

Struktura, metody szacowania oraz instrumenty ograniczania luki podatkowej w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych Ameryki

Małgorzata Magdalena Hybka *

Streszczenie: *Cel* – Celem artykułu jest przedstawienie struktury luki podatkowej, metod jej szacowania i instrumentów jej przeciwdziałania w Wielkiej Brytanii i USA.

Metodologia badania – W artykule wykorzystano metodę porównawczą oraz zanalizowano dane statystyczne publikowane przez HM Revenue & Customs oraz Internal Revenue Service.

Wynik – W badanych państwach występują znaczące różnice w strukturze luki podatkowej, co wynika między innymi z odmiennego ukształtowania systemu podatkowego i odrębnych przyczyn powstawania tej luki. W obydwu państwach istotnym instrumentem przeciwdziałania luce podatkowej jest kontrolowana spółka zagraniczna.

Oryginalność/Wartość – Artykuł jest jednym z nielicznych w literaturze krajowej zawierającym porównania luki podatkowej w wybranych państwach OECD.

Słowa kluczowe: unikanie opodatkowania, uchylanie się od opodatkowania, oszustwa podatkowe, luka podatkowa, USA, Wielka Brytania

Wprowadzenie

Zjawisko unikania i uchylania się od opodatkowania ma tak długą historię jak same podatki. Przyczynia się ono do istotnego ubytku dochodów publicznych określanego mianem luki podatkowej. Od niedawna luka podatkowa stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno Unii Europejskiej, jak i OECD. Rośnie liczba państw gromadzących i podających do publicznej wiadomości dane statystyczne dotyczące jej rozmiarów i struktury. Z opublikowanego przez OECD w 2015 roku raportu wynika, że pomiary luki podatkowej przeprowadzane są w 24 państwach, w tym w 11 w sposób okresowy na zlecenie ministerstwa ds. finansów publicznych (*Tax Administration*, 2015, s. 131–133). Nieliczne państwa (13) udostępniają natomiast wyniki tych pomiarów. W państwach członkowskich Unii Europejskiej poważnym problemem stała się luka w podatku od wartości dodanej, wynikająca między innymi z wad konstrukcyjnych tego podatku, takich jak opodatkowanie transakcji wewnątrzspółnotowych w państwach przeznaczenia towarów, skutkujące znaczną skalą oszustw z udziałem znikającego przedsiębiorcy. O skali tego zjawiska świadczą dane zawarte w raporcie, prezentującym szacunki luki w VAT w latach 2001–2013 (*Study to Quantify*, 2015, s. 17).

* dr hab. Małgorzata Magdalena Hybka, prof. UEP, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, e-mail: małgorzata.hybka@ue.poznan.pl.

Do państw, które publikują szczegółowe szacunki wielkości luki podatkowej należą Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Państwa te różnią się zastosowanymi metodami pomiaru tej luki i składnikami uwzględnianymi przy określaniu jej rozmiarów. W Wielkiej Brytanii rozmiary luki podatkowej są corocznie określone. Pierwsze raporty, które ukazały się w połowie lat 90. XX wieku uwzględniały wyłącznie lukę w podatku od wartości dodanej. Od 2009 roku obejmują one także pozostałe podatki pobierane w tym państwie. W Stanach Zjednoczonych natomiast raporty dotyczące luki podatkowej są publikowane co kilka lat od 2001 roku. Ponadto niektóre stany udostępniają informacje o rozmiarach luki podatkowej w podatkach stanowych. Wieloletnie doświadczenia Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych w pomiarze luki podatkowej stanowiły istotny motyw skoncentrowania rozważań na luce podatkowej w tych państwach. Celem artykułu jest przedstawienie struktury i metod pomiaru tej luki oraz instrumentów, za pomocą których jest ona ograniczana w wymienionych państwach. Badanie instrumentów zastosowanych w innych państwach dla jej zmniejszenia może bowiem stanowić inspirację dla krajowego ustawodawcy i przyczynić się do ulepszenia polskiego prawa podatkowego.

1. Pojęcie luki podatkowej i metody jej szacowania

W najbardziej uniwersalnym rozumieniu, luka podatkowa stanowi różnicę pomiędzy dochodami, które powinny zostać teoretycznie osiągnięte z podatków, a dochodami, które zostały z nich faktycznie uzyskane w badanym okresie (Adamczyk, Czyż, 2015, s. 126). Tym okresem jest na ogół rok kalendarzowy, przy czym luka podatkowa może być szacowana zarówno dla jakiegoś przeszłego, jak i przyszłego okresu. Może być określana dla jednego, kilku lub wszystkich podatków; dla podatków stanowiących dochód podsektorów: rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Może być szacowana nie tylko dla podatków, lecz również innych danin publicznych, a zwłaszcza składek ubezpieczenia społecznego i ceł.

Lukę podatkową łatwiej oszacować dla okresów przeszłych niż przyszłych. W pierwszym przypadku z reguły dostępne są bowiem dane o dochodach faktycznie uzyskanych z badanego podatku w rozpatrywanym roku. W drugim przypadku brakuje często danych zarówno o dochodach, które powinny zostać teoretycznie osiągnięte z podatków, jak i o dochodach, które prawdopodobnie zostaną z nich faktycznie uzyskane w tym okresie. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego artykułu, w dalszych rozważaniach zostanie uwzględniona jedynie kwestia szacowania luki podatkowej dla przeszłego okresu.

Luka podatkowa może być szacowana wieloma metodami. Ich dobór powinien być dostosowany do rodzaju podatków, złożoności ich konstrukcji, czynników wpływających na wysokość tej luki oraz dostępnych danych statystycznych. Należy przy tym podkreślić, że poszczególne elementy luki w danym podatku mogą, lecz nie muszą być szacowane tą samą metodą.

Jedna z metod szacowania luki podatkowej zakłada posłużenie się przy jej określaniu podaną definicją luki, jako różnicy między dochodami teoretycznymi a dochodami faktycznie uzyskanymi z danego podatku w rozpatrywanym roku. W przypadku tej metody najpierw określa się dochody teoretyczne na podstawie

formuły matematycznej uwzględniającej prawną konstrukcję rozpatrywanego podatku i zebranych danych o podstawie opodatkowania, stawkach podatku, zwolnieniach podmiotowych i przedmiotowych, odliczeniach od podstawy opodatkowania i podatku. Następnie mierzy się lukę przez odjęcie od dochodów teoretycznych dochodów faktycznie zrealizowanych z podatku w rozpatrywanym roku. Z powodu braku danych, metoda ta może być zastosowana jedynie w przypadku podatków o relatywnie prostej konstrukcji.

Do szacowania luki podatkowej można zastosować także model ekonometryczny opisujący zależność między taką luką w danym podatku a zmiennymi wpływającymi na jej wysokość. Jeżeli model ten jest dobrze dopasowany do danych rzeczywistych z przeszłości, wówczas wstawiając do niego odpowiednie dane o zmiennych objaśniających, dotyczące badanego roku, można stosunkowo dokładnie oszacować lukę w rozpatrywanym roku.

Luka podatkowa w danym podatku może zostać oszacowana także przez zastosowanie procedury indukcji, od szczegółu do ogółu. Procedura ta zakłada odrębne oszacowanie ubytku dochodów z tego podatku według jego przyczyn, takich jak: uchylanie się od opodatkowania, unikanie opodatkowania, zaległości podatkowe, szara strefa gospodarki. W ostatnim etapie określa się lukę w rozpatrywanym podatku jako sumę ubytków dochodów z poszczególnych przyczyn. Metoda ta umożliwi rezygnację z szacowania dochodu teoretycznego, możliwego do uzyskania z tego podatku w rozpatrywanym roku, co jest jej zaletą.

Ponadto w badaniu luki podatkowej mogą i powinny być szeroko stosowane różnego rodzaju metody statystyczne, a zwłaszcza metody badań reprezentacyjnych. Zamiast bowiem badać wszystkich podatników danego podatku, których różnego rodzaju zachowania generują lukę podatkową, można przeprowadzić je na stosunkowo niewielkiej ich reprezentacyjnej próbie oraz na podstawie otrzymanych wyników wnioskować o całości generacji podatników, liczącej w podatku od dochodów osobistych, w Wielkiej Brytanii dziesiątki milionów osób, a w USA – setki milionów osób.

2. Wielkość i struktura luki podatkowej w Wielkiej Brytanii

Systematyczne zmniejszanie luki podatkowej stanowi w Wielkiej Brytanii jeden z kluczowych priorytetów strategii realizowanej przez administrację podatkową (*HM Revenue & Customs*). Szacunki luki podatkowej w tym państwie uwzględniają ubytek dochodów, wynikający zarówno ze zjawiska unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, jak i spowodowany nieumyślnym postępowaniem lub zaniechaniem postępowania przez podatnika (np. błędami w deklarowaniu zobowiązań podatkowych popełnionymi w związku z niezajomością prawa podatkowego). Według ostatnich szacunków w roku podatkowym 2013/2014 luka podatkowa wynosiła 34,4 mld £, czyli około 6,4% teoretycznych dochodów podatkowych. Teoretyczna wielkość dochodów oznacza wysokość dochodów podatkowych, które zostałyby zrealizowane, gdyby wszyscy podatnicy deklarowali i płacili podatki zgodnie z obowiązującymi przepisami podatkowymi. Jest ona obliczana na podstawie określonych danych makroekonomicznych. Taka definicja teoretycznych dochodów po-

datkowych wykorzystywana jest także między innymi w szacunkach luki podatkowej w VAT sporządzanych przez Unię Europejską (*Straty skarbu państwa*, 2013, s. 8).

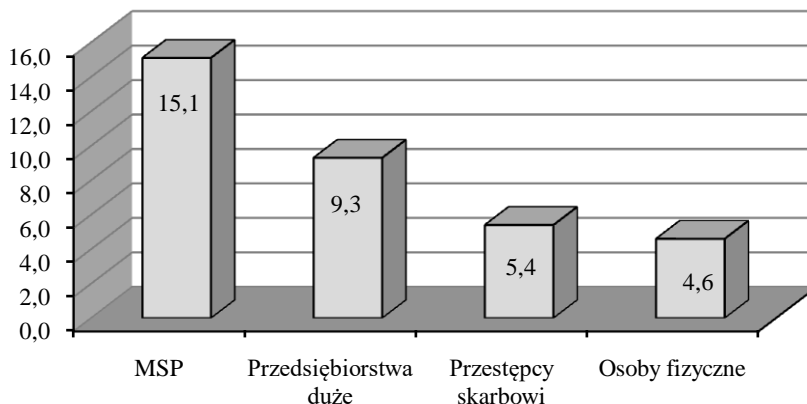
W latach podatkowych 2005/2006–2013/2014 udział luki podatkowej w teoretycznych dochodach podatkowych zmniejszył się o 2 p.p., czyli o 3 mld £. W największym stopniu luka ta zmniejszyła się wówczas w podatku dochodowym od osób prawnych i podatkach akcyzowych. Jak wynika z danych zaprezentowanych tabeli 1, w Wielkiej Brytanii jest ona najwyższa w przypadku podatku dochodowego i składek ubezpieczenia społecznego oraz podatku od wartości dodanej.

Tabela 1

Luka podatkowa według kategorii podatków w Wielkiej Brytanii w roku podatkowym 2013/2014

Kategoria podatku	mld £	%
Podatek dochodowy i składki ubezpieczenia społecznego	14,2	41,3
Podatek dochodowy od osób prawnych	3,9	11,3
Podatek od wartości dodanej	12,4	36,0
Podatek akcyzowy	2,9	8,5
Pozostałe podatki	1,0	2,9
Ogółem	34,4	100,0

Źródło: (*Measuring Tax Gaps*, 2014, s. 10).

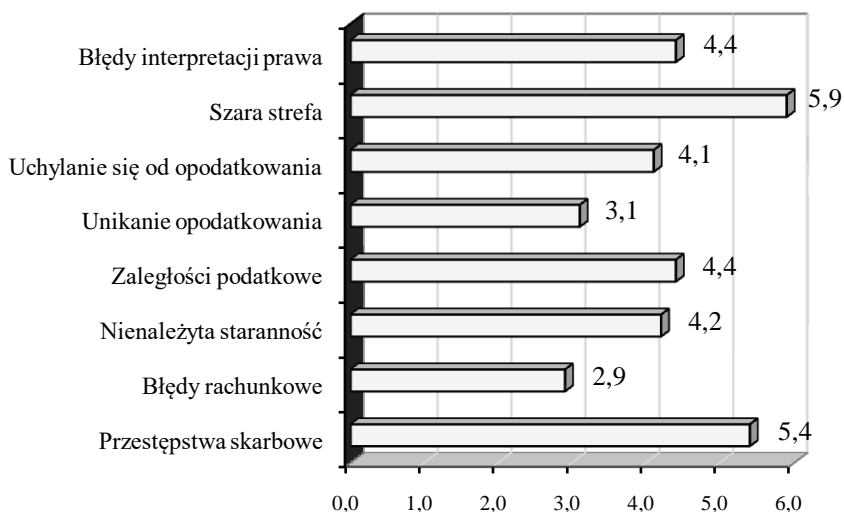


Rysunek 1. Luka podatkowa w Wielkiej Brytanii w roku podatkowym 2013/2014 według kategorii podmiotów (w mld £)

Źródło: (*Measuring Tax Gaps*, 2014, s. 12).

W 43,9% za powstawanie luki podatkowej są odpowiedzialne małe i średnie przedsiębiorstwa (rys. 1). W najmniejszym stopniu przyczyniają się do powstawania luki podatkowej osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej.

Z rysunku 2 wynika, że luka podatkowa jest spowodowana w 21,6% występowaniem szarej strefy i przestępstwami skarbowymi. W najmniejszym stopniu do jej powstawania przyczyniają się błędy rachunkowe popełniane przez podatników i zjawisko unikania opodatkowania. Należy jednak stwierdzić, że luka podatkowa spowodowana tym zjawiskiem, ze względu na trudności jej pomiaru, może być w znacznym stopniu niedoszacowana.



Rysunek 2. Luka podatkowa w Wielkiej Brytanii w roku podatkowym 2013/2014 według jej przyczyn (w mld £)

Źródło: (*Measuring Tax Gaps*, 2014, s. 13).

Posłużenie się przy kalkulacji luki podatkowej danymi makroekonomicznymi może skutkować powstaniem błędów szacunku. Błąd ten może wynikać między innymi z nietrafności prognozy wysokości dochodów teoretycznych sporządzonej na podstawie danych statystycznych z lat ubiegłych (*Measuring Tax Gaps*, 2015, s. 13). W przypadku podatku akcyzowego, wysokość luki podatkowej określa się w dwóch etapach. Najpierw oblicza się wysokość teoretycznych dochodów z tego podatku przez pomnożenie podstawy opodatkowania przez odpowiednie stawki, a następnie porównuje się dochody teoretyczne z dochodami rzeczywistymi. Alternatywne podejście zakłada szacowanie luki podatkowej na podstawie danych mikroekonomicznych uzyskanych między innymi w wyniku przeprowadzenia kontroli podatkowej reprezentatywnej grupy podatników. W Wielkiej Brytanii przy pomiarze luki podatkowej dla poszczególnych podatków oraz poszczególnych grup podatników są stosowane odmienne metody. Przykładowo luka w podatku dochodowym w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw szacowana jest na podstawie wyników

czynności sprawdzających przeprowadzanych na losowo wybranej próbie deklaracji podatkowych.

3. Wielkość i struktura luki podatkowej w Stanach Zjednoczonych

Stany Zjednoczone należą do państw, w których administracja podatkowa dokonuje pomiaru luki podatkowej od dziesięcioleci. W latach 1963–1988 jej wysokość była szacowana na podstawie kontroli podatkowych przeprowadzanych w ramach krajowego programu pomiaru stopnia wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podatników (*Taxpayer Compliance Measurement Program*; Gemmell, Hasseldine, 2012, s. 5). W 1989 roku z programu tego zrezygnowano.

Tabela 2

Luka podatkowa w Stanach Zjednoczonych w 2006 roku według kategorii podatków

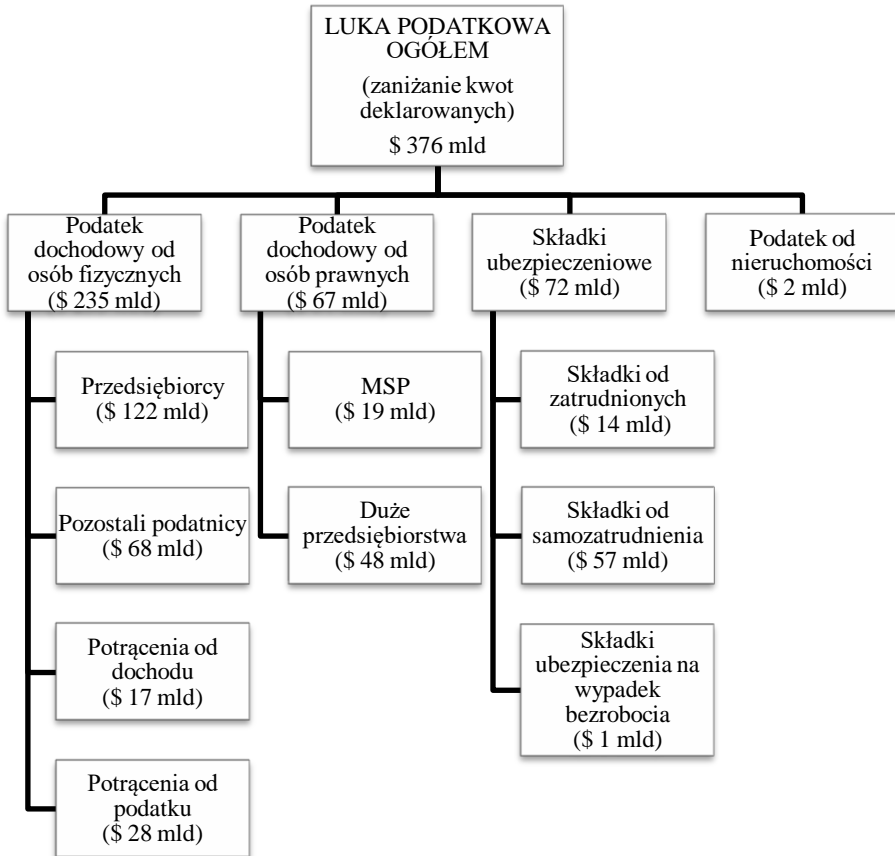
Kategoria podatku	Składniki luki podatkowej							Ogółem	
	Zaniżanie kwot deklarowanych		Zaniżanie kwot wpłacanych		Nie złożenie deklaracji podatkowej i niezaplacenie podatku				
	mld \$	%	mld \$	%	mld \$	%	mld \$	%	
Podatek dochodowy od osób fizycznych	235,0	62,5	36,0	78,3	25,0	89,3	296,0	65,8	
Podatek dochodowy od osób prawnych	67,0	17,8	4,0	8,6	bd.	bd.	71,0	15,7	
Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne	72,0	19,2	4,0	8,6	bd.	bd.	76,0	16,9	
Podatek od nieruchomości	2,0	0,5	2,0	4,3	3,0	10,7	7,0	1,6	
Podatek akcyzowy	b.d.	b.d.	0,1	0,2	b.d.	b.d.	0,1	0,0	
Ogółem	376,0	100,0	46,1	100,0	28,0	100,0	450,1	100,0	

Źródło: (White, 2012, s. 4).

W 2000 roku amerykańska administracja podatkowa (*Internal Revenue Service*) opracowała nową metodę pomiaru luki podatkowej w ramach krajowego programu badawczego (*National Research Program*). Metoda zakładała uwzględnienie przy pomiarze nie tylko zjawiska uchylania się i unikania opodatkowania, lecz także następstw popełnionych przez podatników błędów. Należy także dodać, że niezależnie od federalnej administracji podatkowej, niektóre stany, w tym Kalifornia, Minnesota czy Nowy Jork, we własnym zakresie określają wysokość luki podatkowej w podatkach stanowych.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 można stwierdzić, że największy ubytek federalnych dochodów podatkowych jest skutkiem zaniżania przez podatników w deklaracjach podatkowych należnego podatku. Aż 65,8% łącznej luki podatkowej stanowi ubytek dochodów w podatku dochodowym od osób fizycznych. W zaniżaniu należnego podatku dochodowego od osób fizycznych największy

udział mają podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Zawyżenia wartości ulg odliczanych od dochodu lub podatku spowodowały zaniżenie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych o kwotę 45 mld \$ (rys. 3). W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych 28,4% kwoty zaniżenia deklarowanego należnego podatku przypada na małe i średnie przedsiębiorstwa. Największa luka w dochodach publicznych z tytułu składek ubezpieczeniowych powstała w związku z zaniżeniem składki przez osoby pracujące na własny rachunek.



Rysunek 3. Struktura luki podatkowej będącej następstwem zaniżania deklarowanych kwot w Stanach Zjednoczonych w 2006 roku

Źródło: (*Tax Gap Map*, 2012, s. 2).

W USA wysoka jest także luka w podatkach stanowych. Z szacunków przeprowadzonych dla dla stanu Wisconsin wynika, że luka w tych podatkach stanowi aż 13% dochodów podatkowych (Collie, Norman, 2010, s. 3). Około 51% ubytku dochodów podatkowych przypada na stanowy podatek dochodowy od osób

fizycznych, 37% – na stanowy podatek od sprzedaży, 7% – na stanowy podatek dochodowy od osób prawnych.

Podobnie jak w przypadku podatków federalnych, największy ubytek stanowych dochodów podatkowych wynikał z zaniżenia należnego podatku. Na tę przyczynę przypadało aż 63% tego ubytku. Inaczej niż w podatkach federalnych, drugą pod względem znaczenia przyczyną powstania luki w podatkach stanowych było niezłożenie deklaracji i niezapłacenie podatków. Przypadało na nią 27% stanowej luki podatkowej. Najmniejszy udział w tej luce miały natomiast zaniżone kwoty wpłacanych podatków.

W Stanach Zjednoczonych wyróżnia się lukę podatkową brutto i netto. Pierwsza stanowi różnicę pomiędzy kwotą podatków do zapłaty w danym roku podatkowym a kwotą podatków terminowo wpłaconych przez podatników w tym okresie. Natomiast luka podatkowa netto jest równa różnicy pomiędzy wartością luki podatkowej brutto a kwotą podatku zapłaconego po terminie oraz kwotą dochodów podatkowych uzyskanych w rezultacie wszczęcia egzekucji podatkowej. Według szacunków amerykańskiej administracji podatkowej (*Internal Revenue Service*) luka podatkowa netto w podatkach federalnych wynosi około 14,5% dochodów z tych podatków.

W USA do szacowania luki podatkowej stosuje się wiele metod. Przy jej określaniu wykorzystuje się między innymi wyniki przeprowadzonych kontroli podatkowych oraz czynności sprawdzających. Przy mierzeniu luki podatkowej na szeroką skalę stosuje się także odpowiednie metody statystyczne i ekonometryczne, przykładowo przy typowaniu podatników do kontroli jest stosowana analiza dyskryminacyjna (Dubin, 2012, s. 6–7).

4. Instrumenty ograniczania zjawisk unikania i uchylania się od opodatkowania

W obydwu badanych państwach wdrożono specjalne strategie mające na celu redukcję luki podatkowej. Jednocześnie w zależności od przyczyn powstawania luki podatkowej są stosowane zróżnicowane instrumenty ograniczania jej rozmiarów. W Wielkiej Brytanii podejmowane przez władze działania zmierzające do zmniejszenia tej luki koncentrują się na uproszczeniu systemu podatkowego, edukacji poszczególnych grup podatników, zaostrzaniu kar dla podatników uchylających się od opodatkowania, ujawnianiu informacji o podatnikach unikających opodatkowania czy też wymianie informacji podatkowych z takimi państwami, jak na przykład z Lichtenstein i Szwajcaria (*Closing the Tax Gap*, 2012, s. 9–17).

W USA strategia zmniejszania luki podatkowej jest realizowana od 2006 roku. Zakłada ona między innymi zmniejszenie częstotliwości popełniania przez podatników błędów w deklaracjach podatkowych przez usprawnienie przekazywania informacji podatkowej, ograniczenie zjawiska unikania i uchylania się od opodatkowania za pomocą instrumentów prawnych, usprawnienie obsługi podatników przez administrację podatkową, ulepszenie procedur typowania podatników do kontroli, prowadzenie badań przyczyn powstawania luki podatkowej, wdrożenie nowych technik komputerowych wykrywania oszustw podatkowych czy też rozszerzenie zakresu obowiązków sprawozdawczych w odniesieniu do niektórych kategorii podat-

ników i osób trzecich (*Reducing the Federal Tax Gap*, 2007, s. 3–4). Przykładowo maklerzy zostali zobowiązani do przekazywania odpowiednich informacji o transakcjach sprzedaży papierów wartościowych a zagraniczne instytucje finansowe – danych o rachunkach bankowych, których posiadaczami są amerykańscy rezydenci podatkowi¹.

Za ważne instrumenty przeciwdziałania zjawisku unikania opodatkowania uznawana jest instytucja zagranicznej spółki kontrolowanej i klauzule antyabuzywne. Instytucja ta występuje w obydwu rozpatrywanych państwach, przewiduje przypisanie udziałowcom spółki jej dochodu, nawet wtedy, gdy nie został on im wypłacony w formie dywidendy a następnie opodatkowanie tego dochodu w państwie rezydencji udziałowca. Aby dana zagraniczna spółka mogła być zakwalifikowana do kategorii zagranicznych spółek kontrolowanych, musi spełniać określone warunki oraz być zlokalizowana w raju podatkowym lub państwie o relatywnie niskim opodatkowaniu dochodu. Stosownie do przepisów obowiązujących w Wielkiej Brytanii zagraniczna spółka jest uznawana dla celów podatkowych za kontrolowaną przez brytyjskiego rezydenta, jeżeli spełniony jest jeden z następujących warunków:

- rezydentowi temu przysługuje prawo do zarządzania sprawami spółki w związku z posiadaniem większości udziałów lub praw głosu (podmiot ten sprawuje kontrolę nad spółką w sensie prawnym),
- rezydent ten w przypadku zbycia wszystkich udziałów w spółce uzyska powyżej 50% przychodów z tego zbycia (podmiot ten sprawuje kontrolę nad spółką w sensie ekonomicznym),
- zastosowanie ma tzw. reguła 40%, czyli dwa podmioty wspólnie sprawują nad spółką kontrolę w sensie prawnym lub ekonomicznym, przy czym jeden z tych podmiotów, będący brytyjskim rezydentem dla celów podatkowych, ma co najmniej 40% udziałów w spółce, co daje mu prawo do jej kontroli w sensie prawnym lub ekonomicznym, natomiast drugi podmiot, niebędący brytyjskim rezydentem dla celów podatkowych, ma co najmniej 40% udziałów w spółce, dających mu prawo do jej kontroli w sensie prawnym lub ekonomicznym, jednak nie więcej niż 55% tych udziałów.

Zwolnione z opodatkowania są między innymi zagraniczne spółki kontrolowane w okresie 12 miesięcy od uzyskania przez nie takiego statusu, zagraniczne spółki kontrolowane świadczące usługi finansowe czy też zagraniczne spółki kontrolowane mające siedzibę w państwach, w których płacą one podatek dochodowy w wysokości nie niższej niż 75% podatku, jaki zapłaciłyby w Wielkiej Brytanii (*Controlled Foreign Companies*, 2014, s. 4).

W USA zagraniczną spółką kontrolowaną jest spółka, w której bezpośrednio lub pośrednio udziały w kapitale lub prawach głosu w wysokości powyżej 50%, mają

¹ 20.03.2015 r. Polska ratyfikowała Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA i towarzyszących Uzgodnień Końcowych. W rezultacie, na zasadzie wzajemności, polskie instytucje finansowe zobowiązane zostały do gromadzenia i przekazywania do krajowej administracji podatkowej określonych danych finansowych, które przesyłane będą amerykańskim służbom podatkowym.

amerykańscy rezydenci dla celów podatkowych. Przy określaniu wysokości udziałów w kapitale lub prawach głosu uwzględniani są jedynie ci udziałowcy, którzy mieli, w danym roku podatkowym, udział w tej spółce w wysokości co najmniej 10%, przez okres co najmniej 30 dni (McDaniel, Ault, Repetii, 2005, s. 115–116). W USA podlegają opodatkowaniu tylko niektóre kategorie dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych, a zwłaszcza dochody ze źródeł pasywnych. Zwolnione z opodatkowania są między innymi zagraniczne spółki kontrolowane z siedzibą w państwie, które nałożyło na ich dochód podatek w wysokości co najmniej 90% podatku, jaki zapłaciłyby w USA.

W Wielkiej Brytanii od 17 lipca 2013 roku w celu przeciwdziałania zjawisku unikania opodatkowania została wdrożona klauzula generalna obejścia prawa podatkowego (GAAR) (Schellekens, 2014, s. 1008), pozwalająca organom podatkowym na kwestionowanie podatkowych następstw czynności prawnych, jeżeli jedynym celem tych czynności było osiągnięcie korzyści podatkowej, w sytuacji gdy korzyść ta nie jest zgodna z intencją ustawodawcy. Klauzula ta ma zastosowanie w odniesieniu do podatków dochodowych (*income tax, corporation tax, capital gains tax*), podatku od spadków (*inheritance tax*), podatku dochodowego od paliw (*petroleum revenue tax*), podatku od zakupu nieruchomości (*stamp duty land tax*) oraz podatku nakładanego na osoby prawne z tytułu własności nieruchomości wykorzystywanych do celów mieszkaniowych (*annual tax on enveloped dwellings*). Od 1 marca 2014 roku ma ona zastosowanie także w odniesieniu do składek ubezpieczenia społecznego.

W USA w orzecznictwie sądów w celu przeciwdziałania zjawisku unikania opodatkowania jest stosowanych kilka doktryn. Należą do nich (Brzeziński, Korgol, 2011, s. 65–72):

- doktryna respektowania ekonomicznej treści czynności prawnych (*economic substance doctrine*), zgodnie z którą w prawie podatkowym uznawane są jedynie te czynności, które mają treść ekonomiczną niezależną od korzyści podatkowych uzyskiwanych przez podmiot je przeprowadzający,
- doktryna czynności pozornej (*sham transaction doctrine*), której skutkiem jest możliwość zanegowania transakcji, w sytuacji gdy strony ją zawierające, nie mają woli dokonania tego, co wynika z zastosowanej prawnej formy transakcji,
- doktryna celu gospodarczego (*business purpose doctrine*), w rezultacie której analizie są poddawane cele gospodarcze transakcji zawieranych pomiędzy podmiotami gospodarczymi i możliwe jest zanegowanie transakcji służących wyłącznie osiągnięciu korzyści podatkowych,
- doktryna kroczącej transakcji (*step transaction doctrine*), w następstwie której, w analizie celów danej transakcji są uwzględniane także inne transakcje z daną transakcją powiązane.

Nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków podatkowych może w Wielkiej Brytanii skutkować nałożeniem na podatnika stosownych kar. W przypadku błędu popełnionego w związku z nienależytą starannością przy wypełnianiu dokumentów podatkowych organy podatkowe mogą nałożyć karę w kwocie od 15% do 30% wartości zaniżenia zobowiązania podatkowego. W sytuacji działania celowego, polegającego przykładowo na popełnieniu oszustwa podatkowego w podatku od wartości dodanej (takiego jak: zaniżenie wartości obrotu podlegającego opodatkowaniu, wystawienie faktur niemających pokrycia w rzeczywistych transakcjach gospodarczych) może zo-

stać nałożona na podatnika kara w wysokości do 100% wartości zaniżenia zobowiązania podatkowego oraz kara do 10 lat pozbawienia wolności. Stosownie do przepisów amerykańskiego kodeksu podatkowego (*Internal Revenue Code*, § 7201) na każdy podmiot uchylający się od opodatkowania może zostać nałożona kara w kwocie do 100 000 \$ (500 000 \$ w przypadku korporacji), kara pozbawienia wolności do 5 lat lub obydwie kary łącznie.

Uwagi końcowe

Wysokość luki podatkowej w państwach OECD jest uzależniona od wielu czynników. Wpływa na nią między innymi struktura systemu podatkowego, mentalność podatników czy też skuteczność instrumentów przeciwdziałania zjawisku unikania i uchylania się od opodatkowania. W Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych luka podatkowa jest szacowana już od wielu lat. Jednocześnie w państwach tych są stosowane zróżnicowane instrumenty jej ograniczania.

Porównanie struktury luki podatkowej w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych jest utrudnione z powodu różnic systemu podatkowego oraz ograniczonej dostępności danych statystycznych. W obydwu badanych państwach do powstawania luki podatkowej w znacznie większym stopniu przyczyniają się podmioty prowadzące działalność gospodarczą niż podatnicy takiej działalności nieprowadzący. Największa luka podatkowa w tych państwach występuje w podatku dochodowym od osób fizycznych. W Wielkiej Brytanii wysoka jest również luka w podatku od wartości dodanej. W USA – w przypadku podatków stanowych – luka w podatku od sprzedaży jest znacznie niższa niż luka w stanowym podatku dochodowym od osób fizycznych. W Wielkiej Brytanii luka podatkowa w największym stopniu jest spowodowana występowaniem w gospodarce szarej strefy i przestępstwami skarbowymi. W Stanach Zjednoczonych prawie 80% luki podatkowej wynika z zaniżenia przez podatników deklarowanego podatku należnego.

W obydwu państwach ważnym instrumentem przeciwdziałania zjawisku unikania opodatkowania jest zagraniczna spółka kontrolowana. Definicja tej spółki oraz zakres zwolnień podmiotowych i przedmiotowych w przypadku tych państw jest różny. W Wielkiej Brytanii w celu zredukowania luki podatkowej jest stosowana między innymi klauzula generalna obejścia prawa podatkowego, podczas gdy w USA szeroko są stosowane odpowiednie doktryny orzecznicze. Błędy popełniane przez podatników w dokumentach podatkowych w następstwie nienależytej staranności mogą pociągać za sobą nałożenie na nich kar finansowych. Zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i USA na oszusta podatkowego może być nałożona nie tylko kara finansowa, lecz również kara pozbawienia wolności.

Literatura

- Adamczyk, A., Czyż, M. (2015). Determinanty luki podatkowej w VAT w krajach Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 864, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76 (1).
- Brzeziński, B., Korgol, R. (2011). Doktryna substance over form w orzecznictwie podatkowym sądów w Kanadzie. *Toruński Rocznik Podatkowy 2011*.

- Closing the Tax Gap: HMRC's record at ensuring tax compliance* (2012). Twenty-ninth Report of Session 2010–12. London: House of Commons, Treasury Committee.
- Collie, D., Norman, J. (2010). *Wisconsin's Billion-Dollar Tax Gap*. Milwaukee: Institute for Wisconsin's Future.
- Controlled Foreign Companies: an Overview* (2014). London: HM Revenue & Customs.
- Dubin, J.A. (2012). *The Causes and Consequences of Income Tax Noncompliance*. New York: Springer Science.
- Gemmell, N., Hasseldine, J. (2012). *The Tax Gap: A Methodological Review*. Wellington: Victoria University of Wellington.
- Measuring Tax Gaps 2014 edition* (2014). London: HM Revenue & Customs.
- Measuring Tax Gaps 2015 edition* (2015). London: HM Revenue & Customs.
- Reducing the Federal Tax Gap. A Report on Improving Voluntary Compliance* (2007). Washington: Internal Revenue Service. U.S. Department of Treasury.
- Schellekens, M. (2014). *European Tax Handbook*. Amsterdam: IBFD.
- Straty skarbu państwa w VAT: maj 2013 roku* (2013). Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych, Price-waterhouseCoopers.
- Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU Member States* (2015). Brussels: European Commission.
- Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies* (2015). Paris: OECD.
- Tax Gap Map* (2012). Washington: Internal Revenue Service.
- Ustawa z 20.03.2015 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA, oraz towarzyszących Uzgodnień Końcowych, podpisanych 7.10.2014 r. w Warszawie, Dz.U. 2015 poz. 686.
- White, J.R. (2012). *Sources of Noncompliance and Strategies to Reduce*. Washington: It, GAO.

TAX GAP IN THE UNITED KINGDOM AND THE UNITED STATES – STRUCTURE, ESTIMATION METHODS AND INSTRUMENTS FOR ITS REDUCTION

Abstract: Purpose – The main aim of this article is to present the structure of the tax gap in the United Kingdom and the United States, methods of its estimation and instruments of its reduction.

Design/Methodology/approach – The article contains a comparative analysis of the data on tax gap published by HM Revenue & Customs and Internal Revenue Service.

Findings – In the countries analysed there are significant differences concerning the structure of the tax gap. One of the most important methods used to reduce the tax gap in both countries is the controlled foreign company.

Originality/value – The article is one of the few publications in the Polish literature addressing the problem of tax gap in the selected OECD member states.

Keywords: tax avoidance, tax evasion, tax fraud, tax gap, USA, UK

Cytowanie

Hybka, M.M. (2016). Struktura, metody szacowania oraz instrumenty ograniczania luki podatkowej w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych Ameryki. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 5 (83/2), 187–198. DOI: 10.18276/frfu.2016.5.83/2-17.