

Alicja Brodzka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

INICJATYWY MIĘDZYNARODOWE W KIERUNKU POPRAWY PRZEJRZYSTOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA OBROTU FINANSOWEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z optymalnym zakresem ustawodawstwa regulującego międzynarodowe przepływy finansowe. Dobrze zaprojektowane rozwiązania prawne pozwalają na utworzenie stabilnego i bezpiecznego klimatu inwestycyjnego – z jednej strony wspierając wolność inwestycji i wzmacniając pozycję konkurencyjną danego terytorium, z drugiej strony umożliwiając skuteczną walkę z niekorzystnymi zjawiskami oszustw finansowych i uchylania się od opodatkowania. W artykule przedstawiono zagrożenia związane z brakiem regulacji przepływów kapitałowych, a także konsekwencje zbytnej kontroli i nadmiaru surowych rozwiązań podatkowych. Zaprezentowano również inicjatywy państw rozwiniętych, zmierzające do zabezpieczenia narodowych systemów podatkowych przed utratą wpływów fiskalnych na skutek szkodliwych praktyk podatkowych, a także do poprawy przejrzystości obrotu finansowego oraz bezpieczeństwa na rynkach międzynarodowych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo obrotu finansowego, standardy w zakresie przejrzystości i wymiany informacji do celów podatkowych, międzynarodowa polityka podatkowa.

1. Wstęp

W obliczu erozji krajowych podstaw podatkowych, odpływu środków finansowych oraz coraz powszechniejszego zjawiska unikania i uchylania się od opodatkowania, rządy państw rozwiniętych stają przed decyzją: czy zredukować wielkość wydatków publicznych, czy też zwiększać obciążenia podatkowe dla podmiotów, które nie mogą się posłużyć metodami unikania opodatkowania. Wybór drugiego wariantu oznacza wzrost ciężarów fiskalnych dla mniej mobilnych, niewielkich podmiotów gospodarczych oraz mniej zamożnych osób fizycznych. Kraje podejmują próby zmian krajowego ustawodawstwa nakierowane na stworzenie klimatu inwestycyjnego zapewniającego większą kontrolę nad przepływami finansowymi oraz zapobieżenie odpływowi kapitałów do centrów trzecich. Umiedzynarodowienie rynków sprawia jednak, iż rozwiązania przyjmowane w izolacji, wyłącznie na gruncie krajowym, charakteryzują się niewielką skutecznością. W warunkach postępującej

globalizacji jedynym efektywnym rozwiązaniem wydają się zmiany podejmowane na arenie międzynarodowej. Wspólne opracowanie działań, które następnie zostaną wdrożone przez szeroką grupę terytoriów, może się przyczynić do realizacji celów uszczelnienia systemu wymiany informacji podatkowych oraz do walki ze zjawiskiem przestępczości finansowej i prania pieniędzy.

Celem artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z optymalnym zakresem ustawodawstwa regulującego międzynarodowe przepływy finansowe. W opracowaniu przedstawiono zagrożenia związane z brakiem regulacji przepływów kapitałowych, a także konsekwencje zbytnej kontroli i nadmiaru surowych rozwiązań podatkowych. Zaprezentowano również inicjatywy państw rozwiniętych, zmierzające do zabezpieczenia narodowych systemów podatkowych przed utratą wpływów fiskalnych na skutek szkodliwych praktyk podatkowych.

2. Unikanie i uchylanie się od opodatkowania

Natężenie zjawiska uchylania się od opodatkowania i agresywnej optymalizacji podatkowej ma dwa równoległe źródła. Jednym z nich jest trwający od dłuższego czasu, obecny wśród państw rozwiniętych trend zmierzający w kierunku zacieśniania systemów podatkowych w celu ochrony krajowych baz podatkowych. Drugim są poszerzające się możliwości oferowane przez kraje trzecie, stosujące zachęty podatkowe w celu przyciągnięcia zagranicznego kapitału. Raje podatkowe umożliwiają podmiotom gospodarczym i osobom fizycznym trzymanie znacznych kwot poza zasięgiem władz podatkowych właściwych ich miejscu rezydencji. Tym samym, tworząc klimat atrakcyjny z punktu widzenia zagranicznych podmiotów, wpływają na obraz międzynarodowych przepływów finansowych.

Próba zmniejszenia obciążeń podatkowych, do uiszczenia których podatnik jest zobowiązany przez władze podatkowe własnego państwa, może przybierać kilka form. Jeśli działania podatnika nie powodują naruszenia prawa, mamy do czynienia z tzw. unikaniem podatków (*tax avoidance*). Unikaniem opodatkowania jest również wykorzystywanie istniejących w systemie podatkowym luk prawnych, pozwalających na zmniejszenie daniny podatkowej (bądź zwolnienie z obowiązku jej zapłaty). Działaniem optymalizacyjnym może być także wybór alternatywnej formy opodatkowania, bardziej korzystnej z punktu widzenia podatnika. Unikanie opodatkowania może zachodzić przy wykorzystaniu profesjonalnego doradztwa, dzięki któremu dochodzi do sztucznej redukcji odpowiedzialności podatkowej.

Przeprowadzona optymalizacja podatkowa, szczególnie popularna wśród międzynarodowych korporacji, przewiduje wdrożenie serii transakcji (często pomiędzy ulokowanymi w różnych krajach podmiotami zależnymi), z których każda ma rzetelny charakter, lecz które w sumie przynoszą podatnikowi korzyści nieprzewidziane w przepisach prawa [Jasiński 2001, s. 14]. Unikanie opodatkowania, także to, które wykorzystuje nieefektywność systemu podatkowego, nie pociąga za sobą sankcji w przypadku identyfikacji takiego działania przez władze podatkowe. Może skutko-

wać jedynie próbą uszczelnienia systemu podatkowego i likwidacji rozwiązań przynoszących władzom podatkowym straty we wpływach podatkowych.

Chęć zmniejszenia obciążeń podatkowych może prowadzić do działań bardziej radykalnych, które nie pozostają w zgodzie z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Skrajną postawą jest uchylanie się od podatków (*tax evasion*), czyli oszustwa podatkowe. Najbardziej typowe oszustwa podatkowe przejawiają się w następujących działaniach: (1) zatajeniu materialnym, polegającym na ukrywaniu przedmiotu podlegającego opodatkowaniu (niezgłoszenie części dochodu, prowadzenie działalności bez rejestracji itd.), (2) zatajeniu rachunkowym, czyli prowadzeniu rachunkowości niezgodnej ze stanem faktycznym, (3) fałszywym kwalifikowaniu, polegającym na tworzeniu fikcyjnych sytuacji prawnych, podstawiania osób, zwiększania kosztów itd. [Famulska 1998, s. 27]. Praktyki uchylania się od opodatkowania, polegające na nielegalnym eliminowaniu lub zmniejszaniu ciężaru podatkowego, jako działania sprzeczne z prawem podlegają sankcjom przewidzianym w przepisach prawa krajowego.

3. Konsekwencje braku regulacji przepływów kapitałowych

Władze podatkowe krajów borykających się ze znacznym odpływem kapitałów i erozją podstawy podatkowej z niechęcią spoglądały na rosnącą popularność krajów o łagodnych reżimach podatkowych, bezwzględnie stosujących zasadę poufności bankowej. Terytoria doznające zjawiska „kapitału ucieczkowego” nie tylko nie miały możliwości opodatkowania zgromadzonych na terytoriach krajów trzecich środków, ale nie miały również prawa do informacji o faktycznej wysokości ulokowanych kwot. Sytuacja taka, od lat niezmienna, odpowiadała jurysdykcjom *offshore*. Raje podatkowe bardzo niechętnie podchodziły do wprowadzania jakichkolwiek zmian, skoro dotychczas funkcjonujące rozwiązania prawne pozwalały im na osiągnięcie legalnych korzyści. Broniły się zatem przed narzucaniem standardów krajów rozwiniętych, tym bardziej, że największe naciski pochodziły ze strony państw charakteryzujących się wysokim fiskalizmem, które najchętniej widziałyby systemy podatkowe podobne do rodzimych na wszystkich innych terytoriach. Jako odpowiedź na zarzuty o stosowaniu szkodliwych rozwiązań centra finansowe *offshore* przytaczały argument, iż kształtowanie stawek podatkowych leży w gestii każdego niezależnego kraju, a inne ułatwienia dla podmiotów nierezydentów są ustalane zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi.

Przeważającym argumentem, który pociągnął za sobą podjęcie zdecydowanych działań mających wpłynąć na ograniczenie swobody działania centrów finansowych *offshore*, okazały się liczby wskazujące na nasilające się zjawisko nielegalnego obrotu finansowego i prania brudnych pieniędzy. Międzynarodowy Fundusz Walutowy ocenił, że ok. 600-1 800 mld USD, czyli ok. 3-5% światowego produktu krajowego brutto, jest zaangażowane w pranie pieniędzy [The 2001 National... 2001]. Znaczna część tej sumy miała być efektem transakcji przeprowadzanych w krajach *offshore*.

Centra finansowe *offshore* były od lat uważane za miejsca, które oferują szeroką gamę produktów atrakcyjnych z punktu widzenia klienta pragnącego zachować anonimowość. Udogodnienia dotyczyły również podmiotów, które nie chciały zdradzać źródła pochodzenia swoich aktywów. Wśród produktów finansowych mogących sprzyjać dokonywaniu nielegalnych operacji wymieniano międzynarodowe podmioty biznesowe (*international business corporations* – IBCs) czy firmy-wydmuszki (*shell companies*), a także możliwość rejestracji i korzystania z usług banków *offshore*, niepodlegających kontroli żadnych organów nadzorczych. Krytyce poddano również tak ważną dla centrów finansowych *offshore* zasadę poufności informacji, skutecznie chroniącą inwestorów przed ewentualnym postępowaniem karnym i skarbowym prowadzonym przez władze właściwe dla ich kraju pochodzenia. Szacunki mówiły o ponad milionie anonimowych firm działających na całym świecie.

Międzynarodowe organizacje wskazywały, że podczas gdy zasada poufności w stosunku do klientów jest rzeczą całkowicie legalną i zrozumiałą, w nadmiernej formie oferuje nieograniczoną ochronę podmiotom kryminalistycznym, czerpiącym dochody z nielegalnych źródeł, a następnie dokonującym procedury „czyszczenia” środków finansowych przy użyciu rozwiązań *offshore*. Po procesie zatarcia źródła ich pochodzenia kapitały te są następnie inwestowane w obszary, które mogą być skutecznie wykorzystywane jako kolejne pralnie pieniędzy. Najczęściej jest to działalność wymagająca użytkowania dużych ilości gotówki – taka jak restauracje, kasyna czy nawet banki *offshore*.

Problemem pozostawał również fakt, że w miarę wnikania brudnych pieniędzy w międzynarodowy system bankowy trudniejsza staje się identyfikacja rzeczywistego źródła ich pochodzenia. Jeśli proceder przestępczości finansowej nie zostanie powstrzymany i będzie nadal się rozwijał, może on zaszkodzić całej gospodarce terytorium dopuszczającego na swoim obszarze aktywność elementów przestępczych w sferze finansowej. Silny popyt na gotówkę i działania spekulacyjne grup zajmujących się praniem pieniędzy wpływają negatywnie na stabilność stóp procentowych i często są przyczyną wysokiej inflacji w opisywanych krajach. Bez wątpienia groźnym elementem pozostają też tak oczywiste skutki, jak wzrost korupcji i zorganizowanej przestępczości oraz korupcja urzędników państwowych [*Can Offshore Keep...* 2006, s. 6].

Masowy napływ brudnych pieniędzy i przenikanie się sfer legalnej i kryminalnej w działaniu instytucji finansowej budziły obawy o stabilność gospodarczą i polityczną poszczególnych państw. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w opracowaniach dotyczących zjawiska prania brudnych pieniędzy, wśród skutków nasilania się opisywanego zjawiska wymieniał również: błędną politykę gospodarczą wynikającą z nieprawdziwych ogólnonarodowych danych statystycznych, nagłe wahania kursów walutowych i stóp procentowych spowodowane nieprzewidywanymi transgranicznymi transferami pieniędzy, uszczuplenie wpływów z podatków, niewłaściwą alokację wydatków (spowodowaną nieprawdziwymi zeznaniami o dochodach) oraz ograniczenie skali legalnych transakcji w obawie przed znalezieniem się w sferze podejrzeń o związku ze światem przestępczym [*Pranie brudnych...* 1998].

Wielka skala nielegalnych, ponadnarodowych przepływów finansowych stała się palącym problemem szczególnie w kontekście finansowania terroryzmu – zjawiska, które na początku XXI wieku nabrało szczególnej wagi. Szacunki Christian Aid wskazywały, iż corocznie do globalnego systemu bankowego wpływa ok. 1 bln USD brudnych pieniędzy. Połowa z tej kwoty pochodzi z krajów rozwijających się i znajdujących się w okresie transformacji (m.in. państwa byłych republik radzieckich). Uchylenie się od opodatkowania przez podmioty gospodarcze, szczególnie przez transnarodowe korporacje wykorzystujące centra finansowe *offshore* w procedurach „prania zysków”, oceniane jest na 200 mld USD rocznie. Kolejne 250 mld USD strat w przychodach podatkowych ma wynikać z wypływu środków finansowych należących do osób fizycznych (szacunki te uwzględniają kwoty powstałe w trakcie działalności przestępczej osób indywidualnych, wykorzystujących systemy *tax havens*). Pozostałe 50 mld USD to strata w wyniku wykorzystywania rajów podatkowych do ukrycia środków pochodzących z korupcji [*The shirts off...* 2005, s. 10].

4. Zagrożenia płynące ze zbyt surowych uregulowań krajowych

Wprowadzenie nadmiernie surowych uregulowań prawnych zmierzających do zwiększenia kontroli nad poczynaniami podmiotów indywidualnych i prawnych jest uważane w obecnych czasach za zamach na swobodę działalności gospodarczej i niedopuszczalną ingerencję w sferę prywatności obywateli. Stanowi również zaprzeczenie ogólnoświatowego trendu liberalizacji kontroli przepisów i stymulacji rozwoju globalnych rynków finansowych.

Cechą charakterystyczną obecnych czasów jest niemożność funkcjonowania pojedynczych gospodarek w oderwaniu od gospodarek sąsiednich. Rynek globalny to system naczyń połączonych, w którym następuje ciągła wymiana kapitału, pracy i środków produkcji. Wprowadzenie regulacji prawnych bardzo odbiegających od rozwiązań stosowanych na terytoriach sąsiednich wywołuje natychmiastową zmianę w ocenie atrakcyjności danego kraju – w oczach podmiotów zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

Rozwiązania prawne zwiększające konkurencyjność danego terytorium sprzyjają zainteresowaniu podmiotów obcych, kierujących się w wyborze lokalizacji analizą przychodowo-kosztową. Stymulują też lokalną aktywność gospodarczą, zachęcając do korzystania z rodzimych możliwości oszczędnościowych i inwestycyjnych. Regulacje zmierzające do zwiększenia kontroli nad poczynaniami własnych rezydentów, wprowadzane indywidualnie, w oderwaniu od działań innych krajów, skutkują nagłym spadkiem postrzegania terytorium jako atrakcyjnego miejsca lokowania środków finansowych. W konsekwencji państwa decydujące się na zaostrzenie regulacji podatkowych i prawnych odnotowują odpływ zagranicznego kapitału inwestycyjnego.

Poza niewątpliwym spadkiem konkurencyjności danego terytorium do głosu dochodzą również aspekty psychologiczne, bardzo istotne w przypadku decyzji osób

fizycznych. Postrzeganie własnego kraju jako terytorium o surowym systemie prawnym, którego rozwiązania ograniczają swobodę wyborów inwestycyjnych, a także nadmiernie wnikają w sferę prywatności obywateli, rodzi w mieszkańcach danego kraju naturalny opór i chęć przeciwstawienia się niesprawiedliwym – w ich oczach – rozwiązaniom. W konsekwencji zamiast bardziej skutecznego systemu informacyjnego, mającego na celu zwiększenie bezpieczeństwa przepływów finansowych, ochronę przez erozją bazy podatkowej oraz walkę ze zjawiskiem prania brudnych pieniędzy, dochodzi do stworzenia rozwiązania, którego najmniejsze słabości są masowo wykorzystywane w celu ucieczki przez jego surowymi prawami. Omijanie niesprawiedliwych z punktu widzenia podatników rozwiązań zachodzi wówczas nie tylko u podmiotów przestępczych, ale również u zwykłych osób.

Zbyt wysokie obciążenia fiskalne oraz surowe regulacje prawne doprowadzają w rezultacie do spadku efektywności krajowych systemów podatkowych. Podatnicy, traktując każdy ciężar fiskalny jako element obniżający ich końcowy stan majątku, w momencie utraty wiary w sensowność działania systemu podatkowego zaczynają poszukiwać metod obniżenia własnych zobowiązań wobec państwa. W rezultacie dochodzi do rozwoju szarej strefy, odpływu kapitału za granicę i zastopowania napływu środków spoza granic terytorium. Według S. Owsiaka: „można przyjąć w sensie teoretycznym i praktycznym, że istnieją granice opodatkowania, których przekroczenie wywołuje negatywne następstwa przejawiające się w ograniczeniu aktywności gospodarczej i zmniejszeniu się dochodów państwa” [Owsiak 1999, s. 184].

Kolejnym problemem jest fakt, iż zbyt rozbudowane przepisy stanowią przeszkodę dla rozwoju gospodarczego. Są one źródłem dodatkowych kosztów, ponoszonych przez przedsiębiorstwa i osoby fizyczne. Podmioty te zmuszone są przeznaczać większe środki na pomoc doradców interpretujących skomplikowane przepisy, a także ponosić koszty związane z koniecznością spełniania dodatkowych obowiązków (jak odpowiedzialność za uczciwość transakcji, konieczność przechowywania danych itd.).

Zmiany systemu prawnego, wprowadzane w oderwaniu od rozwiązań krajów sąsiednich, są w obecnych czasach rozwiązaniem mało efektywnym – szczególnie dla krajów rozwiniętych, powiązanych siecią zależności i układów zarówno z terytoriami sąsiednimi, jak i znajdujących się na podobnym etapie rozwoju. Wprowadzenie izolacjonizmu na obecnym etapie integracji gospodarki światowej nie wydaje się możliwe. Jedynym skutecznym rozwiązaniem, pozwalającym na realizację celów uszczelnienia systemu wymiany informacji podatkowych oraz walki ze zjawiskiem przestępczości finansowej i prania pieniędzy, wydaje się opracowanie zmian, które następnie zostaną wdrożone przez grupę terytoriów. Takie działania zmieniają klimat inwestycyjny na dużo większym obszarze, uniemożliwiając tym samym natychmiastową reakcję obronną podmiotów indywidualnych i prawnych, przejawiającą się w przeniesieniu środków finansowych na sąsiednie terytorium.

5. Cel: poprawa bezpieczeństwa obrotu finansowego

Wzrost przestępczości finansowej i zjawiska uchylania się od opodatkowania wywołał reakcje międzynarodowych organizacji. Odpowiedzią na nasilające się zjawisko prania brudnych pieniędzy było utworzenie międzynarodowej Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force – FATF*), złożonej z przedstawicieli państw rozwiniętych. Grupa miała ocenić wyniki dotychczasowej współpracy w zakresie zapobiegania wykorzystaniu instytucji finansowych do prania pieniędzy oraz zaproponować rozwiązania mające zwiększyć skuteczność współpracy między organami różnych krajów. Wynikiem zawiązania się grupy i jej późniejszych prac był szereg raportów okresowych, analizujących różnorakie aspekty zjawiska prania brudnych pieniędzy, a także rekomendujących działania mające zapobiegać rozprzestrzenianiu się badanego zjawiska. Działania, opublikowane po raz pierwszy w 1991 r. jako 40 zaleceń grupy FATF, zostały uznane za minimalne standardy niezbędne do podjęcia walki z praniem pieniędzy. Zalecenia skupiały się na trzech obszarach: (1) wzmocnieniu krajowych systemów prawnych, (2) zwiększeniu roli systemu finansowego, (3) zacieśnieniu współpracy międzynarodowej.

W zakresie wzmocnienia krajowych systemów prawnych FATF rekomendował kryminalizację prania pieniędzy uzyskanych z handlu narkotykami oraz wszystkich pozostałych poważnych przestępstw. Zalecenia zakładały również rozszerzenie odpowiedzialności karnej z tytułu prania pieniędzy na osoby prawne. Sugerowano także ustanowienie norm prawnych zezwalających na konfiskatę nielegalnych korzyści i majątku.

Drugi obszar zaleceń zakładał zaangażowanie systemu finansowego w walkę ze zjawiskiem prania pieniędzy. FATF zwrócił uwagę na wyjątkową rolę instytucji finansowych w systemie płatniczym, wynikającą z realizacji funkcji gromadzenia i transferowania środków finansowych. Współpraca wymienionych instytucji została uznana za niezbędną do efektywnego zwalczania nielegalnych przepływów finansowych.

W rekomendacji skorzystano z doświadczeń Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, który w latach wcześniejszych (1988 r.) wydał Deklarację Dobrych Praktyk dla systemów bankowych. Ustalenia Komitetu zostały włączone do rekomendacji FATF. *Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking Systems for the Purpose of Money Laundering*, wydane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, zawierało etyczne zasady działania instytucji finansowych:

1) zasada „poznaj swojego klienta” (*know your customer*) – zakładająca podejmowanie przez banki wszelkich możliwych działań w celu ustalenia prawdziwej tożsamości klienta, a także stosowanie skutecznych procedur weryfikacji oświadczeń nowych klientów;

2) przestrzeganie prawa – zakładające przeprowadzanie operacji finansowych zgodnie z etyką zawodową, obowiązującym prawem i rozporządzeniami. Zasada ta

pozostawiała opcję odmowy świadczenia usług w przypadku uzasadnionego podejrzenia, iż planowana transakcja ma na celu pranie brudnych pieniędzy;

3) współpraca z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości w przypadku uzasadnionych podejrzeń o pranie brudnych pieniędzy. Deklaracja ta przewidywała podjęcie przez instytucje finansowe działań dopuszczonych prawem, również w zakresie lokalnie obowiązującej zasady poufności bankowej;

4) istnienie formalnego systemu procedur i szkoleń stosowanych przez bank w celu dostosowania działań instytucji do zasad zawartych w Deklaracji. Czynności stosowane przez bank miały obejmować zarówno procedury ustalania tożsamości klienta oraz przechowywania wewnętrznej dokumentacji dotyczącej przeprowadzanych transakcji, jak i procedury wewnętrznego audytu. Szkolenia natomiast miały na celu zapoznanie każdego pracownika z przyjętymi przez bank zasadami działania [Gilmore 1999, s. 99].

Obszar trzeciej rekomendacji FATF zakładał zacieśnienie współpracy międzynarodowej w działaniach zmierzających do ograniczenia procederu prania pieniędzy. W zaleceniach wskazywano, iż narzędziami współpracy powinny być dwustronne i wielostronne porozumienia w zakresie pomocy prawnej i wymiany informacji na poziomie operacyjnym w przypadkach podejrzenia o pranie pieniędzy.

Rekomendacje FATF, uznane za ramy działań mających na celu zwalczanie przestępczości finansowej, zostały zaakceptowane przez większość jurysdykcji. Obecnie FATF posiada kompetencje stałego monitorowania państw pod kątem systemów ochrony przed praniem brudnych pieniędzy, proponowania rozwiązań w tym względzie oraz oceny stopnia zaawansowania państwa w dziedzinie środków ochrony przed praniem brudnych pieniędzy [*An introduction...* 2013].

6. Cel: międzynarodowy system wymiany informacji podatkowych

Poza regulacjami mającymi zwiększyć bezpieczeństwo na terytoriach krajów rozwiniętych, dostosowujących się do wzorcowych przepisów oraz do rekomendacji FATF, równolegle trwały prace nad projektami mającymi wpłynąć na poprawę przejrzystości i bezpieczeństwa obrotu w państwach będących beneficjentami przepływów finansowych. Główną rolę w identyfikacji problemowych obszarów ponownie odegrały prace robocze Grupy ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Owocem prac FATF były wydawane w cyklu rocznym raporty wyszczególniające te jurysdykcje, w których regulacje prawne oraz praktyka działania uniemożliwiały nawiązanie skutecznej współpracy międzynarodowej w celu eliminowania zagrożeń związanych z praniem brudnych pieniędzy (*Non-Cooperative Countries And Territories*) [Grzymała, Jeśkiewicz 2007, s. 135].

W 2000 roku Forum Stabilności Finansowej (Financial Stability Forum – FSF) wydało raport, grupujący 25 centrów finansowych *offshore* według trzech kategorii, wskazujących na stopień zagrożenia centrów w stosunku do równowagi między-

narodowych rynków finansowych [*The World...* 2006, s. 4]. W pierwszej grupie znalazły się terytoria postrzegane przez FSF jako centra z najlepiej rozwiniętym systemem prawnym i praktykami nadzoru rynków finansowych (Hongkong, Luksemburg, Singapur i Szwajcaria, Dublin, Guernsey, Jersey i Wyspa Man). W odniesieniu do krajów w grupie drugiej (Andora, Bahrajn, Barbados, Bermudy, Gibraltar, Liban, Makao, Malta i Monako) poczyniono zastrzeżenie, iż terytoria te powinny zwiększyć wysiłki mające na celu podniesienie standardów prowadzenia działalności gospodarczej, aż do osiągnięcia poziomu bezpieczeństwa krajów z grupy pierwszej. Trzecia grupa zawierała 16 terytoriów o „największym potencjalnym wpływie” na globalną równowagę finansową. W grupie znalazły się: Anguilla, Antigua, Antyle Holenderskie, Aruba, Bahamy, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Cypr, Kajmany, Kostaryka, Liechtenstein, Mauritius, Panama, Seszele, Vanuatu, Wyspy Turks i Caicos oraz Wyspy Cooka. Kryteria przesądzające o umieszczeniu danego terytorium na czarnej liście obejmowały dziesięć elementów:

- 1) brak regulacji (niedostateczna regulacja) i brak nadzoru (niedostateczny nadzór) w kontekście funkcjonowania instytucji finansowych,
- 2) wadliwe regulacje w dziedzinie wydawania koncesji dla instytucji finansowych,
- 3) niedostateczny poziom regulacji odnośnie do zasad ustalania tożsamości klientów instytucji finansowych,
- 4) przepisy o tajemnicy bankowej i poufności danych osobowych, które wykluczają ujawnianie danych w postępowaniu karnym lub administracyjnym,
- 5) brak należytego systemu przekazywania informacji o podejrzanych transakcjach,
- 6) niedostateczne regulacje w zakresie rejestracji działalności gospodarczej,
- 7) brak możliwości ustalenia tożsamości osób rzeczywiście uprawnionych do otrzymywania korzyści (*beneficial owners*), stojących za podmiotem, na rzecz którego jest dokonywana wypłata,
- 8) utrudnianie, w sferze zarówno prawnej, jak i faktycznej, międzynarodowej współpracy administracyjnej i sądowej,
- 9) brak lub niedostateczna ilość środków finansowych, technicznych czy osobowych, które pozwalałyby organom administracyjnym skutecznie wypełniać swe funkcje kontrolne i śledcze w związku z podejrzаныmi transakcjami; niekompetentny lub skorumpowany personel tych instytucji,
- 10) brak jednostki centralnej zajmującej się zbieraniem i przetwarzaniem informacji oraz raportowaniem o podejrzanych transakcjach do właściwych organów [*FATF Annual...* 2006].

Terytoria, które znalazły się w trzeciej grupie „o największym potencjalnym wpływie na globalną równowagę finansową”, zostały uznane za najmniej skłonne do współpracy w międzynarodowych działaniach zmierzających do zwalczania przestępczości finansowej. W komentarzu do raportu podano, iż centra finansowe

offshore nie są traktowane przez Forum Stabilności Finansowej jako zło samo w sobie, jeśli jednak nie utrzymują odpowiednich standardów bezpieczeństwa obrotu finansowego i nadzoru, mogą stanowić zagrożenie dla międzynarodowej stabilności rynków finansowych. FSF ostrzegło, iż jurysdykcje, które nie zastosują się do wskazań i nie podejmą działań mających na celu podwyższenie standardów prowadzenia działalności do zaleconego poziomu, spotkają się z sankcjami – włącznie z możliwością wprowadzenia zakazu współpracy biznesowej z „niepokornymi” centrami *offshore*.

Równoległe z pracami komitetu FATF, prace badawcze na temat wpływu szkodliwej konkurencji podatkowej oraz nielegalnych działań w sferze międzynarodowych finansów na globalną równowagę prowadzono na forum OECD. W 2000 r. Komitet Finansowy OECD opublikował raport dotyczący działań zmierzających do zwalczania oszustw podatkowych i eliminacji szkodliwej konkurencji podatkowej. Raport *Towards Global Tax Cooperation – Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices* identyfikował 47 krajów stosujących potencjalnie szkodliwe praktyki podatkowe oraz wzywał terytoria do wprowadzenia zmian w swoich systemach prawnych. Z pozostałych państw, nienależących do OECD, zidentyfikowano 35 terytoriów o ustawodawstwie spełniającym kryteria uznania za raje podatkowe (czyli stosujące szkodliwą konkurencję podatkową).

Szkodliwe praktyki, które piętnowała OECD, obejmowały szczególne formy prawne przedsiębiorstw, pozwalające na ukrycie tożsamości akcjonariuszy lub osób zarządzających, stosowanie preferencyjnych stawek opodatkowania dla szczególnych typów firm, a także brak wymiany informacji podatkowych. Działania, do których nakłaniano kraje wymienione w raporcie, zakładały podjęcie procedur zmierzających do porzucenia szkodliwych praktyk podatkowych. Według OECD istotnie wpływały one na międzynarodowy przepływ kapitałów i w efekcie zmniejszały narodowe bazy podatkowe [*Towards Global... 2000*].

Po ogłoszeniu raportu terytoria uznane za raje podatkowe zostały wezwane do usunięcia ze swojego systemu prawnego rozwiązań szkodliwej konkurencji podatkowej. W przypadku, gdyby raje podatkowe umieszczone na liście OECD nie zgodziły się na współpracę w zakresie eliminacji szkodliwych praktyk podatkowych, miały być narażone na konsekwencje państw zrzeszonych w Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego. W rezultacie wiele jurysdykcji wyszczególnionych na czarnej liście podjęło zobowiązania w zakresie zmiany swych dotychczasowych polityk w dziedzinie podatków (podpisując tzw. *commitment letters*), uzależniając jednak swoją zgodę od podjęcia przez OECD zobowiązania, iż w równym stopniu zwalczane będą praktyki typowe dla rajów podatkowych pojawiające się w krajach OECD (zasada tzw. *level playing field*). Chodziło głównie o takie kraje, jak: Luksemburg, Szwajcaria czy Stany Zjednoczone, które w zakresie określonych typów dochodów stosowały zwolnienia z opodatkowania, co zbliżało ich status do rajów podatkowych [Grzymała, Jeśkiewicz 2007, s. 132-135].

Skutkiem raportu były deklaracje wszystkich członków OECD wymienionych w opracowaniu do powzięcia działań, które docelowo pozwolą na ich usunięcie z listy krajów niewspółpracujących z międzynarodowymi organami wywiadowczymi. Przedstawiciele rajów podatkowych umieszczonych na czarnej liście także zdecydowali się na podpisanie listów zobowiązujących, obiecujących podjęcie działań zmierzających do ustalenia standardów działania zgodnych z zaleceniami OECD. W rezultacie 30 terytoriów zobowiązało się do:

1) wymiany informacji; jurysdykcje miały nie wprowadzać nowych przepisów dotyczących tajemnicy bankowej oraz przystąpić do umów, przewidujących dostarczanie informacji na wezwanie władz podatkowych lub kryminalnych państw trzecich – niezależnie od lokalnych przepisów uznających takie ujawnianie informacji za przewinienie;

2) przejrzystości; informacje o rzeczywistych właścicielach wszystkich typów jednostek biznesowych i trustów miały być w razie potrzeby dostępne dla władz (zasada *know your customer* miała obowiązywać na wszystkich etapach pośrednictwa finansowego); dodatkowo spółki miały podlegać obowiązkowi raportowania i audytu spełniającym międzynarodowe standardy;

3) braku uprzywilejowania; działania zakładały odejście zarówno od przepisów dopuszczających uprzywilejowanie podatkowe, jak i od specyficznych form spółek umożliwiających korzystanie z takiego uprzywilejowania [*The World...* 2006, s. 6-26].

Deklaracja wdrożenia programu dostosowawczego powodowała usunięcie z listy krajów niewspółpracujących z OECD. By spełnić wymagania OECD, terytorium musiało podpisać minimum 12 międzynarodowych porozumień o wymianie informacji podatkowych spełniających minimalne normy. Wypracowane na forum międzynarodowym standardy w zakresie przejrzystości i wymiany informacji do celów podatkowych zakładały:

1. Udostępnienie informacji przewidujące, iż:

- państwo trzecie zapewnia właściwym organom dostęp do wszystkich informacji dotyczących własności i tożsamości w odniesieniu do wszystkich właściwych podmiotów i porozumień,
- państwo trzecie zapewnia przechowywanie wiarygodnej ewidencji księgowej w odniesieniu do wszystkich właściwych podmiotów i porozumień,
- dostępne są informacje bankowe w odniesieniu do wszystkich posiadaczy rachunków bankowych.

2. Dostęp do informacji zakładający, że:

- właściwe organy danego państwa trzeciego są uprawnione do pozyskiwania i dostarczania informacji będących przedmiotem wniosku złożonego na mocy umowy o wymianie informacji, od każdej osoby będącej w posiadaniu takich informacji (lub je kontrolującej) w ramach swojej jurysdykcji terytorialnej,
- prawa i interesy osób w państwie trzecim, do którego skierowano wniosek o wymianę informacji, są chronione i zgodne ze skuteczną wymianą informacji.

3. Wymianę informacji poprzez fakt, iż:

- mechanizmy przyjęte do wymiany informacji między państwami zapewniają skuteczną wymianę tych informacji,
- siecią wymiany informacji są objęte wszystkie jurysdykcje będące znaczącymi partnerami państwa,
- mechanizmy wymiany informacji danego państwa zawierają odpowiednie przepisy zapewniające utrzymanie poufności informacji otrzymywanych w drodze wniosków o wymianę informacji,
- mechanizmy wymiany informacji w danym państwie działają przy poszanowaniu praw i zabezpieczeń podatników i osób trzecich,
- mechanizmy wymiany informacji w danym państwie pozwalają na terminowe dostarczenie informacji w ramach swojej sieci porozumień z innymi państwami.

Ogólnie przyjęte normy w zakresie przejrzystości i wymiany informacji, mające na celu znalezienie równowagi między ochroną krajowych systemów podatkowych a potrzebą zachowania prywatności podatników, zaczęły być szeroko stosowane na forach międzynarodowych. Standardy zostały zawarte w art. 26 Modelowej Konwencji OECD stanowiącej odniesienie przy zawieraniu umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Zostały również uwzględnione w Modelu Umowy o Wymianie Informacji Podatkowych [Brodzka, Garufi 2012, s. 397]. Kolejne lata przyniosły znaczący wzrost roli porozumień zawierających klauzule wymiany informacji w procesie wspierania przejrzystości międzynarodowych systemów finansowych. O ile przed rokiem 2008 liczba porozumień o wymianie informacji podatkowych była znikoma, o tyle od 2009 r. zawarto ponad 800 umów uwzględniających wyżej opisane standardy. Wśród sygnatariuszy porozumień znajdowały się zarówno kraje rozwinięte, o wysokich obciążeniach fiskalnych, jak i terytoria uchodzące za raje podatkowe.

W ostatnich latach we wdrażaniu standardów bardzo istotną rolę odegrało Światowe Forum Przejrzystości i Wymiany Informacji do Celów Podatkowych. W 2009 r. Światowe Forum rozpoczęło prace mające na celu dokładny przegląd stanu wdrożenia standardów w sprawach podatkowych w poszczególnych krajach – tzw. proces *peer review*. Oznaczało to dobrowolny, kompleksowy, dwuetapowy proces wzajemnej weryfikacji, dla każdego kraju badający zasady, na jakich udostępniane są informacje podlegające wymianie, wskazujący, jak mogą być one pozyskane przez właściwe władze krajowe oraz opisujący mechanizmy wymiany informacji z zagranicznymi organami podatkowymi. Raporty z procesu weryfikacji zawierają również zalecenia, jak badane kraje mogą poprawić swoją współpracę w międzynarodowych sprawach podatkowych. 66 zweryfikowanych krajów w fazie 1 (ocena ram prawnych i regulacyjnych) oraz 22 jurysdykcje poddane weryfikacji w fazie 1 i 2 (ocena ram prawnych i regulacyjnych, a także ocena skuteczności podjętych działań w praktyce) świadczą o skuteczności działań Światowego Forum Przejrzystości i Wymiany Informacji do Celów Podatkowych [*The Global...* 2012, s. 3]. Popularność procesu *peer review* zdaje się wskazywać, iż Światowe Forum może w przyszłości odegrać

znaczącą rolę w tworzeniu areny międzynarodowej współpracy, na której dojdzie do wypracowania (i późniejszego wdrożenia) jednolitych regulacji pozwalających na skuteczną wymianę informacji podatkowych.

7. Podsumowanie

Postępująca globalizacja oraz umiędzynarodowienie przepływów finansowych przyniosły konieczność podjęcia prawnych działań dostosowawczych, zapobiegających rozprzestrzenianiu się niekorzystnych zjawisk zagrażających bezpieczeństwu systemów finansowych. Działaniom przeprowadzanym na poziomie krajowych regulacji towarzyszył szereg inicjatyw podejmowanych na arenie międzynarodowej. Na forum FATF – Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy – podjęto problem wykorzystywania krajów trzecich o niewystarczająco uregulowanych i nieprzejrzystych systemach finansowych do procedurów przestępczych, korupcji i finansowania terroryzmu. Kolejne kroki analizujące stopień zagrożenia poszczególnych terytoriów poczyniono na Forum Stabilności Finansowej oraz OECD. Pracom analizującym wpływ szkodliwej konkurencji podatkowej na krajowe bazy podatkowe i globalną równowagę towarzyszyły inicjatywy zmierzające do identyfikacji terytoriów niewspółpracujących w zakresie wdrażania standardów przejrzystości i wymiany informacji. Rezultatem było opracowanie listy krajów stosujących potencjalnie szkodliwe praktyki, jednocześnie odmawiających podwyższenia standardów prowadzenia działalności do rekomendowanego poziomu.

W roku 2009, podczas spotkania G-20 w Londynie, ministrowie finansów podkreślili potrzebę dalszej ochrony systemów finansowych przed nieprzejrzystymi, unikającymi współpracy i słabo uregulowanymi terytoriami, w tym rajami podatkowymi. Wystąpili także o opracowanie zestawu sankcji oraz położyli nacisk na konieczność wzmocnienia działań w celu doprowadzenia do wdrożenia wspólnych rozwiązań na szerszym obszarze geograficznym. Wśród proponowanych środków zaradczych, możliwych do podjęcia w stosunku do terytoriów niestosujących się do minimalnych standardów przejrzystości i wymiany informacji podatkowych, znalazły się: (1) zwiększone wymogi w zakresie ujawniania informacji przez podatników i instytucje finansowe, (2) pobieranie podatków u źródła, (3) odmowa możliwości odliczania niektórych kosztów, (4) przegląd strategii w zakresie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, (5) przegląd polityki inwestycyjnej przez międzynarodowe instytucje finansowe, (6) przegląd dwustronnych programów pomocowych [Broszkiewicz 2011, s. 26].

Od tego czasu nasiliły się znacznie działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa i przejrzystości ponadnarodowych przepływów finansowych. Według organizacji międzynarodowych skoordynowane działania w zakresie dobrowolnego wprowadzania jednakowych norm na wielu terytoriach mogą wpłynąć na poprawę przejrzystości obrotu finansowego oraz bezpieczeństwa na rynkach międzynarodowych, a także – docelowo – skutecznie zabezpieczyć krajowe bazy podatkowe. Duże

nadzieje związane są z działaniami Światowego Forum Przejrzystości i Wymiany Informacji do Celów Podatkowych, dokonującego przeglądu krajowych systemów podatkowych pod kątem wdrożenia standardów przejrzystości i wymiany informacji. Prace przy identyfikacji terytoriów niewspółpracujących, budowaniu systemu ocen zgodności i kształtowaniu środków zaradczych wobec tych terytoriów mogą w przyszłości przyczynić się do implementacji dobrych standardów na szerszym obszarze geograficznym i tym samym doprowadzić do zwiększenia ich skuteczności.

Literatura

- An introduction to the FATF and its work*, FATF/OECD 2010, www.fatf-gafi.org (dostęp: 25.02.2013).
- Brodzka A., Garufi S., *The era of exchange of information and fiscal transparency: The use of soft law instruments and the enhancement of good governance in tax matters*, "European Taxation", vol. 52, IBFD, 2012.
- Broszkiewicz J., *Dobre rządy w Unii Europejskiej*, Europrojekty.pl, nr 3/II, luty 2011.
- Can Offshore Keep a Secret*, Lowtax Intelligence Report, 2006.
- Famulska T., *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998.
- FATF Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories 2005-2006*, FATF Annual Review, Załącznik nr 1, 23.06.2006.
- Gilmore W., *Brudne pieniądze*, PWE, Warszawa 1999.
- Grzymała M., Jeśkiewicz Ł., *Wykorzystanie rajów podatkowych w międzynarodowym planowaniu podatkowym*, [w:] Ł. Ziółek (red.), *Międzynarodowe planowanie podatkowe*, Difin, Warszawa 2007.
- Jasiński W., *Przeciw szarej strefie; nowe zasady zapobiegania praniu pieniędzy*, Poltext, Warszawa 2001.
- Owsiak S., *Finanse publiczne, Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.
- Pranie brudnych pieniędzy*, Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, Posiedzenie Nadzwyczajne na temat Światowego Problemu Narkotykowego, Nowy Jork, 8-10.06.1998.
- The 2001 National Money Laundering Strategy*, US Department of Treasury, The Office of Enforcement, wrzesień 2001.
- The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes – Information Brief*, OECD, 10.12.2012.
- The shirts off their backs – How tax policies fleece the poor*, Christian Aid Report, wrzesień 2005.
- The World of Offshore and its Future*, Lowtax Intelligence Report, 2006.
- Towards Global Tax Cooperation – Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, OECD Report, 2000.

INTERNATIONAL INITIATIVES TOWARDS TRANSPARENCY AND SECURITY OF INTERNATIONAL FINANCIAL FLOWS

Summary: The purpose of this article is the presentation of the main issues related to the optimal level of legislation governing the international financial flows. Well-designed regulations enhance the creation of stable and secure investment climate. On the one hand the rules support the freedom of investment and strengthen the competitive position of the territory. On the other they allow the effective fight against financial frauds, tax evasion and the erosion of the tax base. The paper analyses the risks associated with the lack of regulation of capital flows, as well as the consequences of too strict controls and excessive tax rules. It also presents international initiatives of developed countries, aimed both at securing the national tax systems against the loss of tax revenue due to harmful tax practices, and at improving financial market transparency and the security of international markets.

Keywords: security of financial transactions, standards of transparency and exchange of information for tax purposes, international tax policy.