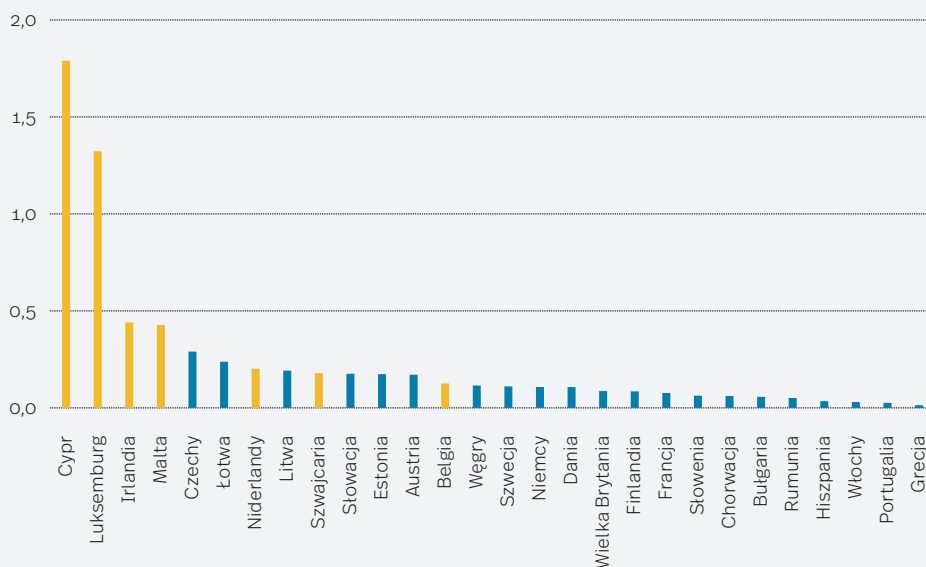
odpowiadają wartości ponad 1 proc. PKB; mają także wyraźnie wyższy niż w innych krajach UE udział w PKB Irlandii i Malty (wykres 10). Szczegółowa analiza przepływów z tytułu płatności

▼ Wykres 9. Wartość zysków sztucznie wytransferowanych z Polski w 2018 r. według państw przyjmujących (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE.

▼ Wykres 10. Relacja płatności wątpliwych wpływających z Polski do PKB państw przyjmujących (w proc.)



Uwaga: kolorem żółtym oznaczono państwa uznawane za raje podatkowe.

Źródło: opracowanie własne PIE.

wątpliwych pozwala na wskazanie pewnego rodzaju „specjalizacji” wybranych państw. Ponad połowę płatności wątpliwych z Polski do Luksemburga stanowią płatności odsetkowe. To może sugerować, że tamtejszy system prawny

sprzyja rozliczeniom między jednostkami powiązаныmi przy pomocy pożyczek. Z kolei w przypadku Irlandii i Szwajcarii niemal całość płatności wątpliwych to płatności za usługi wątpliwe (np. zarządcze).



# Zakończenie

**S**ektor publiczny mierzy się z rosnącym problemem unikania i uchylania się od opodatkowania przez podmioty gospodarcze. Dotyczy to zwłaszcza podatku nakładanego na dochody przedsiębiorstw – globalizacja, rosnąca siła rynkowa największych firm, tworzenie coraz bardziej skomplikowanych schematów podatkowych – te czynniki sprawiają, że pobór podatków przez instytucje państwa jest coraz trudniejszy.

**Wyzwania te wydają się nabierać szczególnego znaczenia w kontekście kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19.** Pogorszenie sytuacji gospodarczej oraz rozbudowane pakiety pomocowe sprawiają, że w najbliższych kwartałach istotnie wzrosnie zadłużenie publiczne państw. Już teraz stawia się pytania o źródła redukcji tego zadłużenia, gdy sytuacja gospodarcza się ustabilizuje – o to, kto w największym stopniu zostanie obciążony odłożonymi kosztami obecnego kryzysu.

**W niniejszym opracowaniu wykazaliśmy, że luka CIT jest malejącym, ale wciąż istotnym problemem w polskiej gospodarce.** Mimo szybkiego wzrostu dochodów z CIT w ostatnich kilku latach obecna wielkość luki w tym podatku – około 1 proc. PKB – sugeruje, że wciąż istnieje duża przestrzeń do jej dalszej redukcji. Jednym z obszarów wymagających szczególnej uwagi jest sztuczne transferowanie zysków za granicę przez przedsiębiorstwa. Straty budżetu państwa i samorządów z tego tytułu przekraczają rocznie 3 mld PLN i ta kwota systematycznie rośnie, mimo działań Ministerstwa Finansów ukierunkowanych na zmniejszenie skali zjawiska.

**Działania na rzecz ograniczenia unikania i uchylania się od opodatkowania muszą przyjąć w większym stopniu wymiar międzynarodowy.** W warunkach globalizacji próby budowy

sprawiedliwego systemu podatkowego wyłącznie na szczeblu krajowym stają się coraz mniej skuteczne. Pierwszym i niezbędnym krokiem w tym kierunku powinna być solidarność podatkowa wewnątrz Unii Europejskiej – jak bowiem wykazaliśmy w niniejszym opracowaniu, istotna część luki CIT w Polsce wynika z transferowania zysków przez międzynarodowe korporacje do innych państw wspólnoty: Belgii, Cypru, Irlandii, Luksemburga, Malty i Niderlandów. Państwa te stosują specyficzne regulacje prawne, które ułatwiają międzynarodowym firmom sztuczne transfery kapitału.

W publikacji z początku 2020 r. zaproponowaliśmy pięć działań, które naszym zdaniem pomogą w ograniczaniu tych zjawisk (Sawulski, 2020):

1. Włączenie państw członkowskich UE do oceny pod kątem wpisania na szarą i czarną listę rajów podatkowych.
2. Przyznanie Komisji Europejskiej prawa do nakładania sankcji na kraje uznane za raje podatkowe (włączając państwa UE).
3. Wprowadzenie „podatku kompensacyjnego” – minimalnego podatku płaconego przez międzynarodowe korporacje w każdym państwie UE, w którym działają, obliczanego przy wyłączeniu z bazy podatkowej płatności najczęściej wykorzystywanych do unikania opodatkowania: odsetkowych, licencyjnych itp.
4. Ustanowienie obowiązku ujawniania przez międzynarodowe korporacje schematu podatkowego ich działalności w jednolitej formie obowiązującej na poziomie UE.
5. Wprowadzenie do głównego nurtu agendy politycznej w UE solidarności w walce z unikaniem i uchylaniem się od opodatkowania, włączając marginalizację polityczną państw niestosujących się do wspólnotowych zasad.

Kryzys gospodarczy wywołany epidemią COVID-19 może być bodźcem do zintensyfikowania rozmów na temat **konieczności zagwarantowania dochodów własnych UE** (niezależnych od bezpośrednich wpłat państw członkowskich). Do rozwiązań związanych z opodatkowaniem korporacji, możliwych do wprowadzenia na szczeblu unijnym, należą m.in.:

- **podatek cyfrowy** – nowe regulacje na rzecz opodatkowania przedsiębiorstw działających głównie lub wyłącznie w przestrzeni cyfrowej, które połączą osiągnięty przez te przedsiębiorstwa dochód (ewentualnie przychód) z faktycznym miejscem jego wytworzenia na terenie UE;
- **podatek od dochodów pasywnych** – opodatkowanie pasywnych przepływów kapitału między krajami – takich jak dywidendy czy odsetki – niewielką stawką (np. 1 proc.)

i przekazanie dochodów z tego tytułu do dyspozycji Komisji Europejskiej;

- **opłata za korzystanie ze wspólnego rynku** – wprowadzenie obowiązku uiszczenia opłaty za dostęp do wspólnego rynku europejskiego przez duże korporacje międzynarodowe spoza UE, co gwarantowałoby wkład tych jednostek w unijną infrastrukturę adekwatny do osiągniętych korzyści, a jednocześnie poprawiało pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw unijnych;
- **podatek od transakcji finansowych** – opodatkowanie transakcji dokonywanych między szeroko rozumianymi instytucjami finansowymi, co oprócz dochodów do budżetu UE, pozwalałoby jednocześnie na większą regulację tego rynku i zmniejszenie częstotliwości niepożądanych działań instytucji finansowych i *quasi*-finansowych.



# Bibliografia

- Beer, S., de Mooij, R., Liu, L. (2018), *International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots*, IMF Working Paper, WP/18/168.
- Buehn, A., Schneider, F. (2012), *Shadow economies around the world: Novel insights, accepted knowledge, and new estimates*, „International Tax and Public Finance”, nr 19.
- Deméré, P., Donohoe, M., Lisowsky, P. (2019), *The economic effects of special purpose entities on corporate tax avoidance*, „Contemporary Accounting Research”, Forthcoming.
- Elgin, C. (2013), *Cyclicity of Shadow Economy*, „Economic Papers”, nr 34.
- European Parliament (2019), *Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance*, Brussels.
- European Commission (2016), *Special Purpose Entities within EU Foreign Direct Investment Statistics*, Twenty-Ninth Meeting of the IMF Committee on Balance of Payments Statistics, Brussels.
- G20 (2013), *G20 Leaders Declaration*, September, Saint Petersburg.
- Garcia-Bernardo, J., Fichtner, J., Takes, F.W., Heemskerk, E.M. (2017), *Uncovering offshore financial centers: Conduits and sinks in the global corporate ownership network*, „Scientific Reports”, nr 7.
- Guzek, M., Stefaniak, M. (2018), *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania: komentarz praktyczny*, C.H. Beck, Warszawa.
- Hebous, S., Johannesen, N. (2016), *At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services*, CES Working Paper, nr 5414.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2014 r.* (2015), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2015 r.* (2016), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2016 r.* (2017), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2017 r.* (2018), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2018 r.* (2019), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Kokoszczynski, R., Smyk-Szymańska, M., Mazurek, J. (2019), *Stracić, żeby zyskać? Czyli parę ciekawych faktów o opodatkowaniu firm i rozliczeniu straty w Polsce*, GRAPE – Group of Research in APplied Economics, Warszawa.
- Konopczak, K., Łożykowski, A. (2019), *Kwantyfikacja zmian luki CIT: podejście ekonometryczne*, Ministerstwo Finansów, MF Working Papers, nr 39.
- Krajewski, P., Piłat, K., Mackiewicz, M. (2012), *Ocena wpływu cykliczności polityki fiskalnej na synchronizację cyklu koniunkturalnego w Polsce i strefie euro*, Narodowy Bank Polski, Materiały i Studia, nr 266.
- Lachowicz, M., Bąkowska, K., Gniazdowski, M., Łożykowski, A., Sarnowski, J. (2019), *Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Loretz, S., Sellner, R., Brandl, B., Arachi, G., Bucci, V., van't Riet, M., Aouragh, A. (2017), *Aggressive tax planning indicators*, Taxation Papers, nr 71.

- Marti, J.P. (2009), *Tax Evasion, Technology Shocks and the Cyclicity of Government Revenues*, Fundacion BBVA, Documentos de Trabajo, nr 9.
- Meldgaard, H., Bundgaard, J., Weber, K., Floristean, A. (2015), *Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators*, Taxation Papers, nr 61.
- Ministerstwo Finansów (2010), *Preferencje podatkowe w Polsce*, Warszawa.
- Nawrot, R. (2018), *Międzynarodowe unikanie opodatkowania dochodu i jego regulacje w prawie polskim*, Difin, Warszawa.
- OECD (2014), *Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters*, Paris.
- OECD (2015), *How multinational enterprises channel investments through multiple countries*, OECD Investment Division, Paris.
- Sawulski, J. (2020), *Tax unfairness in the European Union – Towards greater solidarity in fighting tax evasion*, Polish Economic Institute, Warsaw.
- Schwarz, P. (2009), *Tax-Avoidance Strategies of American Multinationals: An Empirical Analysis*, „Managerial and Decision Economics”, nr 30.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2014 r.* (2015), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2015 r.* (2016), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2016 r.* (2017), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2017 r.* (2018), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2018 r.* (2019), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2019 r.* (2020), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Tørsløv, T., Wier, L.S., Zucman, G. (2020), *The Missing Profits of Nations*, <https://missingprofits.world/wp-content/uploads/2020/05/TWZ2020.pdf> [dostęp: 19.06.2020].
- Ueda, J. (2018), *Estimating the Corporate Income Tax Gap: The RA-GAP Methodology*, International Monetary Fund, „Technical Notes and Manuals”, nr 18.
- United Nations (2015), *World Investment Report 2015: reforming international investment governance*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Volckaert, K. (2016), *The Role of the Financial Sector in Tax Planning*, Directorate General for Internal Policies, IP/A/TAXE2/2016-01, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578980/IPOL\\_STU\(2016\)578980\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578980/IPOL_STU(2016)578980_EN.pdf) [dostęp: 19.06.2020].



# Aneks metodyczny

## Luka z rachunków narodowych

Istnieją dwie podstawowe metody szacowania luki w CIT:

- a) **podejście „od góry” („top-down”)** – obliczenie luki jako różnicy między teoretycznymi dochodami (wynikającymi z teoretycznej bazy podatkowej) a faktycznymi dochodami z CIT na poziomie całej gospodarki. Obliczeń dokonuje się na podstawie danych makroekonomicznych;
- b) **podejście „od dołu” („bottom-up”)** – szacowanie skutków wybranych metod unikania opodatkowania na podstawie badań prowadzonych na ograniczonej próbie przedsiębiorstw.

W niniejszej publikacji wykorzystaliśmy podejście „od góry”, bazując na publikacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW)

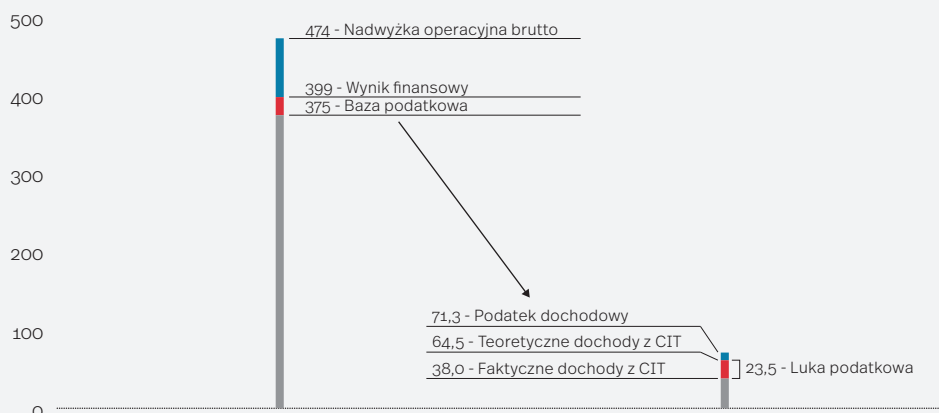
z 2018 r. pt. „Estimating the Corporate income Tax Gap: The RA-GAP Methodology” (Ueda, 2018).

### Zaletą tego podejścia jest kompleksowość

– obliczona luka pokazuje całkowitą utratę dochodów podatkowych w danym państwie i roku. **Jego wadą jest mała precyzja obliczeń.** W tym podejściu punktem wyjścia są bowiem duże agregaty makroekonomiczne (w metodycie MFW jest to „nadwyżka operacyjna brutto”), stopniowo redukowane do relatywnie niewielkich liczb przy pomocy innych agregatów i licznych założeń. Z tego powodu ostateczny wynik obliczeń należy traktować jako wartości przybliżone, a kluczowe znaczenie przypisywać przede wszystkim kierunkowi zmian luki, a nie jej dokładnej wysokości.

Na poniższym schemacie przedstawiliśmy kolejne etapy obliczeń luki podatkowej.

### Wykres A1. Wyliczenie luki z rachunków narodowych – przykład dla 2017 r. (w mld PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE.

▼ Schemat A1. Metodyka obliczeń

<p><b>Nadwyżka operacyjna brutto</b></p>	
	<p>Suma nadwyżki operacyjnej brutto sektorów S11 (przedsiębiorstw niefinansowych) oraz S12 (instytucji finansowych) jest korygowana o odpowiednie pozycje z rachunków narodowych, zgodnie z metodyką MFW (m.in. odsetki, inne dochody z inwestycji, renty gruntowe), inne podatki bieżące (bez CIT) oraz amortyzację. Ponieważ w rachunkach narodowych dane dotyczące instytucji finansowych mogą być zniekształcone przez specyficzne wyce-ny aktywów, tworzone rezerwy itp., w przypadku tego sektora pominięto korekty o pozycje z rachunków narodowych. Wielkość amortyzacji oszacowano na podstawie corocznej publikacji GUS <i>Środki trwałe w gospodarce narodowej</i>, dokonując odpowiednich korekt o udział sektora prywatnego oraz wielkość przedsiębiorstw (mikro vs. małe, średnie i duże). Zgodnie z wytycznymi MFW nadwyżka operacyjna brutto nie powinna być pomniejszana o wartość amortyzacji środków trwałych wprost z rachunków narodowych (<i>consumption of fixed capital</i>), gdyż pozycja ta przedstawia zmniejszenie bieżącej wartości środków trwałych. Bazuje więc na cenach bieżących a nie wartościach historycznych, według których środki trwałe zostały nabyte.</p>
<p><b>Wynik finansowy (saldo zysków i strat)</b></p>	
	<p>W wyniku finansowym uzyskanym w poprzednim kroku są zawarte dane zarówno przedsiębiorstw osiągających zysk, jak i tych, które poniosły stratę. Ponieważ podatku dochodowego nie oblicza się od wartości ujemnych w roku bieżącym, uzyskany wynik finansowy należy skorygować tak, aby baza opodatkowania obejmowała wyłącznie firmy osiągające zysk (możliwość odliczania strat w kolejnych latach została uwzględniona w następnym działaniu). W tym celu wykorzystaliśmy dane z publikacji GUS <i>Bilansowe wyniki finansowe podmiotów gospodarczych</i> o odsetku badanych jednostek, które wykazały zysk na koniec danego roku (precyzyjnie: o udziale przychodów tych firm w przychodach ogółem).</p> <p>Następnie od dochodów przedsiębiorstw odjęliśmy te dochody, które nie podlegają opodatkowaniu ze względu na regulacje prawne. Zalicza się do nich m.in. dochody uzyskiwane w specjalnych strefach ekonomicznych oraz dochody z określonych w ustawie dotacji, subwencji i dopłat. Od dochodu roku bieżącego można odjąć także straty poniesione w latach ubiegłych (w części określonej ustawą) oraz wydatki na nabycie nowych technologii i działalność badawczo-rozwojową. Dane o dochodach wolnych i zwolnionych, odliczeniach strat z lat ubiegłych oraz odliczeniach od podstawy opodatkowania pobrano z <i>Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych</i> za poszczególne lata. Zgodnie z metodyką MFW, w przypadku braku innych źródeł, dla niektórych wielkości konieczne jest posługiwanie się bezpośrednio danymi z deklaracji podatkowych. Dotyczy to m.in. odliczeń od dochodów. W przypadku dochodów wolnych i zwolnionych pominięto te odliczenia, które nie dotyczą sektorów S11 i S12.</p> <p>Część dochodów, która nie podlega opodatkowaniu ze względu na regulacje prawne, a także podatek niezapłacony w wyniku istnienia tych regulacji – te elementy składają się na tzw. lukę polityczną w CIT, opisaną szerzej w ramce 1 w rozdziale 2.</p> <p>Uwaga: przejście między wynikiem finansowym a baza podatkową zawiera zarówno operacje, które zwiększają bazę podatkową (wyodrębnienie zysków z salda), jak i operacje, które ją zmniejszają (odliczenia niektórych dochodów i strat z lat ubiegłych).</p>

<b>Baza podatkowa</b>	
↓	Podatek dochodowy to wartość bazy podatkowej przemnożona przez podstawową stawkę podatku (19 proc.).
<b>Podatek dochodowy</b>	
↓	<p>Obliczony podatek dochodowy nie stanowi jeszcze teoretycznych dochodów z CIT.</p> <p>Po pierwsze rachunki narodowe obejmują wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 9 pracowników – także te, które są podatnikami PIT. Od wartości obliczonego podatku dochodowego odjęto więc sumę podatku należnego PIT przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 9 pracowników. Oszacowanie tej wartości uzyskano z Ministerstwa Finansów. Założono przy tym, że skala unikania i uchylania się od opodatkowania w przypadku podatników PIT i CIT o liczbie pracowników większej niż 9 jest identyczna. Jednocześnie ze względu na relatywnie niewielką skalę dochodów pominięto sytuacje odwrotną – gdy firma jest podatnikiem CIT, a zatrudnia 9 lub mniej pracowników.</p> <p>Po drugie na tym etapie także występuje luka polityczna. Wynika ona z obniżonej stawki CIT (15 proc.) dla małych podatników oraz podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą, a także z odliczeń od podatku. W obu przypadkach posłużono się – podobnie jak wcześniej w zakresie dochodów wolnych i zwolnionych – <i>Informacja...</i> Ministerstwa Finansów (obliczono ile wynosiłby podatek należny podmiotów, które skorzystały ze stawki obniżonej, gdyby ta była równa stawce podstawowej – 19 proc.).</p>
<b>Teoretyczne dochody z CIT</b>	
↓	Luka podatkowa to różnica między teoretycznymi a faktycznymi dochodami z CIT, wykazywanymi przez Ministerstwo Finansów w <i>Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa</i> za poszczególne lata (dochody sektora finansów publicznych z podatku dochodowego od osób prawnych).
<b>Luka podatkowa</b>	

## Luka wynikająca ze sztucznego transferowania zysków za granicę

Zgodnie z metodyką stosowaną przez MFW luka z rachunków narodowych **nie obejmuje strat wynikających ze sztucznego transferowania zysków przez międzynarodowe korporacje** do innych państw (głównie rajów podatkowych). W związku z tym tę część luki należy obliczyć osobno.

Do obliczenia luki wynikającej ze sztucznego transferowania zysków posłużono się

metodyką zawartą w opracowaniu *The Missing Profits of Nations* (Tørsløv, Wier, Zucman, 2020). Autorzy w pierwszej kolejności pokazali, że między państwami istnieją ogromne różnice w wysokości wykazywanych zysków przez przedsiębiorstwa (przed opodatkowaniem) w relacji do wysokości płac. **Różnice te są widoczne w szczególności między firmami z dominującym kapitałem krajowym oraz firmami**

**międzynarodowymi** – takimi, w których inwestorzy zagraniczni posiadają co najmniej połowę udziałów z prawem głosu. Ta analiza pozwoliła autorom na 1) zidentyfikowanie krajów o najbardziej zawyżonych wartościach zysków firm międzynarodowych; 2) obliczenie globalnej wartości zysków przesuwanych między różnymi jurysdykcjami. Następnie wykorzystując dane z bilansów międzynarodowych autorzy podzielili globalną wartość przesuwanych zysków między poszczególne kraje.

W niniejszym opracowaniu wykorzystaliśmy część tej procedury. Po pierwsze wskazana analiza pomogła zidentyfikować te kraje, do których przesuwana jest największa część zysków korporacji międzynarodowych. To w kolejności alfabetycznej: **Belgia, Cypr, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niderlandy i Szwajcaria**. Po drugie postępując się metodyką z tej publikacji wykorzystaliśmy dane z bilansu płatniczego między Polską a wymienionymi państwami do oszacowania wielkości sztucznie transferowanych zysków. W kolejności:

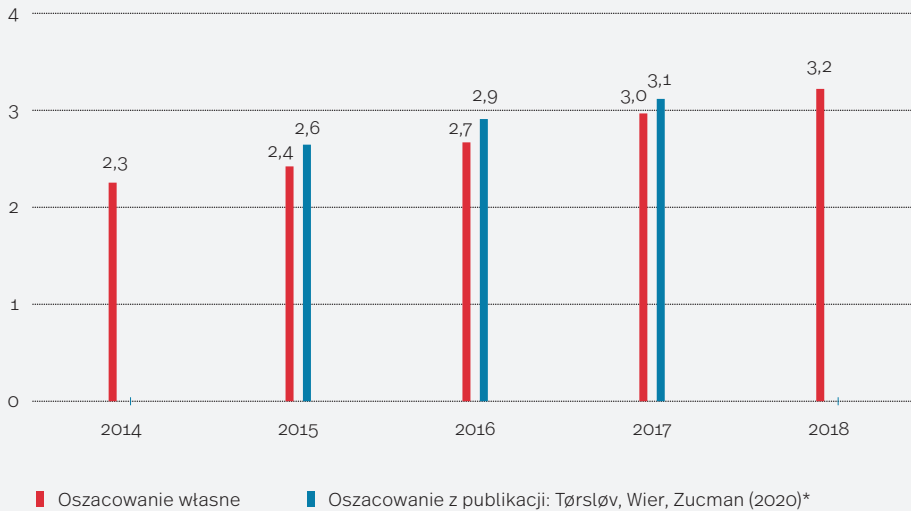
1. **Określiliśmy kategorię „płatności wątpliwych”** jako sumę płatności z tytułu „usług wątpliwych” oraz odsetek. Do usług wątpliwych zaliczyliśmy (za: Hebous, Johannesen, 2016; Tørsløv, Wier, Zucman, 2020): usługi ubezpieczeniowe, finansowe, opłaty z tytułu użytkowania własności intelektualnej, usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne oraz pozostałe usługi biznesowe. Wykorzystaliśmy dane NBP o międzynarodowej wymianie handlowej w zakresie usług oraz o zagranicznych inwestycjach bezpośrednich w Polsce.
2. **Obliczyliśmy udział rozchodów z Polski z tytułu płatności wątpliwych w PKB państw przyjmujących** (uznanych za raje podatkowe): Belgii, Cypru, Irlandii,

Luksemburga, Malty, Niderlandów i Szwajcarii.

3. Porównaliśmy wartości z punktu drugiego z udziałem tych samych rozchodów w PKB pozostałych 21 państw Unii Europejskiej (bez Polski oraz sześciu państw UE uznanych za raje podatkowe).
4. **Wartość nadwyżki rozchodów z tytułu płatności wątpliwych** w PKB każdego z państw uznanego za raj podatkowy ponad wartość tych rozchodów w PKB pozostałych 21 państw UE **przyjęliśmy jako wartość sztucznie wytransferowanych zysków**. W każdym przypadku udział tych rozchodów w PKB państw-rajów była wyższa niż ich udział w PKB pozostałych państw UE (co zobrazowano na wykresie 10 w rozdziale 3).

Obliczoną w ten sposób wartość sztucznie wytransferowanych zysków można traktować jako **wartość minimalną luki w CIT** z tego tytułu. Po pierwsze wysokość PKB państw-rajów, do której odnoszono wartość płatności wątpliwych, jest sztucznie zawyżona ze względu na specyfikę funkcjonowania tych gospodarek oraz cechy wskaźnika PKB. Przykładowo i tak wysoki udział płatności wątpliwych w PKB Luksemburga byłby prawdopodobnie jeszcze wyższy, gdyby wartość samego PKB tego kraju została skorygowana o czynniki, które go sztucznie podnoszą. Po drugie opracowanie Tørsløva, Wiera i Zucmana (2020), na którym bazuje znaczna część opisanej metodyki, ma szerszy zakres – autorzy obliczyli globalną wartość sztucznie wytransferowanych zysków, a następnie wykorzystali dane z bilansów płatniczych do jej rozdysponowania między poszczególnymi krajami (w tym Polskę). W konsekwencji obliczona przez nich luka w CIT z tego tytułu jest o około 5-10 proc. wyższa niż wartości oszacowane przez nas (wykres A2).

▼ Wykres A2. Kwota utraconych dochodów z CIT w wyniku sztucznych transferów zysków za granicę przez korporacje międzynarodowe – porównanie wyników (w mld PLN)



\* Wartości w USD przeliczono po średnim kursie NBP z poszczególnych lat.

Źródło: opracowanie własne.

## Różnice wobec kalkulacji z 2019 r.

W 2019 r. Polski Instytut Ekonomiczny przedstawił pierwsze opracowanie, w którym podjęto próbę oszacowania luki w CIT w Polsce. Publikacja ta spotkała się z dużym odzewem w debacie publicznej, w tym m.in. w środowisku ekspertów i naukowców. Wielokrotnie dyskutowaliśmy nad przyjętą metodyką obliczeń i propozycjami jej usprawnień, przedstawione w niniejszej publikacji obliczenia są owocem tych dyskusji. Najważniejsze zmiany, których w ich wyniku dokonaliśmy, są następujące:

- pominęliśmy część korekt o wybrane pozycje z rachunków narodowych – w szczególności w przypadku instytucji finansowych. Zgodnie z metodyką MFW, na której się opieramy, korekt tych należy dokonywać z ostrożnością, gdyż niektóre pozycje

mogą być zniekształcone przez specyficzne wyceny aktywów, tworzone rezerwy itp.;

- zmieniliśmy metodę podziału salda finansowego na zyski i straty – w poprzedniej wersji stosowaliśmy w tym celu uproszczoną metodę, bazując na danych podatkowych Ministerstwa Finansów. W bieżącej edycji, zgodnie z zaleceniami MFW, korzystaliśmy z danych ankietowych – badania GUS o bilansowych wynikach finansowych podmiotów gospodarczych;
- pominęliśmy korektę między wynikiem finansowym a wynikiem podatkowym – różnice trwałe między prawem bilansowym a podatkowym są w znacznej części uwzględnione w obliczeniach, w momencie w którym od wartości zysków odejmujemy

te dochody, które nie podlegają opodatkowaniu ze względu na regulacje prawne. Pozostają jeszcze różnice przejściowe, wynikające z innego momentu ujmowania przychodów i kosztów w prawie bilansowym i podatkowym. Założyliśmy, że wartość różnic przejściowych między poszczególnymi latami jest stała. Przy takim założeniu nie mają one wpływu na wielkość luki podatkowej. To uproszczenie wynika z faktu, że dokładne oszacowanie różnic przejściowych jest niemożliwe, a próba wprowadzenia parametru korygującego może znacząco zaburzyć wyniki. Uznaliśmy, że korzyść, którą można w ten sposób uzyskać jest mniejsza od niepewności, którą uwzględnienie takiego parametru wprowadza do precyzji wyników;

- wprowadziliśmy korektę o dochody przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 pracowników, które są podatnikami PIT. Było to możliwe dzięki pozyskaniu nowych danych z Ministerstwa Finansów;
- zmieniliśmy sposób kalkulacji luki zagranicznej (patrz: drugi punkt aneksu). Zrezygnowaliśmy także z osobnego obliczania „luki KAS” – uznaliśmy, że stanowi ona część luki obliczonej na podstawie rachunków narodowych.

W publikacji z 2019 r., jako że były to pierwsze tego typu obliczenia w Polsce, prezentowaliśmy wartość luki przedziałowo. W niniejszej przyjmujemy tradycyjne ujęcie, a więc prezentację luki jako jedną wielkość z zastrzeżeniem (opisanym szerzej na początku aneksu), że jest to wartość szacunkowa.



# Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, 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.