

Ryzyko podatkowe w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej

Wstęp

Dotychczasowa ewolucja polskiego systemu podatkowego wynikała przede wszystkim z wewnętrznych przemian rozwijającej się gospodarki. Podpisany w grudniu 2003 r. traktat akcesyjny pomiędzy m.in. Polską a Wspólnotami Europejskimi zintensyfikował zmiany w rodzimym systemie podatkowym pod kątem wymogów i uwarunkowań międzynarodowych. Miało to istotny wpływ na tzw. ryzyko podatkowe, które kształtowane obecnie jest nie tylko przez rodzime przepisy podatkowe, ale także przez legislację międzynarodową (wspólnotową).

W perspektywie tych przemian rysuje się problem wpływu akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej w płaszczyźnie zmniejszenia bądź zwiększenia się ryzyka podatkowego. Można postawić tezę, iż od 1 maja 2004 r. jest możliwość zmniejszenia ryzyka podatkowego w Polsce.

W celu uzasadnienia tej tezy artykuł określa pojęcie ryzyka podatkowego oraz potencjalne implikacje, jakie mogą wynikać z wpływu akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej.

1. Ryzyko podatkowe jako odmiana ryzyka finansowego

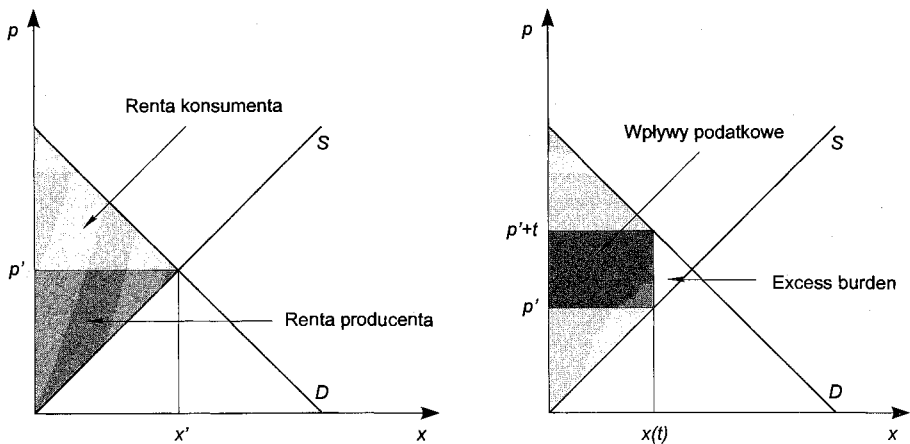
Ryzyko w nauce finansów określa się jako kwantyfikowalną niepewność¹. Stawia ono kategorię obiektywną, którą można oszacować za pomocą rachunku prawdopodobieństwa, co odróżnia je od niepewności *sensu stricto* będącej kategorią wiary². Ryzyko jest ściśle powiązane z czasem, gdyż odnosi się do przy-

¹ F.H. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, University of Boston Press 1921, s. 234.

² I. Pfeffer, *Insurance and Economic Theory*, Irwin Inc. Homewood, Illinois 1956, za: W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 12.

słych skutków bieżących decyzji. Ujęcie „wartościowe” ryzyka pozwala w płaszczyźnie finansowej na utożsamienie go ze szkodą majątkową³. Generuje ono bowiem stratę w sytuacji, gdy założenia będące podstawą decyzji okazują się błędne w odniesieniu do faktycznego przebiegu zdarzeń. Traktować można zatem ryzyko jako potencjalny koszt, który wymaga zabezpieczenia przed możliwym nastąpić uszczerbkiem. Taki sposób traktowania ryzyka znajduje także swoje odzwierciedlenie w normatywnych regulacjach obrotu gospodarczego. Przepisy nakładają obowiązek zabezpieczania się przed określonymi odmianami ryzyka, takimi jak np. ryzyko udzielonego kredytu handlowego czy ryzyko kredytu bankowego.

Analiza ryzyka podatkowego jako potencjalnego kosztu znajduje swoje uzasadnienie w samej istocie opodatkowania. Z ekonomicznego punktu widzenia samo nałożenie podatku tworzy koszt nawet wówczas, gdy jego kwota w całości podlega zwrotowi do podatnika⁴. Koszt nałożenia podatku przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Koszty nałożenia podatku

Źródło: opracowanie na podstawie S. Hamburg, *Allgemeine Steuerlehre*, Verlag Vahlen, München 1997, za: F. Grądalski, *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004, s. 148.

Lewa część rys. 1 prezentuje cenę jako wypadkową popytu D i podaży S na określone dobro x przy braku opodatkowania transakcji. Każda ze stron transakcji otrzymuje określone korzyści (rentę) z tak ukształtowanego stanu równowagi. Wzrost ceny od zera do p' z uwzględnieniem linii podaży określa rentę producenta (ciemny trójkąt), natomiast z punktu widzenia producenta zmniejszenie

³ M. Weber, *Risikoentscheidungskalküle in der Finanzierungstheorie*, C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1990, s. 54.

⁴ F. Grądalski, *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004, s. 149.

się ceny od nieskończoności do wartości p' określa jego potencjalne korzyści (jasny trójkąt).

Wprowadzenie podatku t powoduje podwyższenie ceny (*ceteris paribus*) o tę wartość oraz odpowiednio zmienia punkt równowagi (prawa część rysunku). Zarówno dla konsumenta, jak i dla producenta oznacza to zmniejszenie renty (jasne trójkąty). Jednak podatek (ciemny prostokąt) nie przejmuje całej różnicy między dotychczasową a nową sumą rent. Pozostały obszar, zwany *trójkątem Harbergera*, odzwierciedla dodatkowe koszty nałożenia podatku (*excess burden*).

Jeżeli uwzględnimy także⁵:

- 1) koszty wymiaru i poboru podatku,
- 2) koszty wymiaru i płacenia podatków,

otrzymamy ogólną wartość kosztów, jaka jest związana z funkcjonowaniem systemu podatkowego. Stanowią one jednocześnie elementy, które wyznaczać będą granice ogólnego modelu ryzyka podatkowego. Dodać należy, że kwantyfikowalne będą przede wszystkim koszty wymiaru podatków, gdyż nie zawsze jesteśmy w stanie określić dane konieczne do oszacowania *excess burden*.

W przedstawionym modelu ryzyko podatkowe odnosi się do funkcjonowania systemu podatkowego jako całości. Model ten zawiera w sobie zarówno koszty w ujęciu makroekonomicznym, które tworzą tzw. makroekonomiczne ryzyko podatkowe (koszty wymiaru i poboru podatków), jak i koszty kształtujące ryzyko podatkowe dla przedsiębiorców (koszty wymiaru i płacenia podatków). W dalszej części artykułu ograniczę się tylko do ryzyka podatkowego dla przedsiębiorcy.

2. Determinanty ryzyka podatkowego dla przedsiębiorców – zarys modelu

Elementy, które wpływają na ryzyko podatkowe z punktu widzenia przedsiębiorcy, można podzielić na kilka grup. Pierwsza z nich odnosi się do istoty konstrukcji samego podatku. Rozpatrzyć ją można w płaszczyźnie zarówno materialnej, jak i formalnej. Aspekty materialne wynikają z przepisów ustaw podatkowych, które poprzez elementy techniki podatkowej definiują dany podatek. W szczególności dotyczy to podatków klasyfikowanych z punktu widzenia źródła poboru podatku⁶. Do najważniejszych typów zaliczyć należy:

- 1) podatki dochodowe,
- 2) podatki przychodowe,
- 3) podatki obrotowe,
- 4) podatki majątkowe.

⁵ *Ibidem*, s. 144.

⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 138 i n.

Na ryzyko podatkowe składa się określenie przychodu, kosztów, majątku bądź też odstępstwa od założeń konstrukcyjnych podatków obrotowych.

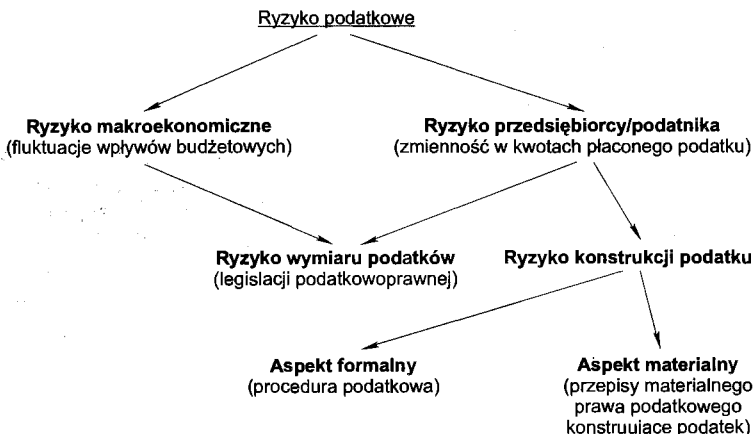
Płaszczyzna formalna dotyczy trybu poboru podatku. Zawiera ona w sobie zarówno problematykę powstawania zobowiązań podatkowych, jak i formy ich weryfikacji w drodze międzyinstancyjnych odwołań. Ryzyko odnosi się tutaj do ewentualnych kosztów dotyczących:

- błędnego określenia kwoty podatku,
- weryfikacji decyzji podatkowej,
- zapłaty zaległości podatkowej,
- zwrotu nadpłaty,
- weryfikacji decyzji podatkowej.

Ryzyko formalne ściśle wiąże się z płaszczyzną materialną, bowiem determinują się one nawzajem. Powstanie zobowiązania jest uzależnione od konstrukcji podatku, co znajduje swoje przełożenie w formie zapłaty czy też weryfikacji kwoty podatku (zaległości/nadpłaty). Te dwie płaszczyzny rozważań tworzą razem ogólne ryzyko związane z zapłatą podatku, które należy rozpatrywać z punktu widzenia przedsiębiorcy.

Druga grupa ryzyka dotyczy wymiaru podatku. Wiąże się ona ściśle z procesem legislacyjnym. Stanowi element wspólny, łączący ryzyko podatkowe z makroekonomicznego punktu widzenia z ryzykiem podatkowym przedsiębiorcy. Rozpatrując to ryzyko jako koszt, ujęcie makroekonomiczne dotyczył będzie fluktuacji w fiskalnych dochodach budżetowych, natomiast mikroekonomiczne odnosi się do zmienności globalnych kwot podatków płaconych przez podatnika. Ogólnie można powiedzieć, że ryzyko to wiąże się ze zmianami ustaw podatkowych.

Opisany model można zobrazować w sposób następujący:



Rys. 2. Determinanty ryzyka podatkowego dla przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.

W modelu tym należy zwrócić ponadto uwagę na element asymetrii informacji, który najbardziej widoczny jest w procesie wymiaru podatków. Jeżeli relację państwo – podatnik będziemy traktować jako umowę, to w rozumieniu teorii kontraktualnej podatki należy traktować jako dobro specyficzne, dla którego powtarzalność transakcji może mieć dodatni wpływ na minimalizowanie ryzyka⁷. Asymetria informacji polega na innym zakresie danych (bądź ich braku) będących w posiadaniu państwa lub podatnika. Dla przedsiębiorcy stanowią one podstawę długoterminowych prognoz, natomiast ustawodawcy umożliwiają wiarygodne określenie dochodów budżetowych. Przy dużej asymetrii informacji niemożliwe staje się minimalizowanie ryzyka transakcji w wyniku ich powtarzalności, bowiem zmiany przepisów uniemożliwiają tworzenie podobnych sytuacji podatkowoprawnych. Brak określenia względnie stałych ram kontraktowania może prowadzić do kosztownych procesów administracyjnych i sądowno-administracyjnych⁸.

Przedstawione zarysy modelu powstawania ryzyka podatkowego w Polsce odnieść można do praktycznych sytuacji funkcjonowania polskiej gospodarki przed wstąpieniem i po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

3. Praktyczna aplikacja modelowych determinantów ryzyka podatkowego w Polsce w związku z akcesją do Unii Europejskiej

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wywarła bezpośredni wpływ na rodzime podatki obrotowe w związku z wymogiem ich pełnej harmonizacji z systemem Wspólnoty. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w uchwaleniu nowych aktów prawnych dotyczących ceł oraz podatku od towarów i usług⁹. W nieco mniejszym zakresie nastąpiło dostosowanie podatków dochodowych, które zgodnie z art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) nie podlegają bezpośredniej harmonizacji¹⁰. Wystąpiła jedynie konieczność częściowego dostosowania się do dyrektyw regulujących międzynarodowe aspekty opodatkowania dywidend, należności licencyjnych oraz odsetek¹¹. Pozostałe typy podatków nie podlegają, jak na razie, harmonizacji, co oznacza, że akcesja naszego kraju do Unii Europejskiej nie będzie miała wpływu na ryzyko podatkowe z nimi związane.

⁷ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 90.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Są to odpowiednio ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 68, poz. 622) oraz Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535).

¹⁰ Z. Brodecki i in., *Finanse*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 173.

¹¹ Por. Dyrektywa z dnia 23 lipca 1990 o wspólnym systemie podatkowym dla spółek-matek i spółek-córek różnych państw członkowskich (90/435/EEC) oraz Dyrektywa z dnia 3 lipca 2003 r. o opodatkowaniu należności licencyjnych i odsetek (2003/49/EC).

Konstrukcja podatków dochodowych nie uległa w wyniku akcesji zmianie, nadal podstawą opodatkowania pozostaje dochód będący przychodem pomniejszonym o koszty jego uzyskania. Dotychczasowe ryzyko podatkowe pozostaje zatem na poprzednim poziomie i odnosi się głównie do problematyki określenia wydatków, które mogą być uznane za koszt podatkowy¹². W odniesieniu do podatków obrotowych stworzone zostały natomiast ogólnoeuropejskie ramy, które mają na celu unifikację tych danin na obszarze całej Wspólnoty¹³. Istnieje zatem szansa na zwiększenie powtarzalności, a tym samym stabilności opodatkowania obrotu. Konsultacje prowadzone na szczeblu Komisji Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej mogą stanowić podstawę do zmniejszania asymetrii informacji między organami legislacyjnymi a podatnikami oraz umożliwić tej drugiej grupie wpływ na tworzenie bądź modyfikację przepisów podatkowych.

Tworzenie europejskiego systemu podatków pośrednich odbywa się w formie dyrektyw, które wiążą państwa pod względem zamierzonego celu (art. 189 TWE). Jednocześnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) wprowadził zasadę bezpośredniego obowiązywania dyrektyw wówczas, gdy nie zostały one implementowane do prawa krajowego¹⁴. Skutki tego są dwojakiego rodzaju. Pierwszy dotyczy weryfikacji decyzji podatkowej. Z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej powstała możliwość skargi na działania bądź zaniechania polskiego normodawcy do ETS. Ewolucję instancji w polskim postępowaniu podatkowym ilustruje tab. 1.

W tabeli 1 plus (+) oznacza możliwość skorzystania z danej instancji w celu weryfikacji decyzji podatkowej. Przedstawione dane mają charakter ogólny. Nie

Tabela 1. Instancje weryfikujące decyzje podatkowe w polskim systemie podatkowym

Instancja orzekająca i odwoławcza	1990	1995	Od października 2003 do 1 maja 2004 r.	Po 1 maja 2004 r.
Naczelnik Urzędu Skarbowego	+	+	+	+
Dyrektor Izby Skarbowej	+	+	+	+
Minister Finansów	+	+	+	+
Wojewódzki Sąd Administracyjny			+	+
Naczelny Sąd Administracyjny	+	+	+	+
Sąd Najwyższy	+	+		
Europejski Trybunał Sprawiedliwości				+

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów prawnych.

¹² Szerzej: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 123–125.

¹³ Unifikację tę wprowadziła Szósta Dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. (77/388/EWG).

¹⁴ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 1999, s. 133–139.

uwzględniono bowiem regulacji szczególnych (np. Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako instancje odwoławcze), ponadto prezentowane daty wskazują tylko ważniejsze zmiany w podatkowym prawie procesowym. Niemniej jednak można stwierdzić, że po 1 maja 2004 r. możliwy tryb weryfikacji decyzji podatkowych został rozbudowany najbardziej. Jeżeli uwzględnimy obowiązującą w polskim systemie podatkowym natychmiastową wykonalność pierwszoinstancyjnych decyzji podatkowych (art. 224 Ordynacji podatkowej¹⁵), to oznacza to zarówno wydłużenie postępowania odwoławczego, jak i zwiększenie kosztów podatnika (koszty procesowe) oraz Skarbu Państwa (w formie konieczności zwrotu zapłaconego podatku wraz z odsetkami). Rozwiązanie takie niewątpliwie zwiększa ryzyko podatkowe, tym bardziej że większość z przedstawionych w tab. 1 instytucji orzeka tylko co do zgodności z prawem (rozstrzygnięcia kasacyjne), a nie co do istoty sprawy. Nasuwa to uzasadnione wątpliwości co do zasadności przyjętych rozwiązań formalnoprawnych.

Ostatnim determinantem ryzyka podatkowego dla przedsiębiorcy jest sposób stanowienia prawa podatkowego. Pojawia się drugi rodzaj skutków ujednolicenia prawa europejskiego w formie dyrektyw. *De facto* obowiązująca bezpośrednio Dyrektywa z 1977 r. nie ma oficjalnego tłumaczenia na język polski i nie była publikowana w polskim Dzienniku Ustaw. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość skorzystania z jej zapisów w sytuacji niezgodności rodzimego prawa podatkowego z jej rozwiązaniami. Tym bardziej że takie sprzeczności istnieją w odniesieniu zarówno do przepisów, jak i do praktyki orzeczniczej¹⁶. W tym wypadku ryzyko podatkowe dotyczyć będzie dodatkowych nakładów, jakie wiąże się z koniecznością zdobycia informacji oraz toczenia sporów z administracją państwową.

Z ryzykiem wymiaru podatku wiąże się też rodzima legislacja podatkowa. Dotychczas wiązała się ona z wieloma zmianami przepisów, co stwarzało iluzoryczną stabilność prawa podatkowego w Polsce nawet przy istniejących unormowaniach konstytucyjnych¹⁷. W skrajnych przypadkach liczba zmian Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁸ w latach 1991–2002 wynosiła 88 nowelizacji. Jednocześnie wprowadzona możliwość badania zgodności ustaw, w tym ustaw podatkowych, z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny prowadzi do większej zmienności prawa. Niewątpliwie tego typu zmiany mają charakter pozytywny, eliminując z obrotu prawnego przepisy

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

¹⁶ Por. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na wykładnię przepisów nowej ustawy o VAT*, Głosa nr 5 z 2004 r., s. 10 i n.

¹⁷ C. Kosikowski, *Stabilność prawa podatkowego*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy. Założenia i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 25.

¹⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

błędne i niespójne, niemniej jednak – jak pokazuje praktyka – uchylanie przepisów wiąże się z takimi samymi zmianami dla podatników, jak ich nowelizacje¹⁹

Harmonizacja przepisów unijnych obejmuje przede wszystkim podatki obrotowe. W latach 1993–2004, tj. kiedy obowiązywała Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym²⁰, liczba zmian wynosiła 48. Natomiast w latach 1977–2004 liczba uzupełnień Dyrektywy z 1977 r. wynosiła 22²¹. Porównanie tych liczb daje uzasadnione podstawy do twierdzenia, iż akcesja Polski do Unii Europejskiej zwiększy stabilność prawa w sferach, które podlegają bezpośredniej harmonizacji. Tym samym zmniejszy się ryzyko podatkowe wynikające z konieczności zapoznania się i dostosowania do wprowadzanych zmian. Jedyne trudności wynikają z omówionego wcześniej sposobu obowiązywania dyrektywy, która pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru formy implementacji zmian przy zachowaniu obowiązującego celu. Skutki takie łagodzi jednak bezpośrednia możliwość stosowania przepisów dyrektyw.

Wnioski końcowe

Trudno jest jednoznacznie potwierdzić tezę o pozytywnym następstwie wejścia Polski do Unii Europejskiej w przypadku ryzyka podatkowego. Jak wynika z przedstawionych rozważań, akcesja ta niesie ze sobą skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne. Te drugie dotyczą jednak głównie nie samej implementacji prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*), tylko rozbieżności między rodzimymi rozwiązaniami prawnopodatkowymi a wprowadzanymi zmianami. Dodatkowe instytucje weryfikujące decyzje podatkowe, w połączeniu z asymetrią informacji, mogą negatywnie wpływać na ryzyko podatkowe. Zmniejszenie natomiast liczby nowelizacji prowadzące do stabilności przepisów i powtarzalności opodatkowanych transakcji zmniejsza ryzyko podatkowe z punktu widzenia przedsiębiorców.

Rozpatrując relatywnie krótką historię polskiego systemu podatkowego na tle ewoluujących rozwiązań wspólnotowych, należy stwierdzić, że wąska dotychczas harmonizacja powinna zostać rozciągnięta na szerszy zakres przedmiotowy, co przyczyniłoby się nie tylko do ujednoczenia przepisów w ramach Unii Europejskiej, ale także do ogólnego zmniejszenia ryzyka podatkowego transakcji w nowo tworzącej się wspólnej przestrzeni gospodarczej.

¹⁹ Przykładem może być orzeczenie uchylające art. 24a Ordynacji podatkowej, który wprowadzony został i w stosunku do którego część podatników poczyniła już kroki, w celu dostosowania swoich działań do nowych przepisów.

²⁰ Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

²¹ Szerzej: A. Dębiec, *Regulacje prawne dotyczące opodatkowania VAT transakcji w handlu między państwami członkowskimi UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, marzec 2003 r.

Bibliografia

- Bartosiewicz A., Kubacki R., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na wykładnię przepisów nowej ustawy o VAT*, Głosa nr 5 z 2004 r.
- Brodecki Z. i in., *Finanse*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Dębiec A., *Regulacje prawne dotyczące opodatkowania VAT transakcji w handlu między państwami członkowskimi UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, marzec 2003.
- Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 1999.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Grądański F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
- Knight F.H., *Risk, Uncertainty and Profit*, University of Boston Press 1921.
- Kosikowski C., *Stabilność prawa podatkowego*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy. Założenia i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zarządzanie ryzykiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Weber M., *Risikoentscheidungskalküle in der Finanzierungstheorie*, C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart 1990.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.

