

# **Organized tax crime as threat to the security of state finances**

## **Zorganizowana przestępczość podatkowa jako zagrożenie dla bezpieczeństwa finansów państwa**

**Dariusz Ćwikowski**

---

doktor nauk społecznych w dyscyplinie bezpieczeństwo  
Urząd Kontroli Skarbowej w Białymstoku.

### **Abstract**

The task of the state should be to create conditions for the free development of business entities in the framework of fair competition, while just due to consumption of these public levies. The role of state institutions is to limit the adverse behavior of these entities, which do not fulfill their tax obligations or harm to honest entrepreneurs. The most pathogenic phenomenon from the point of view of economic security state became organised tax crime after the financial crisis of 2008. The scale, form and dynamics of organized crime by international and national groups in VAT is an asymmetric threat to the state's finances. Falling tax revenues since 2008 in relation to gross domestic product are evidence of both the poor quality of existing law as well as the ineffectiveness of the tax authorities and the prosecution, which could eventually lead to a crisis in public finances.

### **Streszczenie**

Zadaniem państwa powinno być tworzenie warunków do swobodnego rozwoju podmiotów gospodarczych w ramach uczciwej konkurencji, z jednoczesnym sprawiedliwym poborem od nich należnych danin publicznych.

Rola instytucji państwowych polega na ograniczaniu niekorzystnych zachowań tych podmiotów, które nie wywiązują się z obowiązków podatkowych lub szkodzą uczciwym przedsiębiorcom. Najbardziej patogennym zjawiskiem z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, po kryzysie finansowym z 2008 r., stała się zorganizowana przestępczość podatkowa. Skala, formy i dynamika przestępstw w podatku VAT, organizowanych przez międzynarodowe i krajowe grupy, stanowi asymetryczne zagrożenie dla finansów państwa. Spadające od 2008 r. wpływy podatkowe w relacji do produktu krajowego brutto są dowodem zarówno złej jakości obowiązującego prawa, jak też nieskuteczności organów skarbowych ścigania przestępstw, co może finalnie doprowadzić do kryzysu finansów publicznych.

**Keywords:**

*economic security, "white-collar" crimes, tax gap, tax frauds*

**Słowa kluczowe:**

*bezpieczeństwo ekonomiczne, przestępstwa „białych kołnierzyków”, luka podatkowa, oszustwa podatkowe*

## **Wstęp**

Kilka lat po światowym kryzysie finansowym z 2008 r. zauważa się w Polsce wiele niekorzystnych zjawisk w sferze gospodarczej, związanych ze wzmożoną aktywnością zorganizowanych grup przestępczych, ukierunkowaną na popełnianie przestępstw podatkowych, głównie w podatku od towarów i usług. Efektem tych działań są rosnące straty budżetowe oraz przyrost długu publicznego, prowadzący nieuchronnie do niewypłacalności państwa. Przyczyn tej sytuacji należy upatrywać z jednej strony w istniejących rozwiązaniach prawnych, które wynikają z samej konstrukcji podatku VAT, obowiązującej we wszystkich krajach unijnych, a z drugiej – w nieudolnym zarządzaniu systemem podatkowym oraz instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Opóźniona reakcja właściwych organów lub jej brak na wszelkie patologie w obrocie

gospodarczym oraz w systemie podatkowym są bezwzględnie wykorzystywane przez przestępców do uzyskiwania nienależnych korzyści majątkowym kosztem państwa czy przedsiębiorców.

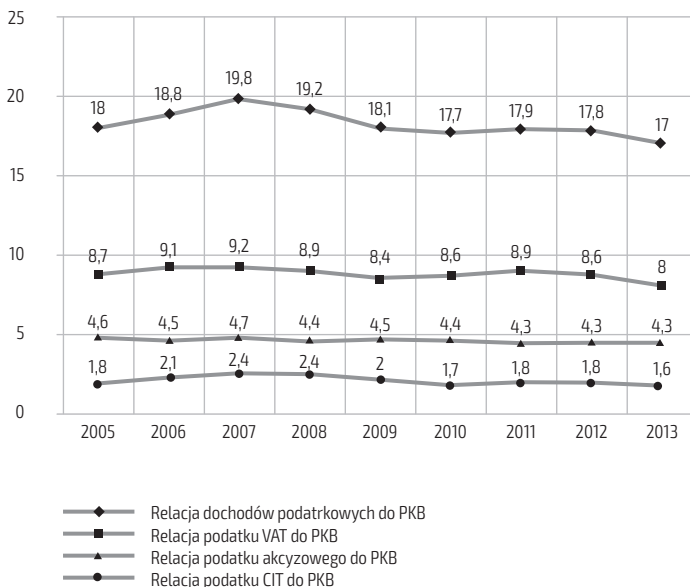
Celem opracowania jest przedstawienie istoty oraz skali przestępczości zorganizowanej w podatku VAT w Polsce, wynikającej przede wszystkim z możliwości stosowania 0% stawki w wywozie towarów poza granice kraju zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak też poza jej terytorium, uregulowanej w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2011 Nr 17, poz. 1054 j.t. ze zm.). Analizując dane statystyczne GUS w zakresie handlu zagranicznego oraz globalne dane podatkowe, można dojść do wniosku, iż od 2010 r. znaczną część wymiany transgranicznej stanowią wirtualne transakcje, dokonywane wyłącznie w celach podatkowych, pomiędzy podmiotami krajowymi a zagranicznymi w ramach międzynarodowych grup przestępczych. Rosnąca skala tej przestępczości stanowi asymetryczne zagrożenie dla finansów państwa. Spadające od 2008 r. wpływy podatkowe w relacji do produktu krajowego brutto są objawem słabości państwa w walce z oszustwami podatkowymi, co może finalnie doprowadzić do poważnego kryzysu finansów publicznych. Problem wzrostu strat podatkowych w zakresie VAT dotyczy wszystkich państw unijnych i wymaga wspólnych działań krajów członkowskich w walce z przestępcami w „białych kołnierzykach”, okradających budżety krajowe oraz całej Wspólnoty, dla której podatek VAT stanowi główne źródło dochodów.

## **Bezpieczeństwo finansów publicznych w systemie bezpieczeństwa państwa**

Obserwując sytuację międzynarodową w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz wojny na Bliskim Wschodzie, można postawić tezę, iż w obecnej chwili podstawę bezpieczeństwa państwa stanowią czynniki ekonomiczne, wyrażające się głównie w możliwości zaangażowania na odpowiednim poziomie środków budżetowych w obronność kraju. W Polsce wydatki na zbrojenia nie przekraczają 2% PKB, co w obliczu rosnącego zagrożenia ze strony Rosji i stanu polskiej armii może być wysoce

niewystarczające w razie ewentualnego bezpośredniego zagrożenia. Aby poprawić możliwości obronne kraju, wydaje się niezbędne stałe zwiększanie wydatków budżetowych na ten cel. Jednak poważną barierą może być katastrofalny stan finansów publicznych, wynikający ze spadających od 2008 r. wpływów budżetowych w relacji do PKB (rys. 1) oraz wzrostu zadłużenia państwa.

**Rysunek 1.** Relacja dochodów podatkowych do PKB (bez szarej strefy) w latach 2005–2013 w %



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie **Roczne wskaźniki makroekonomiczne**, GUS. Pozyskano (30.08.2015) z [http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm).

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa zależy od wielu czynników, które można sklasyfikować w następujących obszarach:

- położenie geopolityczne;
- zasoby materialne (surowce, woda);
- zasoby niematerialne (edukacja, zdrowie);
- struktura gospodarki – udział sektorów branż;

- infrastruktura;
- finanse państwa;
- wielkość gospodarki nieoficjalnej;
- poziom przestępczości ekonomicznej;
- organizacja instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne.

Ocena sytuacji ekonomicznej kraju, poprzez analizę poszczególnych elementów systemu społeczno-gospodarczego, pozwala na zdiagnozowanie problemów oraz daje właściwym organom państwa możliwość odpowiedniej reakcji i wprowadzenia programów naprawczych. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego wiąże się z koniecznością identyfikacji obszarów newralgicznych, w tym strategicznych, dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego kraju. Błędna i krótkowzroczna polityka rządów może powodować brak odpowiednich działań zapobiegawczych, jak również niezabezpieczenie środków na realizację przyjętych programów. Natomiast właściwa i kompetentna ocena zagrożeń jest podstawą do podejmowania decyzji, zmierzających do poprawy bezpieczeństwa ekonomicznego (Ćwikowski 2014, s. 49). Stan finansów państwa jest wypadkową czynników, składających się na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, którego jednym z najważniejszych elementów jest bezpieczeństwo finansów publicznych. Ogromną rolę dyscypliny budżetowej uświadomił kryzys grecki i zagrożenie niewypłacalnością wielu krajów (Szymański, 2010, s. 77).

Państwo koordynuje zachowania uczestników życia gospodarczego, tworząc optymalne warunki do rozwoju gospodarczego. Ingerencja państwa w gospodarce może przybierać różne formy i być uzasadniona, w szczególności zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli i podmiotów gospodarczych. W systemie gospodarczym, szczególnie istotne znaczenie mają instytucje, określające relacje państwa z podmiotami gospodarczymi, ograniczające pewne niepożądane działania w sferze gospodarczej, a także skutkujące uchylaniem się od ponoszenia należnych danin publicznych.

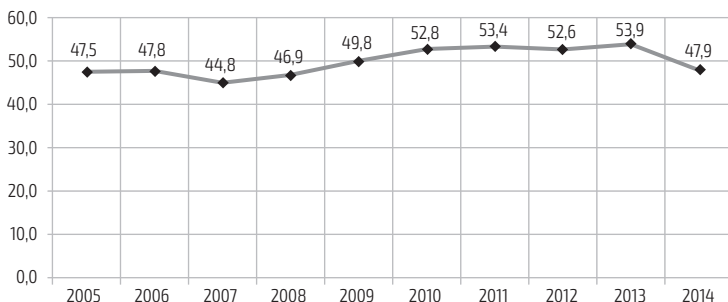
Miernikami bezpieczeństwa finansów publicznych są m.in.:

- wysokość długu publicznego w relacji do PKB;
- wielkość luki podatkowej.

W latach 2008-2013 polski dług publiczny rósł szybciej niż PKB, osiągając na koniec tego okresu wskaźnik 53,9% (rys.2). Tylko dzięki „kreatywnym” zabiegom budżetowym Ministra Finansów Jacka Rostow-

skiego nie przekroczył on konstytucyjnego „progu ostrożnościowego”. Częściowa nacjonalizacja w 2014 r. oszczędności obywateli w kwocie ok. 130 mld zł, zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych, odsunęła w czasie moment przekroczenia granicznej wielkości progu. Wydaje się, że Polska miała w tym okresie odpowiednie warunki do zrównoważenia budżetu, notując wysoki wzrost gospodarczy i korzystając z ogromnych dotacji unijnych oraz nie doznając poważnych zdarzeń nadzwyczajnych (wojny, katastrofy itp.). Oczywiście krótkotrwałe, negatywne konsekwencje dla polskiej gospodarki spowodował światowy kryzys finansowy, którego skutki są widoczne we wszystkich wskaźnikach makroekonomicznych.

**Rysunek 2.** Relacja zadłużenia sektora finansów publicznych do PKB w % zł w latach 2005-2013



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Roczne wskaźniki makroekonomiczne, GUS. Pozyskano (30.08.2015) [http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm).

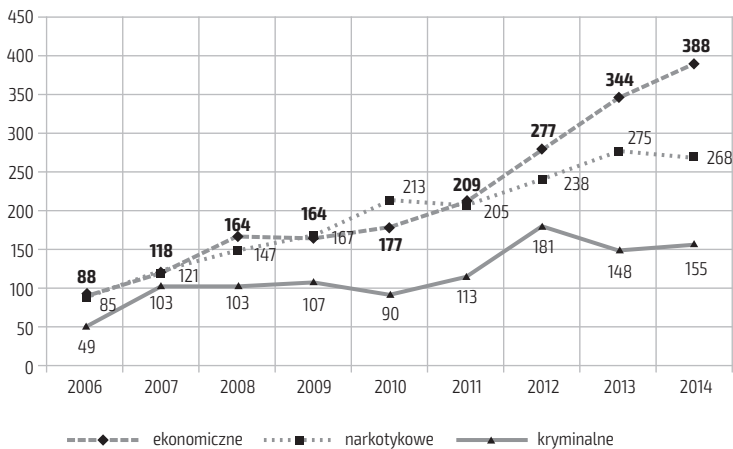
Zasadniczą przyczyną wzrostu zadłużenia państwa po 2008 r. był brak wystarczających dochodów budżetowych z tytułu podatków. Według Witolda Modzelewskiego, jednym z głównych powodów spadku planowanych, jak też zrealizowanych dochodów budżetu państwa w ostatnich kilku latach (2008-2010), była nowelizacja wielu przepisów podatkowych, które w przeważającej mierze miały ujemny skutek fiskalny (2012, s. 483).

Aby ocenić, jaki jest poziom bezpieczeństwa finansów publicznych w Polsce, należałoby określić wielkość luk podatkowych w poszczególnych daninach, składających się na lukę podatkową ogółem. Żadna instytucja

państwowa nie prowadziła do tej pory badań nad wielkością luki podatkowej. Jedyne badania luki w podatku VAT realizuje od 2013 r. PwC (*Luka...*, 2014), według którego wartość strat mogła wynieść w 2012 r., a nawet 58,5 mld zł, co stanowi ponad połowę wpływów budżetowych z tego tytułu.

Konstrukcja budżetu państwa w Polsce jest oparta na systemie podatkowym. Większość wpływów fiskalnych jest realizowanych w ramach różnego rodzaju form działalności gospodarczej. Jedyne część przychodów z podatku PIT i VAT wynika z innych czynności i zachowań podatników. Po przystąpieniu do struktur Unii Europejskiej nastąpiła w Polsce stopniowa liberalizacja swobód gospodarczych, z praktycznie nieograniczoną możliwością rejestracji podmiotów gospodarczych przez nierezydentów. Podobnie polscy obywatele mogą bezproblemowo rejestrować firmy w krajach unijnych. Szerokie swobody gospodarcze wykorzystują w swoich działaniach zorganizowane grupy przestępcze, które posługują się przy tworzeniu mechanizmów oszukańczych procederów najczęściej kilkoma, a nawet kilkudziesięcioma podmiotami zarejestrowanymi w różnych krajach. Łatwość rejestracji podmiotów w powiązaniu z innymi udogodnieniami dla legalnego biznesu stworzyło idealne warunki dla przestępców „w białych kołnierzykach”, których celem stał się budżet państwa, szczególnie po światowym kryzysie finansowym z 2008 r.

Dowodzą tego statystyki Policji i służb podległych Ministrowi Finansów. Według danych publikowanych przez Centralne Biuro Śledcze Policji w latach 2010-2014 nastąpił gwałtowny wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym, których liczba zwiększyła się ponad dwukrotnie ze 177 do 388 (rys. 3).

**Rysunek 3.** Liczba grup przestępczych wg kategorii w zainteresowaniu CBŚP w latach 2006-2014

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności Centralnego Biura Śledczego za lata 2006-2014.

## Skala zorganizowanej przestępczości w podatku VAT

Analiza opracowań statystycznych organów ścigania przestępstw oraz informacji medialnych służb skarbowych, w tym przede wszystkim materiałów publikowanych przez Ministerstwo Finansów, na stronie [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl), w zakładce *Kontrola Skarbowa*, prowadzi do wniosku, iż po 2010 r. nastąpił rozkwit grup przestępczych o charakterze zorganizowanym, zajmujących się „produkcją” fikcyjnych faktur VAT, głównie w ramach obrotu towarowego z zagranicą.

Przykładowo w notatce z dnia 5.02.2014 r. „Stalowi oszuści zatrzymani” podano: „*Wspólne działania Kontroli Skarbowej, ABW i Prokuratury doprowadziły do zatrzymania dwóch osób wytudzających podatek VAT przy wewnątrzspółnotowym obrocie stalą. Zatrzymane osoby podejrzane są m.in. o to, że za pośrednictwem firm „stupów” handlowały na terenie Unii Europejskiej wyrobami stalowymi, nie odprowadzając należnego Skarbowi Państwa podatku VAT. W wyniku tego procederu, w latach 2012-2013 na polski rynek wprowadziły*



*dzono z terenu Łotwy towar o wartości ponad 200 mln złotych. Uzyskane w ten sposób pieniądze, pochodzące z przestępstw skarbowych, były przelewane na rachunki bankowe firm uczestniczących w oszustwie. W celu ukrycia prawdziwego źródła pochodzenia, środki te przekazywano następnie na rachunki podmiotów zagranicznych i wypłacano w bankomatach. Oszacowana wartość strat, jakie poniósł Skarb Państwa w efekcie ujawnionego oszustwa, to ponad 45 mln zł”.*

Natomiast w notatce z dnia 15.02.2014 r. „Karuzela handlu maszynami zlikwidowana” poinformowano: „Dzięki zdemaskowaniu grupy spółek – oszustów, które brały udział w zorganizowanym przestępstwie karuzelowym Kontrola Skarbową ujawniła nieuiszczone należności podatkowe w wysokości prawie 25 mln zł. Karuzela działała pod przykrywką produkcji i handlu maszynami, które krążyły w łańcuchu pomiędzy spółkami z różnych krajów UE”.

Wykrywane przez służby skarbowe mechanizmy oszustw w podatku VAT związane są w przeważającej mierze z przestępstwem karuzelowym, polegającym na pozornym wywozie towarów do innego kraju unijnego, a następnie wprowadzeniu go do obrotu w Polsce za pośrednictwem „firmy – słupa”, zwanego „znikającym podatnikiem”, w celu wyłudzenia lub uniknięcia zapłaty podatku VAT, który zamiast do urzędu skarbowego trafia do kieszeni oszustów.

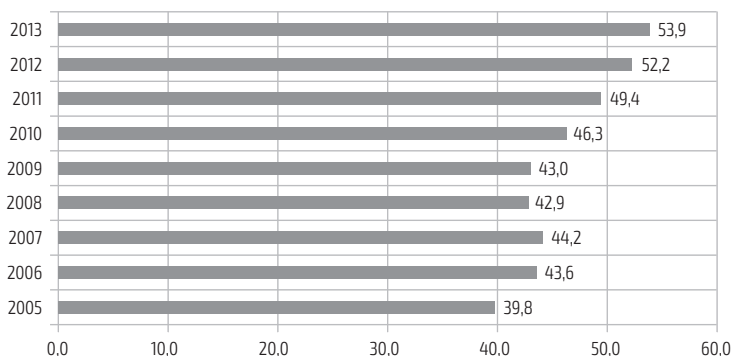
Zorganizowane przestępstwa w zakresie VAT dotyczą najczęściej wyłudzenia podatku w związku ze stosowaniem 0% stawki podatku (właściwej dla wywozu towarów za granicę), bądź też z bezprawnym odliczeniem podatku, którego nie zapłacono na żadnym etapie obrotu. Międzynarodowy charakter działania grupy jest jednym z najważniejszych wyróżników przestępczości zorganizowanej (Mądrzejowski, 2013, s. 63). Stosując podobne w swojej istocie mechanizmy, jedna zorganizowana grupa przestępcza jest w stanie spowodować uszczerbek w budżecie państwa rządu od kilkudziesięciu do nawet ponad stu milionów złotych.

Skutkiem tych przestępczych działań o charakterze asymetrycznym są dotkliwe dla budżetu państwa straty, których efektem jest spadek wpływów podatkowych w relacji do PKB (rys. 1). Zdaniem Marka Madeja, działalność organizacji przestępczych należy uznać za jeden z rodzajów zagrożeń asymetrycznych dla bezpieczeństwa państwa (2007, s. 54-57). Ze względu na transnarodowość, aterytorialność i wielość organizacji przestępczych oraz różnorodność form ich działania, państwa borykają się

często z ogromnymi trudnościami w walce ze zorganizowaną przestępczością o charakterze ekonomicznym (Ćwikowski 2014, s. 48).

Przy rosnącym dobrobycie polskiego społeczeństwa, czego dowodem jest stały wzrost gospodarczy (nawet 4,5% w 2011 r.), wyższy od średniej europejskiej, nastąpiło jednocześnie zahamowanie podobnego trendu we wpływach podatkowych. Od 2008 r. spada relacja dochodów podatkowych do PKB we wszystkich daninach, dotyczących działalności gospodarczej, najbardziej w VAT i CIT. Bezpośrednią przyczyną tej sytuacji jest wzrost przestępczości w podatku VAT oraz optymalizacje podatkowe w podatku dochodowym od osób prawnych, stosowane przede wszystkim przez podmioty z kapitałem zagranicznym. Działania przestępcze w obu obszarach mają podobny charakter, gdyż opierają się na fikcyjnych (nie mających miejsca w rzeczywistości) transakcjach, z tym, że w przypadku podatku CIT dotyczą one głównie transferu nieopodatkowanych zysków za granicę za pomocą usług niematerialnych. Natomiast zorganizowana przestępczość podatkowa w zakresie VAT polega na wirtualnych transakcjach w obrocie towarowym z zagranicą w celu wyłudzenia podatku VAT z urzędów skarbowych lub „wyczyszczenia” towarów z tego podatku w celu obniżenia ich ceny.

**Rysunek 4.** Udział eksportu w PKB (bez szarej strefy) w latach 2005-2013 w %



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Roczne wskaźniki makroekonomiczne, GUS. Pozyskano (30.08.2015) z [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm).

Największe straty w podatku VAT wystąpiły w latach 2010-2013 r., w okresie notowanego przez GUS znacznego wzrostu eksportu (rys. 4), do którego statystycznie zalicza się:

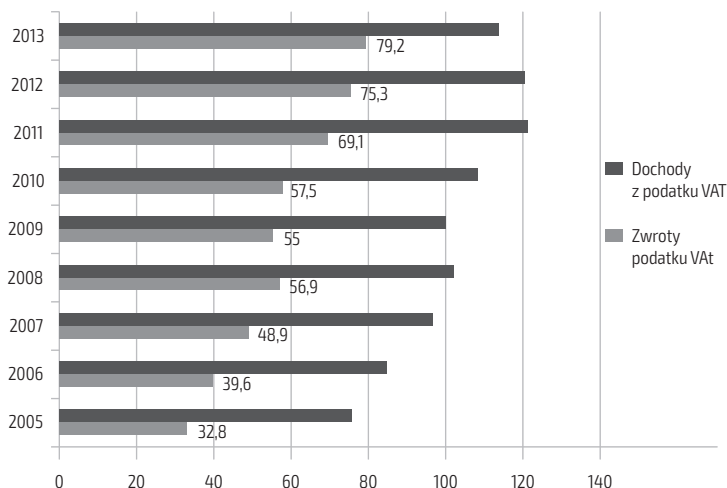
- eksport – wywóz poza granicę UE;
- dostawy wewnątrzspółnotowe (WDT)  
– wywóz do innego kraju unijnego;
- sprzedaż na rzecz podróżnych w ramach systemu TAX FREE (poza granicę UE).

Właśnie rejestrowany przez organy celne i statystyczne poziom wymiany towarowej z zagranicą jest z jednej strony istotnym elementem wzrostu gospodarczego, a z drugiej – źródłem strat budżetowych z tytułu podatku VAT.

W latach 2006-2010 stosunek eksportu do PKB (bez szarej strefy) oscylował w granicach 43-44%. Od 2011 r. zauważa się gwałtowny trend wzrostowy z 49% do prawie 54% w 2013 r. Ten wzrost eksportu należy kojarzyć w głównej mierze z fikcyjnym wywozem towarów przez grupy przestępcze, na co wskazują przede wszystkim niskie wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku VAT oraz dynamiczny wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym. Pośrednim skutkiem oszustw w podatku VAT są procesy deflacyjne, będące efektem spadku cen towarów „wyczyszczonych” z VAT. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w lutym 2015 r. w stosunku do stycznia 2015 r. wyniósł 99,9%, natomiast w grudniu 2014 r. – 99,7% – Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w lutym 2015 r., Komunikat Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2014 r.

Niekorzystnym efektem działań przestępczych w sferze podatkowej jest wzrost zwrotów podatku VAT z urzędów skarbowych (rys. 5), co ma bezpośredni związek z wirtualnym wywozem towarów poza granice RP wyłącznie w celach fiskalnych.

**Rysunek 5.** Zrealizowane dochody budżetowe z podatku VAT oraz deklarowane przez podatników zwroty z urzędów skarbowych w latach w latach 2005-2013 w mld zł.



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Roczne wskaźniki makroekonomiczne, GUS. Pozyskano (30.08.2015) z [http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm). oraz Raport podsumowujący najważniejsze doświadczenia 10-lecia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w Polsce (lata 2004-2014). (2014). Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 7. (97-131).

W oparciu o relację eksportu do PKB w latach 2005-2013 (rys. 4) dokonano estymacji wartości fikcyjnego eksportu w latach 2010-2013 oraz przybliżonej wielkości strat w podatku VAT z tego tytułu. Za podstawę obliczeń przyjęto wskaźniki z 2007 r., w którym odnotowano największe wpływy podatkowe do budżetu państwa w relacji do PKB (19,8%), natomiast dla podatku VAT wskaźnik ten wyniósł 9,2% (rys. 1). W oparciu o dane CBŚP (rys. 3) można wywnioskować, iż w tym okresie zarejestrowano stosunkowo niską liczbę zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym.

Odnosząc wskaźnik relacji eksportu do PKB na poziomie 44,2% (z 2007 r.) do kolejnych okresów, dokonano szacunku wartości fikcyjnego eksportu w latach 2010-2013, co przedstawiono w tabeli 1. Z obliczeń wyłączono lata 2008-2009 w związku ze światowym kryzysem finansowym.

**Tabela 1.** Szacowana wartość fikcyjnego eksportu oraz wytudzeń podatku VAT w latach 2010-2013 w mld zł.

Lata	2010	2011	2012	2013
PKB (bez szarej strefy) w mld zł	1 255,8	1 357,1	1 394,2	1 422,4
Eksport w mld zł	581,7	670,2	728,0	766,3
Relacja eksportu do PKB w %	46,3	49,4	52,2	53,9
Wartość eksportu przy wskaźniku 44,2 % z 2007 r. w mld zł	554,7	599,4	615,8	628,2
Fikcyjny eksport w mld zł	27,0	70,7	112,2	138,1
Wartość utraconych wpływów z podatku VAT od fikcyjnego eksportu w mld zł	5,9	16,3	25,8	31,8

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Obliczona w powyższej symulacji szacowana wartość utraconych wpływów z podatku VAT z tytułu fikcyjnych transakcji eksportowych stanowiła w 2013 r. kwotę 31,8 mld zł, określoną wg stawki 23%, którą przyjęto ze względu na fakt, iż przestępstwa karuzelowe dotyczą prawie w całości obrotu towarami z najwyższą stawką podatku. Do końca 2010 r. obowiązywała w Polsce 22% stawka podatku VAT.

Według Komisji Europejskiej skala strat budżetowych z tytułu podatku VAT w Polsce charakteryzuje się bardzo wysoką dynamiką, czego dowodem jest wzrost luki w podatku VAT z 19% oczekiwanych wpływów w 2011 r. do 26% w 2012 (*2012 Update Report...*, 2014).

## Przeciwdziałanie zorganizowanej przestępczości podatkowej

Ze względu na szkodliwość dla finansów państwa oraz możliwości podejmowania działań administracyjnych, przestępczość podatkową można sklasyfikować w pięciu obszarach:

**I obszar:** uchylanie się od opodatkowania w ramach dodatkowego zarobkowania. Do tej grupy należą przede wszystkim korepetycje, pomoc sąsiedzka, drobne naprawy, drobny przemysł, okazjonalna sprzedaż rzeczy, sezonowy handel płodami rolnymi. Tego typu czynności nie podlegają w zasadzie ściganiu w Polsce;

**II obszar:** zatajanie przedmiotu opodatkowania jako głównego źródła dochodów. W tym obszarze znajdują się czyny, do których ma zastosowanie art. 54 Kodeksu karnego skarbowego, tj. nierejestrowane zatrudnienie, niezgłoszona do opodatkowania działalność gospodarcza, przemyt czy sprzedaż rzeczy. Przeciwdziałanie tego rodzaju formom uchylania się od opodatkowania jest dość trudne z braku dowodów popełnianych czynów, chyba że dotyczą one handlu w Internecie. Często niewielkie rozmiary nielegalnej aktywności obywateli nie pozwalają na zastosowanie odpowiednich środków i procedur ze względu na ekonomikę postępowania organów (Op). Dlatego bardzo rzadko dochodzi do opodatkowania niezgłoszonych w całości źródeł przychodów, z wyjątkiem przemytu. Jedną z bardziej skutecznych metod jest wymierzenie 75 %-owego podatku z nieujawnionych źródeł;

**III obszar:** oszustwa podatkowe polegające na zaniżaniu podstawy opodatkowania. Ten obszar obejmuje głównie wszelkie przypadki zaniżenia przychodów, wynikające z nieewidencjonowania zawieranych transakcji, a także zawyżania kosztów w celu uszczuplenia należności podatkowych w ramach zarejestrowanej działalności gospodarczej. Organy skarbowe mają największe możliwości administracyjnej weryfikacji rozliczeń tego rodzaju podatników w ramach postępowań wyjaśniających, sprawdzających, kontrolnych, podatkowych i karnych skarbowych;

**IV obszar:** transfer nieopodatkowanych dochodów za granicę. Znaczna część podmiotów z kapitałem zagranicznym uchyla się od płacenia w Polsce podatku dochodowego od osób prawnych, dokonując transferu zysków albo do podmiotów powiązanych (udziałowców, wspólników, akcjonariuszy) za granicą, albo do rajów podatkowych. Służą temu głównie w nierzezywisty sposób skonstruowane umowy, dotyczące usług niematerialnych (zarządczych, finansowych, marketingowych czy „know how”), a także realizacja zysków za granicą poprzez sprzedaż dla spółek powiązanych towarów w cenach niższych od rynkowych. Polskie służby skarbowe mają trudności w opodatkowaniu tych transakcji w kraju ze względu na brak odpowiednich instrumentów prawnych, np. „klausuli obejścia przepisów prawa” w Ordynacji podatkowej (Dz. U. 2012 Nr 749 – j.t. ze zm.);

**V obszar:** zorganizowana przestępczość podatkowa. Grupy przestępcze wykorzystały w bezwzględny sposób pozytywne dla nich skutki procesów globalizacyjnych w Polsce i na świecie, zmieniając swój profil działania z kry-

minalnego na ekonomiczny. W statystykach policyjnych i prokuratorskich przestępczość podatkowa jest jednym z elementów przestępstw gospodarczych. Zorganizowana przestępczość podatkowa podlega penalizacji na podstawie przepisów Kodeksu karnego (Dz. U. 1997 Nr 553, ze zm.) i Kodeksu karnego skarbowego (Dz. U. 2013. Nr 86 – j.t), co powoduje, iż powinna znajdować się w zainteresowaniu zarówno służb skarbowych, jak też organów ścigania przestępstw. Ta sytuacja powoduje konieczność współdziałania organów podległych Ministrowi Finansów (Administracja Podatkowa, Służba Celną i Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Policja, CBŚP, ABW, CBA i Straż Graniczna) oraz Prokuratury. Według Brunona Hołysta ograniczenie patologii w sferze obrotu gospodarczego może nastąpić poprzez skoordynowaną działalność instytucji powołanych do zwalczania przestępczości gospodarczej przy aktywnej postawie pozostałych struktur państwowych (Hołyst, 2013, s. 168.). W styczniu 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Finansów i Prokurator Generalny podpisali porozumienie o współpracy w zwalczaniu przestępstw „białych kołnierzyków”, celem podjęcia ścisłej współpracy wobec rosnącemu zagrożeniu. Na podstawie art. 181 Ordynacji podatkowej organy skarbowe mogą wykorzystywać do wszczęcia postępowań lub jako dowód w prowadzonych przez organy ścigania postępowaniach materiały z postępowań o przestępstwa karne i karne skarbowe.

Począwszy od 2009 r. zorganizowane grupy przestępcze podjęły szeroko zakrojone działania w kierunku uzyskiwania olbrzymich środków finansowych z podatku VAT, wykorzystując samą konstrukcję tej daniny (tzw. wielofazowość), polegającą na nakładaniu podatku na każdą transakcję sprzedaży w procesie produkcji i obrotu. W związku z tym tworzone są „firmy – słuپی”, tzw. znikający podatnicy, których wyłącznym celem jest wprowadzanie do legalnego obrotu faktur VAT, przy jednoczesnym bezprawnym odliczeniu podatku, niezapłaconym na wcześniejszym etapie obrotu. W ten sposób dochodzi do legalizacji obrotu w kraju towarami uprzednio „wyeksportowanymi” za granicę z zastosowaniem 0% stawki podatku.

Problemem dla służb skarbowych jest brak możliwości odzyskania należności podatkowych w efekcie prowadzonych postępowań wobec „firm – słuپی”, które nie posiadają żadnego majątku, gdyż faktycznie te osoby firmują działalność rzeczywistych organizatorów. Zgodnie art. 55 Kks odpowiedzialności karnej podlega podatnik, który w celu zatajenia

prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub rzeczywistych rozmiarów tej działalności posługuje się imieniem i nazwiskiem, nazwą lub firmą innego podmiotu i przez to naraża Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na uszczuplenie podatku.

Jednym z ważniejszych czynników ograniczających przestępczość jest skuteczność egzekwowania prawa (Sztudynger, 2005, s. 97). Służby skarbowe mają trudności w ustalaniu danych organizatorów (firmantów) przestępstw podatkowych bez współpracy z organami ścigania przestępstw. Należy zauważyć, iż w przestępczych procederach główną rolę odgrywają najczęściej nierezydenci, którzy są zarówno organizatorami, jak też znikającymi podatnikami. Dzięki możliwości praktycznie niczym nieograniczonej rejestracji podmiotów prawa handlowego w Polsce i za granicą, do organizacji przestępstw karuzelowych „używa się” m.in. obywateli (firmujących) z egzotycznych krajów arabskich i Dalekiego Wschodu czy byłego Związku Radzieckiego. W ten sposób wyłudzany z polskich urzędów skarbowych podatek VAT trafia do kieszeni obcokrajowców, pozostających w zasadzie poza zasięgiem polskich instytucji, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

## Wnioski

Po kryzysie finansowym z 2008 r. zaistniały sprzyjające okoliczności do rozwoju w Polsce zorganizowanej przestępczości podatkowej. Przestępcy wykorzystali sytuację kryzysową w celu uzyskiwania bezprawnych korzyści z oszustw w podatku VAT, tworząc skomplikowane konstrukcje nierzeczywistych transakcji, które mają służyć bądź obniżeniu ceny towarów, bądź wyłudzeniu podatku z urzędów skarbowych. Większość tych przestępstw ma charakter karuzelowy z zastosowaniem 0% stawki podatku VAT, właściwej dla szeroko rozumianego eksportu. Dzięki rozbudowanej sieci powiązań międzynarodowych, przestępcy rejestrują w różnych krajach podmioty, służące wyłącznie dokonywaniu fikcyjnych transakcji, niemających nic wspólnego z faktycznym obrotem gospodarczym.

Statystyczny wzrost wymiany towarowej z zagranicą, zamiast przyczynić się do rozwoju gospodarczego, jest powodem ogromnych strat budżetowych, określanych mianem luki podatkowej, której istotnym elementem



są przestępstwa w podatku VAT. Spadek dochodów budżetowych w relacji do PKB jest skutkiem niepodejmowania we właściwym czasie odpowiednich rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Nienotowany wcześniej wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym świadczy o niesprawności polskiego państwa, które ma wszelkie narzędzia do zapewnienia szczelności systemu podatkowego i zwalczania wszelkich form przestępczości. Niewielka liczba „przestępców w białych kołnierzykach” w stosunku do całej populacji podatników może doprowadzić do destabilizacji finansów państwa, stanowiąc asymetryczne zagrożenie dla jego fundamentów ekonomicznych.

Wprowadzanie do Ordynacji podatkowej kolejnych (jakże potrzebnych) ułatwień w rozliczaniu się uczciwych przedsiębiorców, w dobie rozwoju przestępczości zorganizowanej, można przypisać wyłącznie niewłaściwej ocenie sytuacji oraz braku współpracy i rozproszeniu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Traktowanie przez służby skarbowe przestępców na równi z innymi podatnikami, wykorzystują fachowi doradcy grup zorganizowanych, zakładający „firmy – słupy”, mające takie same prawa w urzędach skarbowych, jak autentyczni przedsiębiorcy.

Brak natychmiastowej reakcji odpowiednich organów na zagrożenia ze strony zorganizowanej przestępczości podatkowej powoduje wzrost zadłużenia państwa i konieczność podnoszenia podatków dla uczciwych obywateli i przedsiębiorców, którzy stają się faktycznymi ofiarami wzrostu przestępczości.

## References

- 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States. Warsaw: CASE. September 2014.
- Ćwikowski, D. (2014). *Wpływ gospodarki nieoficjalnej na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*. Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.
- Hołyst, B. (2013). *Zagrożenia ładu społecznego*. Cz. I. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w lutym 2015 r. stat.gov.pl.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2014 r. stat.gov.pl.
- Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać? (2014) Warszawa: PwC.
- Madej, M. (2007). *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Mądrzejowski, W. (2013). Pojęcie przestępczości zorganizowanej i działalność zorganizowanych struktur przestępczych w Polsce. (w:) Jasiński, W. Mądrzejowski, W., Wiciak, K. (red.) *Przestępczość zorganizowana*. (ss.49-64). Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.
- Modzelewski, W. (2012). Patologie transformacji prawa podatkowego – refleksje dotyczące stanowienia prawa. (w:) Etel, L. Tyniewicki, M. (red.) *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu. (ss. 481-485). Białystok: Temida 2.
- Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2009-2012. (2014). Warszawa: GUS.
- Raport podsumowujący najważniejsze doświadczenia 10-lecia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w Polsce (lata 2004-2014). (2014). *Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych* 7. (97-131).
- Roczne wskaźniki makroekonomiczne, GUS. Pozyskano (30.08.2015) [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm).
- Sztaudynger, J. J. (2005). *Wzrost gospodarczy a kapitał społeczny, prywatyzacja i inflacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Szymański, W. (2010). *Jakie wnioski wyciągniemy z kryzysu?* (w:) Kołodko, G., *Globalizacja, kryzys i co dalej?* Warszawa: Poltext.
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. 2013 Nr 186 – j.t.).*
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług  
(Dz. U. 2011 Nr 177, poz. 1054 – j.t. ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*  
(Dz. U. 2012 Nr 749 – j.t. ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 1997 Nr 553, ze zm.).*
- www.mf.gov.pl, zakładka: Kontrola Skarbowa.

