

KRZYSZTOF MAGDIJ

magdijk@gmail.com

*Prawne instrumenty regulujące transfer środków pieniężnych  
do rajów podatkowych*

---

Legal Instruments Regulating the Transfer of Financial Resources to Tax Havens

**Słowa kluczowe:** *offshore*; raj podatkowy; oaza podatkowa; unikanie opodatkowania; przestępstwa podatkowe; budżet państwa

**Keywords:** offshore; tax haven; tax avoidance; tax offenses; country budget

**Kod JEL:** F02; F21; F23; F36; G24; G38; H25; H26

## **Wstęp**

Artykuł przedstawia ustawodawstwo polskie i europejskie oraz opracowania i sugestie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Celem opracowania jest pokazanie złożoności systemów prawnych oraz roli Komisji Europejskiej i Rady Europy jako organów wskazujących kierunek regulacji państwom członkowskim Unii Europejskiej. Bazując na powyższych przepisach i zaleceniach, przyjęto tezę zawierającą się w stwierdzeniu, iż występuje nagła potrzeba zwiększenia skoordynowanej, międzynarodowej wymiany informacji podatkowych.

Metodą analityczno-porównawczą zbadam aktualny stan prawny oraz jego wpływ na ewentualne ograniczenie rozwoju rajów podatkowych. Wykażę, iż pomimo występowania dużej ilości regulacji prawnych, brak współpracy organów

podatkowych utrudnia w największym stopniu ograniczenie wykorzystania krajów prowadzących szkodliwą politykę podatkową.

## **1. Inwestycje w rajach podatkowych jako źródło strat we wpływach podatkowych**

M. Sawicky oszacował, iż straty we wpływach budżetowych USA spowodowane uchylaniem się od płacenia podatków przez inwestorów indywidualnych wynoszą 40–70 mld USD rocznie [Sawicky, Robert, Guttentag, 2006]. K.A. Clausing ocenił wysokość strat budżetu USA spowodowanych cenami transferowymi stosowanymi przez korporacje na 60 mld USD rocznie [Kimberly, 2009].

Badania przeprowadzone nad regulacjami w pojedynczych krajach wskazują na wielkość przyływów związanych z inwestycjami w strefy *offshore* w wysokości odpowiednio dla: Republiki Południowej Afryki – 9,2% PKB, Chin – 10,2% PKB, Chile – 6,1% PKB, Indonezji – 6,7% PKB [Picciotto, 2014].

Biuro ONZ ds. Narkotyków i Przemoczości (UNODC) szacuje straty spowodowane procederem prania brudnych pieniędzy na wartość od 2 do 5% światowego PKB, czyli w przedziale pomiędzy 800 mld a 2 bln USD [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, 2013].

Spośród 100 największych przedsiębiorstw, których akcje były sprzedawane na Gieldzie Nowojorskiej w 2007 r. 83 miało zamiejscowe ośrodki pomocnicze w rajach podatkowych: American Express (39), AIG (18), Bank of America (115), The Boeing Company (38), CityGroup (427), Coca-Cola (8), Golden Sachs Group (29), J.P. Morgan Chase (50), Johnson & Johnson (38), Kraft Foods (36), Lehman Brothers Holdings (57), McDonald's (5), Morgan Stanley (273), PepsiCo (70), The Procter & Gamble (581) [United States Government Accountability Office Report, 2008].

## **2. Ustawodawstwo utrudniające wykorzystywanie stref *offshore* w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych**

Inwestowanie kapitału w rajach podatkowych jest w pełni legalne. Oazy podatkowe dla inwestorów otwierają możliwości dodatkowych zysków, jednak dla skarbu państwa inwestora stanowią straty z tytułu niewpłaconych podatków. Z tego powodu państwa wprowadzają regulacje prawne, których celem jest ograniczenie swobodnego dostępu do rajów fiskalnych. Podkreślić należy, iż obowiązujące regulacje prawne jedynie utrudniają podjęcie inwestycji, lecz ich nie zabraniają.

### **2.1. Strefy *offshore* w polskim systemie prawnym**

W 2009 r. minister finansów wydał dwa rozporządzenia precyzujące m.in. kwestie cen transferowych oraz przypadków eliminowania podwójnego opodatkowania [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 września 2009 r. w sprawie sposobu

i trybu określania dochodów osób fizycznych; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 września 2009 r. w sprawie sposobu i trybu określania dochodów osób prawnych]. Ordynacja podatkowa w dziale IIa również zawiera szereg artykułów związanych z tą kwestią [Ustawa..., 1997].

Listę wymogów formalnych, jakie żąda polski fiskus w związku z kontaktami handlowych z krajami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową, omawia art. 25a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wymienia on szereg obowiązków, które należy spełnić w kontaktach handlowych z krajami zaliczanymi do rajów podatkowych.

W obecnym kształcie prawo dewizowe nakłada restrykcje jedynie w przypadku chęci wwozu lub wywozu złota, platyny lub dewiz o wartości ponad 10 000 EUR [Ustawa..., 2002]. 19 maja 1997 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Konwencję o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych z 1988 r. [Oświadczenie rządowe..., 1998]. 1 stycznia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw. Rozszerzono paletę sytuacji, w których przedsiębiorcy są zmuszeni do składania zestawu dokumentów, których skompletowanie jednak nie stanowi dużego problemu.

## 2.2. Regulacje podatkowe w prawie Unii Europejskiej

Istotnym dokumentem ukierunkowującym organy podatkowe jest Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. Rada w stanowczy sposób narzuca terminy i procedury wymiany informacji dotyczącej wszelkich podatków poza VAT, cłami, podatkiem akcyzowym i składkami ubezpieczenia społecznego. Kategorycznie zabrania państwom członkowskim stosowania *fishing expeditions*, czyli niesprecyzowanego wyszukiwania obciążających informacji [*Definition of 'Fishing Expedition'*, 2014]. Dąży się do wprowadzenia spontanicznych wymian informacji [Dyrektywa Rady 2011/16/UE].

Rada UE przyjęła 1 grudnia 1997 r. Kodeks postępowania w sprawie opodatkowania działalności gospodarczej oraz opodatkowania wkładów oszczędnościowych [Wnioski z posiedzenia Rady ECOFIN, 1997]. Obejmuje on opis instrumentów podatkowych potencjalnie szkodliwych (np. z zerową stawką podatku) lub powodujących znaczne obniżenie opodatkowania.

Posiedzenie Parlamentu Europejskiego z 2 maja 2013 r. zaowocowało *Sprawozdaniem w sprawie walki z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania i rajami podatkowymi*. Powołuje się ono na listę dokumentów, które precyzowały do tej pory kwestie oszustw podatkowych [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, 2013]. Z uwagi na rozmiary opracowania w niniejszym artykule nie uwzględniono regulacji UE odnośnie do podatków pośrednich i obrotowych.

### 2.3. Regulacje prawne OECD

OECD (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) jest organizacją najbardziej zaangażowaną w próby wyeliminowania zjawisk występujących na skutek funkcjonowania systemów podatkowych i administracyjnych przyjętych w oazach podatkowych. Całościowo zagadnieniem zajmuje się Komitet ds. Podatkowych przy OECD. Jednym z priorytetów jego działania są porozumienia w sprawie unikania podwójnego opodatkowania [OECD, *Tax Information Exchange...*].

9 kwietnia 1998 r. wydano raport *Szkodliwa konkurencja podatkowa jako wzrastający, globalny problem* [OECD, *Harmful Tax Competition...*]. Wskazano w nim szereg kwestii w celu wyeliminowania zjawiska unikania opodatkowania z wykorzystaniem rajów podatkowych, m.in. brak efektywnej wymiany informacji podatkowej z organami podatkowymi w innych państwach.

W 2000 r. komitet OECD zidentyfikował 47 reżimów podatkowych, których systemy podatkowe zostały uznane za szkodliwe. W 2006 r. powstał raport z postępów w likwidacji szkodliwych praktyk podatkowych [OECD, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices...*].

W raporcie z 28 września 2009 r. pt. *Przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania przy użyciu obszarów offshore* wskazuje się, iż nie ma twardej strategii rządów państw i ostatecznych terminów w dążeniu do tego, by rejon *offshore* zaimplementowały odpowiednie przepisy prawa [OECD, *Countering Offshore Tax Evasion...*].

10 lipca 2007 r. powstał raport *Polepszanie dostępu do informacji bankowych w celach podatkowych* [OECD, *Improving Access...*]. Kolejnymi dokumentami dotyczącymi tego problemu były: *Budowanie przejrzystości podatkowej przez banki* z 13 lipca 2009 r., *Wykorzystanie strat w korporacji poprzez agresywne planowanie podatkowe* z 12 sierpnia 2011 r., *Wskazywanie ryzyk finansowych obejmujących straty banków* z 15 września 2010 r. [OECD, *Building Transparent Tax...*]. Ocenie poddano również rolę doradców podatkowych w opracowaniu pt. *Analiza zadań pośredników podatkowych* [OECD, *Study into the Role of Tax...*].

27 lipca 2010 r. opublikowano przewodnik dla asesorów i jurysdykcji pt. *Wprowadzanie w życie standardów przejrzystości podatkowej* [OECD, *Implementing the Tax Transparency...*]. Dostarczył on informacji o powstaniu Globalnego Forum Przejrzystości i Wymiany Informacji dla Celów Podatkowych oraz o wymianie doświadczeń pomiędzy krajowymi przedstawicielami organów podatkowych.

16 kwietnia 2012 r. zebrało się Globalne Forum, by podsumować dotychczasowe działania [OECD, *The Global Forum...*]. Najnowszy raport z 2013 r. wlicza 122 członków, wraz z krajami UE, tworzących największą grupę podatkową na świecie [OECD, *Tax Transparency 2013...*].

Wspólne działania zostały podjęte również przez Radę Europy wraz z OECD. Zaowocowały Konwencją o wzajemnej pomocy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania oraz wzorami bilateralnych umów, z których mogą skorzystać kraje chcące podpisać wielonarodowe umowy o wymianie informacji dotyczącej podatków [OECD, *Corporate Loss Utilisation...*].

#### 2.4. Opracowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF)

Aktualizowany 16 czerwca 2011 r. raport *Centra finansowe offshore*, sporządzony przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, wskazuje na potrzebę głębszej analizy aktywności inwestorów w rajach podatkowych oraz powiązań pomiędzy samymi centrami finansowymi zlokalizowanymi w obszarach *offshore* [IMF, *Offshore Financial Centers...*].

Pracownicy MFW udzielają pisemnych rekomendacji i zaleceń każdemu obszarowi uznawanemu za rejon *offshore*. Co ciekawe, rekomendacje te przedstawiają prywatną opinię pracowników MFW, są wykonywane jako wolontariat i nie stanowią oficjalnego stanowiska MFW. Ostatnia tego typu opinia została wystosowana dla rejonu Bermudy 16 września 2008 r. [IMF, *Bermuda: Assessment of Financial Sector Supervision...*].

30 maja 2008 r. zarząd MFW zdecydował o zintegrowaniu programu OFC (*Offshore Financial Center – Centrów Finansowych Offshore*) z FSAP (*Financial Sector Assessment Program – Program Analizy Sektora Finansowego*) [IMF, *IMF Executive Board...*].

Stany Zjednoczone przyjęły ustawę FATCA dotyczącą wymiany informacji o rachunkach zagranicznych do celów podatkowych. Występują jednak poważne problemy w wymianie informacji pomiędzy krajami UE i USA, gdyż Amerykanie nie są skłonni do dzielenia się informacjami [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, 2013].

#### Podsumowanie

Parlament Europejski kładzie nacisk na zwiększenie współpracy międzynarodowej w zwalczaniu przestępstw podatkowych, unikaniu opodatkowania, uchylaniu się od opodatkowania, zwalczaniu agresywnego planowania podatkowego i rajów podatkowych. Wiele strat można by uniknąć, jeśli Komisja Europejska skuteczniej by monitorowała udzielaną pomoc finansową państwom stowarzyszonym oraz gdyby nie dopuszczano do przetargów przedsiębiorstw, które naruszyły normy podatkowe [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, 2013].

Sugeruje się zwiększenie budżetu oraz personelu DG TAXUD jako instytucji przygotowującej opracowania związane z unikaniem opodatkowania, uchylaniem się od opodatkowania i umowami o unikaniu podwójnego opodatkowania.

W praktyce można zaobserwować niechęć organów podatkowych poszczególnych państw do współdziałania. Pomimo występowania podstaw prawnych i schematów działania, wymiana informacji istnieje w bardzo ograniczonym zakresie. Kolejne występujące po sobie raporty wskazują na iluzoryczność przyjętych rozwiązań. Czasami główną przeszkodą dla urzędników kontroli skarbowej jest bariera językowa i brak wypracowanych powiązań interpersonalnych osób zajmujących podobne

stanowiska w różnych krajach. Działania urzędników ograniczają się przeważnie do ochrony budżetu państwa macierzystego, z jednoczesnym lekceważeniem negatywnego wpływu działań przedsiębiorcy na budżety innych państw.

Propagowana idea spontanicznej wymiany informacji, czyli przesyłania jej do organów podatkowych innego państwa bez wcześniejszego powiadomienia o toczącym się postępowaniu, lecz z myślą o powiadomieniu organów podatkowych o możliwych nielegalnych działaniach ze strony podatnika, praktycznie pozostała bez odzewu za strony urzędników kontroli skarbowej. Wnioski płynące z powyższego stanu przedstawiają listę istniejących procedur do ponownego przeanalizowania i wdrożenia w instytucjach kontrolnych państw członkowskich Unii Europejskiej [Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, 2013].

## Bibliografia

- Definition of 'Fishing Expedition'*, [www.merriam-webster.com/dictionary/fishing%20expedition](http://www.merriam-webster.com/dictionary/fishing%20expedition) [data dostępu: 12.06.2014].
- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz. Urz. UE L 64/1 z 11 marca 2011 r.).
- IMF, *Bermuda: Assessment of Financial Sector Supervision and Regulation*, "IMF Country Report" 2008, No. 08/336, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08336.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08336.pdf) [data dostępu: 11.06.2014].
- IMF, *IMF Executive Board Integrates the Offshore Financial Center Assessment Program with the FSAP*, "Public Information Notice (PIN)" 2008, No. 08/82, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0882.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0882.htm) [data dostępu: 11.06.2014].
- IMF, *Offshore Financial Centers (OFCs): IMF Staff Assessments*, [www.imf.org/external/NP/ofca/OFCA.aspx](http://www.imf.org/external/NP/ofca/OFCA.aspx) [data dostępu: 11.06.2014].
- Kimberly A., *Clausing Multinational Firm Tax Avoidance and Tax Policy*, "National Tax Journal" 2009, Vol. LXII, No. 4.
- OECD, *Addressing Tax Risks Involving Bank Losses*, [www.oecd.org/tax/administration/addressingtaxrisk-sinvolvingbanklosses.html](http://www.oecd.org/tax/administration/addressingtaxrisk-sinvolvingbanklosses.html) [data dostępu: 11.06.2014].
- OECD, *Building Transparent Tax Compliance by Banks*, [www.oecd.org/tax/administration/buildingtransparenttaxcompliancebybanks.html](http://www.oecd.org/tax/administration/buildingtransparenttaxcompliancebybanks.html) [data dostępu: 11.06.2014].
- OECD, *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Text and Explanatory Report*, [www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Convention\\_On\\_Mutual\\_Administrative\\_Assistance\\_in\\_Tax\\_Matters\\_Report\\_and\\_Explanation.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Convention_On_Mutual_Administrative_Assistance_in_Tax_Matters_Report_and_Explanation.pdf) [data dostępu: 04.06.2014].
- OECD, *Corporate Loss Utilisation through Aggressive Tax Planning*, 12 August 2011, [www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/corporatelossutilisationthroughaggressivetaxplanning.html](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/corporatelossutilisationthroughaggressivetaxplanning.html) [data dostępu: 11.06.2014].
- OECD, *Countering Offshore Tax Evasion. Some Questions and Answers on the Project*, [www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/42469606.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/42469606.pdf) [data dostępu: 07.06.2014].
- OECD, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, [www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf) [data dostępu: 14.06.2014].
- OECD, *Implementing the Tax Transparency Standards. A Handbook for Assessors and Jurisdictions*, [www.oecd.org/tax/transparency/implementingthetaxtransparencystandardsahandbookforassessorsandjurisdictions.html](http://www.oecd.org/tax/transparency/implementingthetaxtransparencystandardsahandbookforassessorsandjurisdictions.html) [data dostępu: 09.06.2014].
- OECD, *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes The 2007 Progress Report*, [www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/39327984.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/39327984.pdf) [data dostępu: 10.06.2014].

- OECD, *Study into the Role of Tax Intermediaries*, [www.oecd.org/tax/administration/studyintotherolesoftaxintermediaries.html](http://www.oecd.org/tax/administration/studyintotherolesoftaxintermediaries.html) [data dostępu: 11.06.2014].
- OECD, *Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)*, [www.oecd.org/australia/taxinformationexchangeagreementstieas.htm](http://www.oecd.org/australia/taxinformationexchangeagreementstieas.htm) [data dostępu: 12.06.2014].
- OECD, *Tax Transparency 2013 in Progress*, [www.oecd.org/tax/transparency/GFannualreport2013.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/GFannualreport2013.pdf) [data dostępu: 15.06.2014].
- OECD, *The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, [www.oecd.org/ctp/harmful/43757434.pdf](http://www.oecd.org/ctp/harmful/43757434.pdf) [data dostępu: 15.06.2014].
- OECD, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries*, [www.oecd.org/tax/harmful/37446434.pdf](http://www.oecd.org/tax/harmful/37446434.pdf) [data dostępu: 07.06.2014].
- OECD, [www.oecd.org/tax/treaties/oecdmtcavailableproducts.htm](http://www.oecd.org/tax/treaties/oecdmtcavailableproducts.htm) [data dostępu: 14.06.2014].
- Oświadczenie rządowe z dnia 4 sierpnia 1998 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 25 stycznia 1988 r. (Dz.U.1998.141.914).
- Picciotto S., *The International Crisis of Income Taxation: Combating Tax Havens, Capital Flight and Corruption*, Lancaster University Law School, [www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/International\\_Crisis\\_of\\_Income\\_Taxation\\_1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/International_Crisis_of_Income_Taxation_1.pdf) [data dostępu: 29.05.2014].
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 września 2009 r. w sprawie sposobu i trybu określania dochodów osób fizycznych w drodze oszacowania oraz sposobu i trybu eliminowania podwójnego opodatkowania osób fizycznych w przypadku korekty zysków podmiotów powiązanych (Dz.U.2009.160.1267).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 września 2009 r. w sprawie sposobu i trybu określania dochodów osób prawnych w drodze oszacowania oraz sposobu i trybu eliminowania podwójnego opodatkowania osób prawnych w przypadku korekty zysków podmiotów powiązanych (Dz.U.2009.160.1268).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (Dz.U.2013.494).
- Sawicky M.B., Robert S., Guttentag J., *Bridging the Tax Gap: Addressing the Crisis in Federal Tax Administration*, EPI 2006.
- Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie walki z oszustwami podatkowymi, uchylania się od opodatkowania i rajów podatkowych (2013/2060(INI)), [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+WORD+V0//PL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+WORD+V0//PL) [data dostępu: 04.06.2014].
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz.UE 2006 C 321E, art. 94).
- United States Government Accountability Office Report to Congressional Requesters International Taxation Large U.S. Corporations and Federal Contractors with Subsidiaries in Jurisdictions Listed as Tax Havens or Financial Privacy Jurisdictions GAO-09-157*, December 2008, [www.gao.gov/new.items/d09157.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d09157.pdf) [data dostępu: 19.09.2014].
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U.1991.80.350 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U.1992.21, poz. 86 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U.1997.137.926).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U.2002.141.1178 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1328).
- Wnioski z posiedzenia w dniu 1 grudnia 1997 r. Rady ECOFIN w sprawie polityki podatkowej (98/C 2/01).