Sprawiedliwość opodatkowania a zjawisko szarej strefy

Michał Sosnowski*

Streszczenie: *Cel* – W artykule autor koncentruje uwagę na problemach związanych ze sprawiedliwością podatkową w kontekście rozwoju szarej strefy gospodarczej. W tym celu dokonano próby zdefiniowania sprawiedliwości opodatkowania i określenia determinant szarej strefy.

Metodologia badania – Przeprowadzono krytyczną analizę literatury w zakresie zdefiniowania pojęcia sprawiedliwości, sprawiedliwego opodatkowania i gospodarki nieformalnej.

Wynik – W konkluzji stwierdzono, że brak sprawiedliwego opodatkowania jest istotną determinantą przechodzenia podatników do nieformalnej gospodarki i uchylania się od podatków jako rekompensaty za swoistą niesprawiedliwość podatków.

Oryginalność/wartość – Stwierdzono, że tylko przestrzeganie zasady sprawiedliwego opodatkowania zamiast wysokich kar i częstych kontroli jest trwałym sposobem zmniejszania szarej strefy oraz wzrostu efektywności systemu podatkowego.

Słowa kluczowe: sprawiedliwość podatkowa; podatek, polityka fiskalna, szara strefa

Wprowadzenie

Współczesne państwo, chcąc aktywnie prowadzić skuteczną politykę ekonomiczną, musi sięgać po odpowiednie środki finansowe i narzędzia, które umożliwiają realizację zamierzonych celów społeczno-gospodarczych. Tradycyjnie istnieją trzy główne źródła dochodów państwa: przychody z podatków, przychody niepodatkowe oraz pożyczki. Bez wątpienia to źródła podatkowe zapewniają największe dochody budżetu państwa, a przez to podatek jest traktowany jako sposób finansowania zadań publicznych. Państwo, które może zaspokoić podstawowe potrzeby swoich obywateli, musi w efekcie polegać na własnych dochodach, aby realizować program rozwoju.

Wykorzystując politykę fiskalną i system podatkowy, państwo może dokonać mobilizacji krajowych zasobów lub wtórnej dystrybucji majątku, a przez to zagwarantować elementarne świadczenia i nakłady inwestycyjne służące likwidacji nadmiernych nierówności społecznych i zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu, który stałby się podstawą osiągania dobrobytu społecznego. Efektywna polityka podatkowa może być także bodźcem

* dr Michał Sosnowski, Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: m.sosnowski@onet.eu.

poprawy zarządzania czy ograniczenia nadużywania środków publicznych. W tym aspekcie sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych wzmacniałoby więź pomiędzy obywatelami a państwem, budując odpowiedzialność każdego za jego stan i los. Każdy podatnik w tym kontekście zyskiwałby poczucie przynależności do swego państwa i społeczeństwa demokratycznego.

Rzecz jasna, władza publiczna wykorzystując podatek jako instrument swej polityki, sięga do ekonomicznego źródła i uzależnia wysokość podatku od wyniku finansowego danego podmiotu (Poszwa, 2007, s. 24). Tym samym państwo wprowadza parametryczno-ekonomiczne środki oddziaływania na podatników, implikujące podejmowanie określonych decyzji o wyborze kierunku i wielkości wydatków przez samych podatników (Andel, Haller, 1980, s. 124 i nast.).

Redukcja dochodów wywołana przez podatek spotyka się z adekwatną odpowiedzią ze strony podatnika, np. w postaci ograniczenia rozmiarów działalności gospodarczej, zmiany jej rodzaju, redukcji poziomu konsumpcji lub modyfikacji jej struktury, czy też – co nie jest działaniem marginalnym i odosobnionym – ucieczki w tzw. szarą strefę gospodarczą. To właśnie niesprawiedliwie nadmierny fiskalizm zniechęca podatników do płacenia podatków w danym kraju, a nawet powoduje przeniesienie działalności gospodarczej poza granice. Wpływa to również ujemnie na produktywność czynników wytwórczych i całość procesów gospodarczych, na czym traci państwo, ponieważ zmniejszają się wpływy podatkowe do budżetu, zanika aktywność przedsiębiorstw oraz maleje konsumpcja. Stanowi to klasyczny przykład niszczenia źródeł podatkowych. Ta prosta zależność musi być dla władzy publicznej realizującej politykę fiskalną wskazaniem, że przede wszystkim ma ona nie naruszać granic opodatkowania i sprzyjać poprawieniu ekonomicznej efektywności prowadzenia działalności gospodarczej w swoim kraju. Jest to szczególnie ważne w dobie nasilającej się w świecie konkurencji podatkowej i globalizacji procesów gospodarczych, umożliwiających przemieszczanie podmiotów gospodarczych, kapitału, a wreszcie i ludzi – zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych – do państw o łagodniejszym systemie podatkowym. Ponadto środki publiczne pozyskane z podatków, tj. pieniądze podatników, a nie pieniądze „państwowe” (Mastalski, 2001, s. 27), winny być zawsze racjonalnie i oszczędnie wydatkowane, by uniknąć sytuacji ich marnotrawienia przy jednoczesnym zwiększaniu obciążeń podatkowych w celu zrealizowania koniecznych zadań państwa.

Sfera ingerencji państwa w życie ludzi i przedsiębiorstw, a podatek niewątpliwie jest elementem tego działania, wymaga określonej wrażliwości władzy publicznej, aby nie wywoływać poczucia niesprawiedliwości w postępowaniu państwa, i tym samym nie wywoływać negatywnych reakcji, z reguły sprzecznych z jego interesem.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy sprawiedliwość opodatkowania jest warunkiem *sine qua non* skutecznego i trwałego ograniczania szarej sfery gospodarczej, wyzbywania się skłonności podatników do oszukiwania państwa i traktowania państwa jako zła koniecznego, przed którym należy ukrywać swe dochody, przy jednoczesnym niedostrzeganiu korzyści, jakich państwo dostarcza przez swoje działanie.

1. Idea sprawiedliwości a sprawiedliwość opodatkowania

Skala angażowania się instytucji państwowych, dla których – co oczywiste – stopień aktywności społeczeństwa i gospodarki nie może być obojętny, jest przedmiotem licznych dyskusji i wzbudza kontrowersje. Dotyczy to zwłaszcza bieżącego regulowania koniunktury i określania kształtu polityki fiskalnej, o co już od dawna toczy się doktrynalny spór pomiędzy środowiskami naukowymi zbliżonymi do idei etatyzmu i fiskalizmu z jednej, a przedstawicielami monetaryzmu i liberalizmu w gospodarce z drugiej strony. Potwierdzeniem tego jest konstatacja Klausa Grimma, który stwierdził, że jedni skłaniać się będą ku formule „konkurencji i rynku ile trzeba, a wyrównywania i bezpieczeństwa socjalnego ile można”, drudzy zaś bliżsi będą modelowi „konkurencji i rynku ile można, a wyrównywania i bezpieczeństwa socjalnego ile trzeba” (Grimm, 1992, s. 71).

Podatki należą do jednych z najważniejszych narzędzi polityki fiskalnej państwa, jednak dopiero precyzyjnie określona konstrukcja każdego podatku staje się konkretnym instrumentem, za pomocą którego można realizować zamierzone cele społeczno-gospodarcze. Państwo prowadząc politykę fiskalną, żeby osiągać swe cele, musi posługiwać się będącym w jego dyspozycji instrumentarium w sposób racjonalny. Ponieważ głównym celem systemu podatkowego jest pozyskiwanie dochodów dla dobra publicznego, to należy to robić w sposób sprawiedliwy, obejmujący wspólną ofiarę, gdyż tak naprawdę chodzi o dzielenie ciężarów wolnego społeczeństwa. Tak więc jeśli system podatkowy nie spełnia kryterium uczciwości i sprawiedliwości, żadna z jego innych zalet nie będzie mieć znaczenia.

W przestrzeni publicznej nie prowadzi się debaty, czy przepisy podatkowe powinny być sprawiedliwe. Pozostaje jednak pytanie, jak w pluralistycznym społeczeństwie można zdefiniować słowo „sprawiedliwy”, stąd istnieje szeroka debata nad tym, jak podatki mogą być efektywne i sprawiedliwe oraz jakiego rodzaju zachowania powinny promować.

Już w starożytności Arystoteles wskazywał na fakt, że sprawiedliwość stanowi cnotę ducha pozwalającą na osiągnięcie harmonii. Stosowanie sprawiedliwości w relacjach międzyludzkich pozwala na współpracę całego społeczeństwa w strukturach państwa (Aristoteles, 1996, s. 167–185; Szumlakowski, 2013, s. 151). Według Johna Rawlsa wszelkie dobra publiczne powinny być rozdzielane równo, tak aby każdy miał te same prawa do swobód podstawowych, a nierówności społeczne i gospodarcze mogły przyczyniać się do polepszenia się sytuacji materialnej osób znajdujących się w ciężkiej sytuacji materialnej (Rawls, 1994). Zwolennicy teorii egalitarnej postrzegają sprawiedliwość jako możliwość świadczenia dóbr i usług publicznych przez państwo jednostkom, które osiągają niski dochód (Nowak-Far, 2011, s. 31). Osiągnięcie sprawiedliwości podatkowej nie jest łatwe, nie istnieją uniwersalne metody ani sposoby jej realizacji. Najbardziej szczytne zamierzenia ustawodawcy mogą nie zostać (i nierzadko w praktyce nie zostają) odebrane w oczekiwany sposób przez wszystkich podatników. Część z nich zawsze będzie uważała, że została potraktowana niesprawiedliwie (Głuchowski, 1999, s. 45). Sprawiedliwość w koncepcji nauki prawa finansów publicznych powinna być postrzegana przez pryzmat wysokości podatków oraz pojawiających się problemów prawnych przy równomiernym obciążeniu społeczeństwa podatkami. Wybór

sprawiedliwej formuły powinien stwarzać warunki do zahamowania zawiści ze strony innych jednostek, co ma wpływ na funkcjonowanie społecznego dobrobytu (Nowak-Far, 2011, s. 26). Zasada sprawiedliwości podatkowej jest uszczegółowieniem zasady sprawiedliwości społecznej w kontekście sprawiedliwości obciążeń fiskalnych obywateli, ale nie oznacza ona przyznania równych praw i obowiązków wszystkim obywatelom (Wyrok TK, 1996).

Według włoskiego filozofa Norberto Bobbio pojęcie równości jest względne, nie zaś absolutne. Jest względne z powodu co najmniej trzech kryteriów, które trzeba brać pod uwagę za każdym razem, kiedy chcemy się wypowiadać na temat tego, czy idea równości jest mniej, czy bardziej pożądana i/lub mniej czy bardziej możliwa do urzeczywistnienia: 1) podmioty, między które chcemy rozdzielać dobra i ciężary; 2) dobra i ciężary do rozdzielenia; 3) kryterium, według którego będziemy je rozdzielać. Zatem przy żadnym planie podziału dóbr nie można uniknąć odpowiedzi na trzy pytania: równość, tak, ale między kim a kim, w czym i na podstawie jakiego kryterium? Ludzie zatem są zarówno równi, jak i nierówni. Wziąwszy jedne aspekty pod uwagę, są równi, wziąwszy inne – nierówni. Są równi, jeśli rozpatruje się ich jako *genus* i przeciwstawia się im *genus* odmienny; są nierówni, jeśli patrzy się na nich jako *uti singuli* (Bobbio, 1996, s. 77 i 83).

Chaim Perelman twierdził, że „sprawiedliwość może istnieć jedynie w stosunku do istot identycznych, które – niezależnie od obranego kryterium – będą zawsze należały do tej samej kategorii istotnej. Jeśli dwie istoty nie są identyczne, jeśli musimy się zastanawiać, czy trzeba pomijać dzielącą je różnicę czy też, przeciwnie, brać ją pod uwagę, jeśli musimy odróżniać cechy istotne i drugorzędne, by stosować sprawiedliwość, przechodzimy do rozważań wartościujących, z konieczności arbitralnych” (Perelman, 1959, s. 107). W tej sytuacji nie można stwierdzić, że nie jest możliwe stworzenie takiej ogólnej teorii sprawiedliwości, która będzie uwzględniała wszystkie zmienne i nie będzie prowadziła do zaprzeczania samej sobie w odniesieniu do przykładów z mikroskali. W codziennym życiu nie istnieje jednoznaczne kryterium, które pozwoliłoby jednoznacznie stwierdzić, że np. jedynie wysokość uzyskiwanego dochodu jest podstawą do określonych różnicowań w polityce podatkowej czy socjalnej. Pojawiają się tu bowiem pytania: co z różną sytuacją rodzinną czy różnym stanem zdrowia dwóch osób uzyskujących identyczny dochód – czy należy to brać pod uwagę, czy nie, a jeśli tak, to w jakim stopniu? W jaki sposób stworzyć „sprawiedliwe” przepisy podatkowe, które uwzględniałyby wszystkie te zmienne? (Gwiazdowski, 2001, s. 47–48).

Sprawiedliwość jednak oznacza m.in. równość prawa, ale równe prawa nie są tożsame z równymi dochodami. Wszyscy ludzie mają prawo do korzystania z owoców swej pracy i czynienia pracy owocną. Nie oznacza to jednak, by mieli prawo do owoców pracy innych ludzi. Największą niesprawiedliwością jest takie samo traktowanie ludzi pracowitych i leniwych, prawdomównych i kłamców, dobrych i zdeprawowanych. W dziewięciu przypadkach na dziesięć nierówność wywodzi się z różnic inteligencji, siły, dynamiki, zręczności, urody i innych kwalifikacji fizycznych i psychicznych. J. Rawls próbuje tymczasem poszukiwać koncepcji sprawiedliwości, która eliminuje wpływ przypadkowego uposażenia w naturalne przymioty na osiągnięcie politycznych czy ekonomicznych korzyści (Gwiazdowski, 2001, s. 37).

W literaturze przedmiotu istnieją dwie niezależne koncepcje sprawiedliwości w rozumieniu równości: poziomej i pionowej. Sprawiedliwość pozioma polega na równym traktowaniu równych, czyli jednostek identycznych pod wszystkimi istotnymi względami. Z tego też powodu system podatkowy, który wprowadzałby dyskryminację ze względu na płeć, wyznanie czy kolor skóry, zostałby uznany za niesprawiedliwy. Z kolei zasada sprawiedliwości pionowej polega na zróżnicowaniu opodatkowania w stosunku do tego, co jest nierówne pod względem podatkowym. Skoro zatem niektórzy są w stanie płacić wyższe podatki, to powinni to czynić. Jednak tu pojawiają się następujące problemy: po pierwsze, kto – co do zasady – winien płacić podatki według wyższych stawek, po drugie, jak sformułować zgodnie z tą zasadą adekwatne przepisy prawa, po trzecie zaś, trzeba określić, czy jeżeli dana jednostka jest w stanie płacić wyższe (na skutek zastosowania wyższych stawek podatkowych) podatki, to o ile więcej powinna płacić w stosunku do innych (Stiglitz, 2004, s. 565–567). Odpowiedzią na postulat stosowania zasady sprawiedliwości poziomej jest zastosowanie w opodatkowaniu stosunkowo niskiej, proporcjonalnej stawki liniowej przy szerokiej i równoprawnej bazie podatkowej. Z kolei stosunkowo silna progresja oraz znacząca liczba różnych ulg i zwolnień podatkowych jest wyrazem realizacji w systemie podatkowym zasady sprawiedliwości pionowej. Wprawdzie stopień tej progresji jest sprawą odrębnej dyskusji i zdania są tu podzielone, to panuje zgoda co do twierdzenia, iż stroma progresja przyczynia się do niszczenia źródeł podatkowych, jest sprzeczna z ideą zdolności płatniczej i wpływa negatywnie na rozwój przedsiębiorczości.

Sprawiedliwość podatkową zdefiniowano zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej, która we współczesnym systemie podatkowym jest syntezą dawniejszych zasad równości i powszechności podatków oraz zdolności płatniczej podatnika. Wraz z ewolucją systemów politycznych i ekonomicznych zmieniało się podejście do rozumienia pojęcia sprawiedliwości, dlatego ewoluowała również definicja podatku sprawiedliwego. Stąd też zasada sprawiedliwości wzbudza wiele kontrowersji. W dzisiejszym systemie prawnym społecznej gospodarki rynkowej za sprawiedliwy uważa się podatek zindywidualizowany i zróżnicowany, dostosowany do indywidualnej sytuacji podatnika. Dominuje poziome rozumienie sprawiedliwości, czyli dzielenie społeczeństwa na grupy o konkretnych poziomach majątku lub przychodu. Istotą sprawiedliwości podatkowej jest więc progresja podatkowa, która sprowadza się do stwierdzenia: „nierówni powinni być traktowani nierówno” (Owsiak, 2001, s. 168).

Współcześnie zasada sprawiedliwości opodatkowania przede wszystkim ogranicza się do tego, aby dany podatek nie powodował nadmiernego ponoszenia ciężarów na rzecz państwa, zwłaszcza przez osoby żyjące na granicy minimum egzystencji, był równomiernie rozłożony i dostosowany do zdolności danego podatnika do jego płacenia.

Kwestia zróżnicowania obciążeń podatkowych, czy są one rozłożone sprawiedliwie, wiąże się niewątpliwie z zagadnieniem przerzucalności (incydencji) podatków, tj. przesunięciem ciężaru opodatkowania na innego podatnika lub grupę podatników. Uważa się, że podatki o mniejszym stopniu przerzucalności cechują się większą sprawiedliwością. Podatek przerzucalny nie uwzględnia rzeczywistej zdolności płatniczej podatnika ze względu na

częsty brak możliwości dotarcia do niego w chwili nakładania podatku (Gomułowicz, 2001). Stopień przerzucalności obciążeń podatkowych na inne osoby jest bardziej ułatwiony w przypadku podatków pośrednich, gdyż w tych podatkach kwota podatku jest zawarta w cenie dóbr i usług, za które ostateczne płaci konsument – i to on ponosi *gros* tego rodzaju ciężarów fiskalnych (Jaśkiewicz, 1964, s. 157 i n.).

Dorobek nauki skarbowości w postaci zasad podatkowych jest wynikiem dążenia różnych przedstawicieli szkół i myśli ekonomicznych do znalezienia „złotego środka”, który godziłby ekonomiczne interesy państwa i podatników. Mimo upływu wielu lat od pierwszych postulatów wygłaszanych w nurcie ekonomii klasycznej problemy wówczas podejmowane są nadal aktualne i ważne. System podatkowy, który byłby całkowicie neutralny, w praktyce oczywiście nie istnieje (niezależnie od typów i stopnia neutralności składających się nań podatków), jednakże władza publiczna powinna dążyć w swym działaniu do takiego jego kształtu, aby stopień owej neutralności był w miarę wysoki. Pożądane gospodarczo cele pozafiskalne winny być wpisane w mechanizm dobrze skonstruowanego systemu podatkowego, a interwencja państwa powinna następować w sytuacji, gdy projektowane cele nie są właściwie osiągane, zwłaszcza gdy dochodzi do naruszania źródeł podatkowych i nadmiernego fiskalizmu.

Zdaniem J. Harasimowicza system podatkowy musi być oceniany za pomocą dwóch kardynalnych kryteriów. Po pierwsze, przez kryterium uwzględniania interesu podatnika, które mówi, iż podatek nie powinien zniechęcać do podejmowania i kontynuowania działalności gospodarczej, ale wręcz działać motywacyjnie. Po drugie, przez kryterium zabezpieczenia interesu państwa, tj. takiego zapewnienia odpowiednich dochodów państwu z podatków, aby mogło ono realizować przyjętą politykę fiskalną (Harasimowicz, 1988, s. 126).

Tworząc system podatkowy, należy przestrzegać konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz eliminować czynniki destrukcyjnie oddziałujące na sytuację prawną i ekonomiczną podatnika, który powinien mieć zagwarantowaną możliwość przewidywania i planowania z możliwie dużym prawdopodobieństwem swojej legalnej działalności, bez ryzyka nagłej zmiany regulacji prawnych, a tym samym swojej sytuacji.

Duże ryzyko podatkowe i wysoki stopień fiskalizmu zniechęca podatników do aktywności ekonomicznej i zachęca do wyboru alternatywy w postaci uchylania się od podatków i przejścia do nieformalnej sfery gospodarczej.

2. Istota szarej strefy gospodarczej

Problematyka uchylania się od opodatkowania i rozwoju nieformalnej gospodarki, zwanej kolokwialnie szarą strefą, jest jednym z bardziej istotnych tematów związanych z realizacją polityki fiskalnej. Szara strefa usytuowana jest na granicy prawa i ekonomii. Jej wielkość oraz skutki, jakie wywołuje dla polityki fiskalnej państwa, to typowe problemy ekonomiczne. Z kolei aspekt prawny szarej strefy wiąże się np. z regulacjami prawnymi, które stymulują lub zniechęcają do działania w gospodarce nieformalnej. Niewątpliwie zbyt mała wiedza

na jej temat niekorzystnie wpływa na politykę gospodarczą państwa. Warto zaznaczyć, że szara strefa jest nieodłącznym elementem współczesnej gospodarki rynkowej, a jej skutki są odczuwalne we wszystkich dziedzinach życia, zarówno gospodarczego, ekonomicznego, jak i społecznego. Istnienie strefy nieoficjalnej powoduje w gospodarce zakłócenia oraz wymaga od państwa znacznej elastyczności w jego działalności gospodarczej.

Zarówno władza publiczna, jak i badacze dążą do ograniczenia zakresu tego zjawiska przez stworzenie odpowiedniej definicji, pomiar oraz wykrycie przyczyn powstawania. Determinanty podatkowe przyczyniają się do zaniżania przez przedsiębiorstwa dochodów przed opodatkowaniem w celu obniżenia wysokości płaconych podatków (optymalizacja podatkowa).

Podmioty gospodarcze funkcjonujące w szarej strefie naruszają reguły uczciwej rynkowej konkurencji, a ich ekspansja stanowi poważne wyzwanie dla sektora oficjalnego (zarówno jego segmentu publicznego, jak i prywatnego). Nieformalna działalność gospodarcza ma też pewne pozytywne skutki dla gospodarki, a także konsumentów i gospodarstw domowych, m.in. stanowi swoisty bufor ekonomiczny, amortyzujący wstrząsy i zjawiska kryzysowe w sektorze oficjalnym (np. przez ofertę zatrudnienia dla osób bezrobotnych).

W ogólnym bilansie przeważają jednak implikacje negatywne, zarówno w wymiarze makroekonomicznym (mniejsze dochody budżetowe), jak i mikroekonomicznym (straty konkretnych przedsiębiorstw) oraz społecznym (erozja etyki biznesu, norm moralnych itp.). Występowanie i rozwój różnych form nierejestrowanej działalności gospodarczej jest zatem poważnym wyzwaniem rozwojowym dla wielu krajów i wymaga podjęcia różnorodnych działań, m.in. w sferze polityki gospodarczej.

Przyjmując bez większych zastrzeżeń pogląd, że gospodarka nieformalna jest częścią ogólnego pojęcia „gospodarka”, a jako kryterium klasyfikacji relację działań gospodarczych do norm prawa, można posługiwać się następującą definicją: „gospodarka nieformalna jest częścią gospodarki, której działalność nie odzwierciedla się w oficjalnej sprawozdawczości i w kontraktach formalnych”. Korzystając z kryterium stopnia legalności operacji gospodarczej, można wyróżnić cztery postaci gospodarki nieformalnej, z których dwie pierwsze należą do segmentu oświetlonego, a pozostałe – do segmentu zaciemnionego, tj. szarej strefy (Stankiewicz, 2012, s. 202–204):

1. Nieoficjalna gospodarka legalna (*legal unofficial economy*) – działalność gospodarcza nieujęta w sprawozdawczości i kontraktach, ale nienaruszająca norm prawa i uprawnień innych podmiotów gospodarczych, jak jest to w przypadku procesu przetwórstwa w gospodarstwie domowym.
2. Gospodarka pozaprawna (*out-of-law economy*) – nie ma tu naruszenia prawa innych podmiotów, ale prowadzi się działania nieregulamentowane.
3. Gospodarka półlegalna (*semi-legal economy*) – działalność zgodna z prawodawstwem co do celów, ale niekiedy wychodząca poza jego ramy, stosująca niedozwolone środki (tzw. szare rynki – *grey markets*), w rodzaju uchylania się od podatków, korzystania z barteru, działania bez wykupienia patentu i licencji albo bez formalizacji (np. wypłaty gotówkowe).

4. Gospodarka nielegalna, kryminalna (*non-legal, criminal*) – niedozwolona działalność naruszająca prawo. Występuje na tzw. czarnych rynkach, w prostytucji, handlu narkotykami, bronią, szantażu i wymuszaniu.

Należy mieć na uwadze szereg przyczyn ułatwiających trwanie bądź wzrastanie gospodarki nieformalnej. Po pierwsze, skala i natężenie interwencjonizmu państwa w gospodarce (przeregulowana gospodarka) oraz duża dynamika zmian na światowych i regionalnych rynkach pracy, będące konsekwencją rewolucji naukowo-technicznej i zmian w układzie sił ekonomicznych (wzrost znaczenia wielkich korporacji) i geopolitycznych, przyczyniają się do tworzenia nieujawnionych miejsc pracy, nielegalnych małych przedsiębiorstw czy powszechności tzw. samozatrudnienia. Po drugie, znaczenie ma obserwowana w ostatnim okresie wręcz lawinowa migracja z krajów Trzeciego Świata i z obszarów ogarniętych lokalnymi wojnami. Po trzecie, odnotować też trzeba trend znoszący granice celne, bariery w obrocie towarami, ułatwiający transfer kapitałów i ludzi, a przez to wzmagający walkę konkurencyjną, również tę między państwami o rynki zbytu i inwestorów.

W literaturze znaleźć można następujące główne przyczyny występowania i rozwoju gospodarki nieformalnej:

1. Obciążenia podatkowe i wysokość składek na ubezpieczenie społeczne – zniekształcenia ogólnego obciążenia podatkowego wpływają na wybór miejsca pracy i aktywności gospodarczej, mogą stymulować podaż pracy w tzw. szarej strefie (Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, 1998; Schneider, 2005; Thomas, 1992).
2. Jakość instytucji i korupcja – to kluczowe czynniki rozwoju sektora nieformalnego (Hassan, Schneider, 2016; Teobaldelli, 2011).
3. Regulacje – przepisy prawa to istotny czynnik ograniczający swobodę (wybór) osób prywatnych w gospodarce oficjalnej, szczególnie gdy dotyczą rynku pracy lub obrotu gospodarczego (Johnson, Kaufmann, Shleifer, 1997).
4. Usługi sektora publicznego – wzrost szarej strefy może prowadzić do zmniejszenia dochodów państwa, co z kolei pogarsza jakość i zmniejsza ilość dostarczanych towarów i usług publicznych (Feld, Schneider, 2016).
5. Moralność podatkowa – efektywność sektora publicznego ma również pośredni wpływ na wielkość szarej strefy, ponieważ oddziałuje na moralność podatkową. Podatnicy są bardziej skłonni do płacenia uczciwie podatków, jeśli w zamian otrzymają cenne usługi publiczne (Feld, Frey, 2007).
6. Efekt odstraszenia – groźba (wysokość kar) nie jest jednoznacznie i wystarczająco zbadana jako czynnik wpływający na poziom szarej strefy w gospodarce (Pedersen, 2003).
7. Rozwój gospodarki oficjalnej – stanowi kolejny kluczowy czynnik rozwoju szarej strefy, mianowicie im wyższy poziom bezrobocia / niższy wzrost PKB, tym większa jest motywacja do pracy w szarej strefie, *ceteris paribus* (Feld, Schneider, 2010; Williams, Schneider, 2016).
8. Samodzielne zatrudnienie – im wyższa stopa samozatrudnienia, tym więcej działań można realizować w szarej strefie, *ceteris paribus* (Feld, Schneider, 2010; Williams, Schneider, 2016).

9. Wielkość sektora rolnego – im większy sektor rolny, tym więcej możliwości pracy w szarej strefie, *ceteris paribus* (Hassan, Schneider, 2016, s. 309–339).

Bez wątpienia wielkość gospodarki nieformalnej jest wypadkową wielu czynników, których znaczenie jest związane z uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi i gospodarczymi danego kraju. Swego rodzaju zwyczaj pozostawania w szarej strefie gospodarczej to efekt kształtowania określonych procesów przez kilkadziesiąt lat, gdzie bieżące tendencje są jedynie dodatkowym bodźcem wzmacniającym lub osłabiającym rozwój nieoficjalnej gospodarki. Niezachowanie zasady sprawiedliwego opodatkowania jest tym czynnikiem determinującym wielkość szarej strefy gospodarczej, który łączy zarówno brak zgody na dany poziom ciężarów podatkowych, nieadekwatny do zobiektywizowanej sytuacji danego podatników, jak i kwestię określonej moralności podatkowej.

Uwagi końcowe

Im większa różnica między całkowitym kosztem pracy w oficjalnej gospodarce a zarobkami po opodatkowaniu (z pracy), tym większa jest motywacja do obniżenia klina podatkowego i pracy w szarej strefie. Ponadto biurokracja w powiązaniu z wysoce skorumpowanymi urzędnikami rządowymi ma tendencję implikowania wzrostu nieoficjalnej działalności gospodarczej, zaś kraje, które cechuje wysoki stopień regulacji gospodarki, mają zazwyczaj większy udział szarej strefy w całkowitym PKB.

Zgoda na płacenie podatków wynika z psychologicznego kontraktu podatkowego, który wiąże się z prawami i obowiązkami podatników i obywateli z jednej strony, a państwa i jego organów podatkowych z drugiej strony. Jeżeli pewną część wpływów z podatków przeznacza się na efektywne usługi publiczne, to jest to cecha skutecznej polityki podatkowej państwa, a działalność w sektorze formalnym jest korzystna ze względu na wyższe świadczenie wydajnych usług publicznych.

Nadmierny w stosunku do świadczeń oraz jakości dóbr i usług sektora publicznego, a zatem niesprawiedliwy w odczuciu podatników wzrost ciężarów podatkowych dla firm i osób prywatnych stanowi jeszcze większy bodziec do wzrostu gospodarki nieformalnej. Niestety, wzrost częstotliwości kontroli i rozbudowany system kar za niestosowanie się do przepisów prawa podatkowego bez jednoczesnego równoważenia poziomu opodatkowania wśród ogółu podatników i powiązania podatków ze wzrostem jakości życia (kwalitatywne miary wzrostu gospodarczego) obywateli w długim przedziale czasowym nie zniechęca podatników do odchodzenia od gospodarki formalnej, bo w ich przekonaniu zasada sprawiedliwego opodatkowania nie będzie spełniona. Nieliczne badania empiryczne wykazują, że grzywny i kary nie wywierają negatywnego wpływu na szarą strefę, gdyż subiektywnie postrzegane jest ryzyko wykrycia nadużyć. Wielkość gospodarki szarej strefy może wpływać na poziom kar, ale poziom kar nie redukuje szarej strefy.

Konkludując, trzeba podkreślić niezaprzeczalną i niepodważalną rolę zasad podatkowych, będących wskazaniem, co jest właściwe, sprawiedliwe, racjonalne społecznie i ekonomicznie

przy tworzeniu sprawnego i efektywnego¹ systemu podatkowego i dokonywaniu w nim zmian jako następstwa zmienności ogólnych warunków życia społeczno-gospodarczego w otaczającym świecie. Przestrzeganie zasad podatkowych niezależnie od ich proveniencji może jedynie sprzyjać kreowaniu przyjaznego otoczenia fiskalnego dla swobodnie rozwijającej się przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego.

Literatura

- Andel, N., Haller, H. (1980). *Handbuch der Finanzwissenschaft*. J.C.B. Mohr: Tübingen.
- Arystoteles (1996). Etyka nikomachejska. W: Arystoteles. *Dzieła wszystkie*, t. 5. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bobbio, N. (1996). *Prawica i lewica*. Kraków: Znak.
- Feld, L.P., Frey, B.S. (2007). Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation. *Law and Policy*, 1 (29), 102–120.
- Feld, L.P., Schneider, F. (2010). Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries, *German Economic Review*, 2 (11), 109–149.
- Feld, L.P., Schneider, F. (2016). Reply to Gebhard Kirchgässner. *German Economic Review*, 1 (18), s. 112–117.
- Głuchowski, J. (1999). Sprawiedliwość podatkowa: założenia teoretyczne a możliwości aplikacyjne. W: J. Mujżel, S. Owsiak i E. Mączyńska (red.), *System podatkowy. Stan, kierunki reformy, wpływ na wzrost gospodarczy*. Warszawa: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów.
- Gomułowicz, A. (2001). *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*. Warszawa: ABC.
- Grimm, K. (1992). *Socjalna gospodarka rynkowa w Niemczech. Koncepcja – rozwój – problematyka*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce.
- Gwiazdowski, R. (2001). *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*. Warszawa: Centrum im. Adama Smitha.
- Harasimowicz, J. (1988). *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWE.
- Hassan, M., Schneider, F. (2016). Modelling Egyptian Shadow Economy: A MIMIC Model and the Currency Demand Approach. *Journal of Economics and Political Economy*, 3 (3), 309–339.
- Jaśkiewicz, Z. (1964). Przerzucalność podatków w polskim systemie podatkowym. W: Z. Jaśkiewicz, *Studia podatkowe i budżetowe*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Johnson, S., Kaufmann, D., Shleifer, A. (1997). *The unofficial economy in transition*. Washington: Brookings Papers on Economic Activity.
- Johnson, S., Kaufmann, D., Zoido-Lobaton, P. (1998). Regulatory discretion and the unofficial economy. *The American Economic Review*, 2 (88), 387–392.
- Mastalski, R. (2001). *Prawo podatkowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nowak-Far, A. (2011). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Owsiak, J. (2001). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pedersen, S. (2003). *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement Based on Questionnaire Service, Study No. 10*. Copenhagen: The Rockwoll Foundation Research Unit.

¹ Zdaniem M. Wilkinson system podatkowy jest efektywny (*efficient*), jeśli zaistniałe wskutek jego działania zakłócenia (*distorsions*) w ekonomicznych zachowaniach inwestorów, konsumentów i oszczędzających oraz zmiany cen dóbr są zminimalizowane. W sytuacji, gdy dany podatek powoduje zmiany w zachowaniach ekonomicznych podatników (odchylenia od ich naturalnych preferencji), oznacza to nakładanie dodatkowych ciężarów fiskalnych, a tym samym zmniejszenie w większym stopniu niż minimalny dobrobytu podatnika. Skuteczne działanie władzy publicznej powinno zmierzać do minimalizowania takich zakłóceń, przez co opodatkowanie staje się wydajne i neutralne (Wilkinson, 1992, s. 22–23).

- Perelman, Ch. (1959). *O sprawiedliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poszwa, M. (2007). *Zarządzanie podatkami w małej i średniej firmie. Rozwiązania na lata 2007–2009*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rawls, J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schneider, F. (2005). Shadow economies around the world: what do we really know? *European Journal of Political Economy*, 3 (21), 598–642.
- Stankiewicz, W. (2012). *Ekonomika instytucjonalna*. Warszawa. Pobrano z: http://www.pwsbia.edu.pl/pliki/wac-law_stankiewicz_ekonomika_instytucjonalna_iii.pdf.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szumlakowski, R. (2013). *Zasada sprawiedliwości podatkowej*. W: M. Sadowski (red.), *Acta Erasmiana V*. Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Teobaldelli, D. (2011). Federalism and the Shadow Economy. *Public Choice*, 3 (146), s. 269–289.
- Thomas, J.J. (1992). *Informal Economic Activity*. London: LSE, Handbooks in Economics, Harvester Wheatsheaf.
- Wilkinson, M. (1992). *Taxation*. London.
- Williams, C.C., Schneider, F. (2016). *Measuring the Global Shadow Economy: The Prevalence in Formal Work and Labor*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Company.
- Wyrok TK z dnia 29 maja 1996 roku. Sygn. akt. K.22/95, OTK 1996/3/21.

TAX JUSTICE VS. SHADOW ECONOMY

Abstract: Purpose – In this article, the author focuses attention on problems related to tax justice in the context of the development of the shadow economy. For this purpose, an attempt was made to define the tax justice and determine the factors of the shadow economy.

Design/methodology/approach – In the article, a critical analysis of literature was carried out in the scope of defining the notions of justice, fair taxation and the informal economy.

Findings – The conclusion is that lack of fair taxation is an important determinant of taxpayers' transition to informal economy and tax evasion as compensation for specific tax injustices.

Originality/value – The article states that only adherence to the principle of fair taxation, instead of high penalties and frequent controls, is a permanent way to reduce the shadow economy and increase the efficiency of the tax system.

Keywords: tax justice; tax, fiscal policy, shadow economy.

Cytowanie

Sosnowski, M. (2018). Sprawiedliwość opodatkowania a zjawisko szarej strefy. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 3 (93), 97–107. DOI: 10.18276/frfu.2018.93-09.