Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

DOI:10.17951/h.2017.51.5.51

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LI, 5 SECTIO H 2017

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu. Wydział Nauk Ekonomicznych

ALICJA BRODZKA

alicja.brodzka@ue.wroc.pl

Wymiana informacji z terytoriami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową – stan obecny i perspektywy rozwoju

The Exchange of Tax Information with Uncooperative Territories – the Current State and the Prospects for Development

Słowa kluczowe: umowy o wymianie informacji podatkowych (TIEA); automatyczna wymiana informacji podatkowych; raje podatkowe; szkodliwa konkurencja podatkowa

Keywords: tax information exchange agreements (TIEAs); automatic exchange of tax information; tax havens; harmful tax competition

Kod JEL: F53; H26; H7; K34

Wstęp

Ostatnie lata przyniosły intensyfikację międzynarodowych inicjatyw nakierowanych na minimalizację znaczenia tzw. rajów podatkowych. Popularność tych terytoriów oraz ich niechęć do kontaktów z innymi administracjami podatkowymi od lat budzą wiele kontrowersji. Wskazuje się, że utrzymywanie nadmiernej poufności informacji wzmacnia zjawisko oszustw finansowych, tym samym przyczyniając się do pomniejszania bazy podatkowej w krajach rozwiniętych, stosujących wysokie standardy wymiany informacji.

Celem artykułu jest zaprezentowanie rozwiązań krajowych i międzynarodowych zmierzających ku zneutralizowaniu rosnącej popularności rajów podatkowych. W pierwszej części skupiono się na inicjatywach zmierzających do zwiększenia

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

przejrzystości międzynarodowych przepływów finansowych, a także umożliwienia wymiany informacji podatkowych pomiędzy administracjami podatkowymi poszczególnych terytoriów. W części drugiej na przykładzie Polski zaprezentowano doświadczenia z wymiany informacji podatkowych z krajami „niewspółpracującymi". Pod uwagę wzięto zarówno rekordy wymieniane na wniosek (przy powołaniu się na umowy o wymianie informacji podatkowych), jak i dane spływające z rajów podatkowych na zasadzie automatycznej (ze względu na umowy podatkowe zawarte na linii UE – centra *offshore*). W końcowej części opracowania przedstawiono wnioski oraz dokonano próby przewidzenia kierunków rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie wymiany informacji podatkowych.

1. Działania w kierunku poprawy przejrzystości i międzynarodowego systemu wymiany informacji podatkowych

Dynamika współczesnej gospodarki powoduje, że coraz większe znaczenie – tak dla administracji podatkowej, jak i podatnika – ma tempo i jakość gromadzonych informacji [Brzeziński, 2011]. Międzynarodowy (i działający) system wymiany informacji pozwoliłby na objęcie opodatkowaniem nielegalnych przepływów kapitałowych – transakcji rezydentów i nierezydentów, które nie są zgłaszane lub rejestrowane przez władze krajowe. Idący za tym wzrost wpływów budżetowych wpłynąłby pozytywnie na poprawę efektywności działań administracji publicznej. Jednocześnie ograniczenie korzyści płynących z międzynarodowej agresywnej optymalizacji podatkowej zwiększyłoby zachęty dla sektora prywatnego do dokonywania lokalnych inwestycji [Barrett, 1997; Slemrod, Wilson, 2009; FitzGerald, 2012].

W trakcie prac nad walką ze szkodliwymi praktykami podatkowymi OECD opracowało międzynarodowy standard wymiany informacji mający na celu znalezienie równowagi pomiędzy ochroną krajowych systemów podatkowych a potrzebą ochrony prywatności podatników. Wymagał on od państw wymiany danych na żądanie, w zakresie wszystkich spraw podatkowych, dla celów administracji i wykonywania lokalnych przepisów prawa – co ważne, również przez banki i inne instytucje finansowe, które dotychczas nie zgadzały się na udostępnianie informacji o swoich klientach [Matyszewska, 2010].

Międzynarodowy standard wymiany informacji opracowany przez OECD został następnie uwzględniony przy tworzeniu tzw. modelowej umowy o wymianie informacji podatkowych, a także zawarty w art. 26 do modelowej konwencji OECD w sprawie podatków od dochodu i majątku. Obie umowy modelowe stanowią odniesienie w procesie negocjacji porozumień bilateralnych – czy to umów o wymianie informacji podatkowych [OECD, 2012], czy o unikaniu podwójnego opodatkowania [Modelowa Konwencja OECD, 2010].

W 2000 r. OECD opublikowano listę zawierającą 35 rajów podatkowych. 47 kolejnych terytoriów określono mianem „potencjalnie szkodliwych reżimów

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

podatkowych". Warunkiem usunięcia danego kraju z czarnej listy miała być deklaracja współpracy w kierunku przejrzystości i efektywnej wymiany informacji podatkowych. Zgodnie ze standardami przyjętymi przez OECD za współpracującą jurysdykcję podatkową można było uznać terytorium, które zawarło co najmniej 12 umów, na podstawie których możliwa jest wymiana informacji podatkowej [OECD, 2000]. W ciągu kolejnych lat kraje sukcesywnie podejmowały zobowiązania przyjęcia międzynarodowych standardów podatkowych i były usuwane z czarnej listy. W konsekwencji w 2009 r. z listy usunięte zostały ostatnie terytoria, a w kolejnych latach świat odnotował gwałtowny wzrost liczby porozumień dających prawną podstawę do wnioskowania o udostępnianie informacji podatkowych.

2. Polskie doświadczenia w obszarze wymiany informacji podatkowych z krajami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową

Polska, jako kraj OECD, także podjęła działania mające na celu rozwój międzynarodowej współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych. W niektórych przypadkach zdecydowano się na rozszerzenie funkcjonujących już umów o unikaniu podwójnego opodatkowania o pełną klauzulę wymiany informacji podatkowych, z informacją znajdującą się w posiadaniu instytucji finansowych lub banków włącznie. W relacjach z większością krajów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową Polska nie dysponowała instrumentami prawnymi umożliwiającymi uzyskanie informacji podatkowych. Do nawiązania relacji z terytoriami, które dotychczas nie uczestniczyły we współpracy, zastosowano umowy o wymianie informacji podatkowych (TIEA).

2.1. Wymiana informacji na wniosek

Począwszy od 2009 r., Polska rozpoczęła negocjacje zmierzające do objęcia bazą traktatową terytoriów „niewspółpracujących", co w 2011 r. zaowocowało podpisaniem pierwszych porozumień TIEA (z Wyspami Normandzkimi). W sumie do 2017 r. Polska zawarła 14 umów o wymianie informacji podatkowych z: Andorą, Belize, Bermudami, Brytyjskimi Wyspami Dziewiczymi, Gibraltarem, Grenadą, Guernsey, Jersey, Kajmanami, Liberią, San Marino, Wspólnotą Bahamów, Wspólnotą Dominiki i Wyspą Man. W 3 przypadkach (Belize, Grenada i Liberia) porozumienia te do dnia dzisiejszego nie weszły w życie. Wymiana informacji na żądanie na podstawie opisywanych instrumentów po raz pierwszy stała się możliwa pod koniec 2011 r. (na mocy porozumienia z Wyspą Man); od marca 2015 r. taka możliwość występowała w przypadku wszystkich 11 terytoriów będących stroną (ratyfikowanych) umów o wymianie informacji podatkowych [Ministerstwo Finansów, 2017].

W celu uzyskania informacji o skali kontaktów w zakresie wymiany informacji podatkowych z krajami trzecimi złożono zapytanie do Biura Wymiany Informacji

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

Podatkowych w Koninie. Biuro to, działając przy Izbie Skarbowej w Poznaniu, pełni funkcję centralnego biura łącznikowego (*central liaison office*) oraz realizuje zadania związane ze współpracą międzynarodową (z państwami UE i państwami trzecimi) w zakresie wymiany informacji i wzajemnej pomocy w zakresie podatków [Izba Skarbowa w Poznaniu, 2015].

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej uzyskano informacje o wymianie informacji na żądanie w zakresie podatków bezpośrednich, mającej miejsce pomiędzy Polską a krajami spoza Unii Europejskiej. Dane zostały przedstawione w tab. 1.

Tab. 1. Wymiana informacji na żądanie (podatki bezpośrednie) z krajami spoza Unii Europejskiej w latach 2009–2015

Zapytania o informację podatkową	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wysłane przez RP	193	298	276	228	460	409	401
Otrzymane przez RP	93	125	142	152	111	96	115

Źródło: [Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie, 2016].

Analiza otrzymanych danych wskazuje na sukcesywny wzrost ilości złożonych wniosków o udostępnienie informacji. Maksimum ilości zapytań kierowanych do administracji podatkowych krajów trzecich zostało osiągnięte w 2013 r. (460); w latach kolejnych ilość wysłanych wniosków utrzymywała się w okolicach 400.

W tym samym okresie Polska również otrzymywała zapytania o pomoc w zakresie udostępniania informacji podatkowych – o ile w 2009 r. zapytań takich spłynęło 93, o tyle w latach następnych ich ilość dynamicznie rosła (do 152 w 2012 r.). W kolejnych trzech latach otrzymywane wnioski były nieco mniej liczne. Analiza udostępnionych danych wskazuje, że Polska częściej kieruje wnioski o informacje do krajów trzecich, niż spotyka się z takimi zapytaniami z ich strony. Potwierdza to kierunek przepływów finansowych, które mogą stanowić przedmiot zainteresowania władz podatkowych.

Przedstawione dane są konsekwencją współpracy zarówno z krajami, z którymi Polska utrzymuje stałe relacje gospodarcze (przy powołaniu się na klauzulę o wymianie informacji podatkowych zawartych w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania), jak i z terytoriami, z którymi w przeszłości nie miała żadnych stałych relacji (na podstawie umów o wymianie informacji podatkowych).

W celu znalezienia odpowiedzi na pytanie o skalę współpracy administracyjnej w zakresie wymiany informacji z terytoriami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową należało zbadać intensywność wykorzystania polskich porozumień TIEA. W reakcji na zapytanie Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie wskazało, iż do końca 2015 r. przy sporządzaniu wniosku o wymianę informacji na umowy TIEA powołano się w sumie 14 razy: w 2014 r. wystosowano 2 zapytania do administracji podatkowych (po 1 na Gibraltar i Jersey), a w 2015 r. takich wniosków

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

wysłano 12 (10 na Gibraltar i 2 na Kajmany). W badanym okresie nie istniał przepływ informacji w przeciwnym kierunku – nie otrzymano żadnych zapytań o udostępnienie informacji od krajów trzecich przy powołaniu się na istniejące porozumienia TIEA.

2.2. Automatyczna wymiana informacji

Wymiana informacji podatkowych na wniosek przez długi czas była traktowana jako globalny standard, który docelowo powinien umożliwiać transfer informacji pomiędzy jurysdykcjami na całym świecie. Udzielanie informacji na żądanie było rekomendowane przez OECD. Jedynie Unia Europejska w swoich deklaracjach wskazywała, że optuje za standardem automatycznej wymiany informacji do przyszłego wprowadzenia nie tylko pomiędzy państwami członkowskimi, ale i w relacjach krajów UE z terytoriami trzecimi.

Konsekwencją działań Unii Europejskiej w zakresie wdrażania opcji automatycznej wymiany informacji były umowy podatkowe wynegocjowane na poziomie Wspólnoty i podpisane z niektórymi terytoriami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową. Umowy te zakładały objęcie wymianą, w trybie automatycznym, informacji o dochodach odsetkowych osiąganych przez rezydentów państw UE na skutek złożenia oszczędności w instytucjach finansowych krajów trzecich. W przypadku części umów zakładano okres przejściowy, dopuszczający opóźnienie w uruchomieniu automatycznej wymiany informacji o dochodach odsetkowych w zamian za opodatkowanie tych dochodów i następnie przesyłanie, w formie zbiorczej, kwoty zebranego podatku do kraju rezydencji beneficjenta odsetek. Takie rozwiązanie pozwalało krajom trzecim, o rozwiniętej zasadzie poufności, na zachowanie tajemnicy bankowej. Krajom unijnym zapewniało natomiast napływ środków uzyskanych z opodatkowania dochodów odsetkowych ulokowanych *offshore* przez ich własnych rezydentów [Komisja Europejska, 2008].

Polska jako członek Unii Europejskiej stała się beneficjentem umów podatkowych zawartych z krajami trzecimi. Na ich podstawie zaczęła uzyskiwać informacje o dochodach odsetkowych z tytułu kwot ulokowanych w instytucjach finansowych *offshore*. W przypadku krajów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową automatyczne informacje mogły być wymieniane z: Andorą, Arubą, Bahamami, Bermudami, Brytyjskimi Wyspami Dziewiczymi, Gibraltarem, Guernsey, Jersey, Kajmanami, Lichtensteinem, Monako, San Marino i Wyspą Man.

Dane zebrane w tab. 2 wskazują na ilość rekordów informacji o dochodach odsetkowych, przetworzonych na zasadzie automatycznej, w latach 2011–2015.

Kierunek przepływu informacji z państw trzecich do Polski potwierdza istnienie zjawiska „kapitału ucieczkowego" i wskazuje na ważność istnienia mechanizmów umożliwiających współpracę międzynarodową w zakresie wymiany informacji – w badanym okresie przetworzono bowiem łącznie 2225 rekordów informacji z krajów trzecich, wysyłając zaledwie 18 rekordów. Największa ilość informacji o dochodach odsetkowych spłynęła do Polski w latach 2011–2015 z Jersey, a także

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

Tab. 2. Automatyczna wymiana informacji podatkowych Polski z krajami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową (lata 2011–2015)

Kraj	Otrzymane informacje					Wysłane informacje				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Andora	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Aruba	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–
Bahamy	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Bermudy	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	–	–	–	–	–	1	3	–	–	2
Gibraltar	24	48	58	1	66	–	–	–	–	–
Guernsey	19	65	65	38	21	–	–	–	–	8
Jersey	138	142	335	145	258	1	1	–	–	–
Kajmany	2	3	3	–	3	–	–	–	–	–
Lichtenstein	–	2	1	3	2	–	–	–	–	–
Monako	–	–	–	1	15	–	–	–	–	–
San Marino	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Wyspa Man	43	213	278	–	231	2	–	–	–	–

Źródło: [Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie, 2016].

z Wyspy Man, Guernsey i Gibraltaru. W badanym okresie odnotowano również pojedyncze przypadki automatycznego transferu informacji z Monako, Kajmanów, Lichtensteinu i Aruby.

Podsumowanie

Inicjatywy ostatnich lat, podejmowane na poziomie krajowym i międzynarodowym, nakierowane na walkę z oszustwami podatkowymi, wpłynęły znacząco na zmianę międzynarodowego klimatu prawnego. Państwa zaczęły coraz powszechniej wprowadzać do swoich systemów rozwiązania mające zwiększyć przejrzystość transgranicznych przepływów finansowych.

W konsekwencji można zaobserwować znaczące zmiany w obszarze budowania międzynarodowej współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych. Wprowadzenie licznych regulacji przyczyniło się do zmiany stanowiska większości krajów świata w zakresie wymiany informacji podatkowych oraz tajemnicy bankowej. Do chwili obecnej wszystkie kraje świata uprzednio objęte czarną listą OECD zdecydowały się podjąć współpracę i implementować wyżej wymienione standardy OECD zarówno w bazie traktatowej, jak i w prawie wewnętrznym [Departament Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów, 2010]. Nikt już nie wątpi w możliwość utworzenia międzynarodowego systemu wymiany informacji podatkowych. Co więcej, jest coraz mniej sceptyków poddających w wątpliwość efektywność budowanego systemu.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

Przykład Polski wskazuje, że nasz kraj jest obecnie na początkowym etapie budowania relacji z rajami podatkowymi. Porozumienia TIEA dały możliwość występowania z prośbami o dane podatkowe i zamknęły lukę wynikającą z braku jakichkolwiek podstaw prawnych do wnioskowania o informacje do omawianych terytoriów. Dodatkowo umowy o wymianie informacji podatkowych w większości weszły w życie po 2013 r. Uwzględniając czas potrzebny do przygotowania odpowiednich procedur, pierwsze wnioski o informacje zostały skierowane do krajów trzecich dopiero w 2014 r.

Polska może wiązać duże nadzieje z kolejnymi działaniami zmierzającymi do wprowadzenia automatycznej wymiany informacji jako przyszłego globalnego standardu – jej uczestnictwo w inicjatywach międzynarodowych pozwoli na włączenie się do ogólnego trendu i czerpanie z doświadczeń bardziej zaawansowanych partnerów. W lipcu 2014 r. OECD, wraz z krajami G20, ogłosiło, że będzie dążyć do wprowadzenia automatycznej wymiany danych finansowych do celów podatkowych. Docelowy standard zakłada, iż państwa będą gromadzić informacje od instytucji finansowych o rachunkach prowadzonych dla zagranicznych podatników i corocznie, w sposób automatyczny, z zachowaniem zasady wzajemności, będą wymieniać je z innymi terytoriami, które zdecydują się na przyjęcie nowych zasad [OECD, 2014]. Co istotne, standard ten jest sukcesywnie włączany do umów podatkowych uprzednio zawartych na szczeblu unijnym z rajami podatkowymi. Polska również zadeklarowała rozpoczęcie prac nad wdrożeniem nowego standardu – tym samym w przyszłości będzie mogła liczyć, na zasadzie wzajemności, na automatyczne dostarczanie danych z innych jurysdykcji.

Bibliografia

Barrett R., *Confronting tax havens, the offshore phenomenon and money laundering*, "International Tax Journal" 1997, Vol. 23, No. 2.

Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie, *Odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 5 marca 2016 r.*, kwiecień 2016.

Brzeziński B., *Relacje między administracją podatkową a podatnikami – od konfrontacji do współpracy*, [w:] P. Borszowski, A. Huchla, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Podatnik versus organ podatkowy*, Studia Finansowoprawne, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011.

Departament Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów, *Współpraca administracji podatkowych w zakresie międzynarodowej wymiany informacji podatkowych*, „Biuletyn Skarbowy" 2010, nr 3.

FitzGerald V., *International Tax Cooperation and Innovative Development Finance*, DESA Working Paper No. 123, ST/ESA/2012/DWP/123, 2012 (January).

Izba Skarbowa w Poznaniu, *Załącznik nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego Izby Skarbowej w Poznaniu z 2015* r., Regulamin Organizacyjny Biura Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie, 2015 (kwiecień).

Komisja Europejska, *Commission Staff Working Document presenting an economic evaluation of the effects of Council Directive 2003/48/EC on the basis of the available data*, Bruksela, 15.09.2008, SEC(2008) 2420.

Matyszewska E., *Terytoria uznawane za raje podatkowe wprowadzają zmiany*, „Dziennik Gazeta Prawna", 17.05.2010.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 08:38:47

Ministerstwo Finansów, *Wykaz umów o wymianie informacji w sprawach podatkowych*, www.finanse.mf.gov.pl/abc-podatkow/umowy-miedzynarodowe/wykaz-umow-o-wymianie-informacji-w-sprawach-podatkowych [dostęp: 24.08.2017].

OECD, Modelowa Konwencja OECD w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, 2010 (z poźn. zm.).

OECD, Modelowa umowa w sprawie wymiany informacji w sprawach podatkowych, 2012 (z późn. zm.).

OECD, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, 21.06.2014.

OECD, *Towards Global Tax Cooperation*, Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices, 2000.

Slemrod J., Wilson J.D., *Tax competition with parasitic tax havens*, "Journal of Public Economics" 2009, Vol. 93, **DOI: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.08.004**.

The Exchange of Tax Information with Uncooperative Territories – the Current State and the Prospects for Development

The goal of the article is presenting the national and international efforts aimed at neutralising the growing popularity of tax havens and reducing the "flight capital" phenomenon. The paper analyses countermeasures implemented in order to increase the transparency of international financial markets. First, the article examines the current state of Polish agreements that can form the legal basis for the international exchange of tax information. Next parts of the paper analyse the statistical data provided by the Polish Office of Tax Information Exchange in Konin, in order to answer the research question, whether the available solutions constitute tools that allow for the efficient exchange of tax information with "uncooperative" territories. The final part of the paper includes concluding remarks, together with attempts to predict the direction of future development in international tax information exchange.

Wymiana informacji z terytoriami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową – stan obecny i perspektywy rozwoju

Celem artykułu jest zaprezentowanie rozwiązań krajowych i międzynarodowych zmierzających ku zneutralizowaniu rosnącej popularności rajów podatkowych i ograniczeniu zjawiska „kapitału ucieczkowego". W pracy skupiono się na inicjatywach nakierowanych na zwiększenie transparentności rynków, a także umożliwienie wymiany informacji podatkowych pomiędzy administracjami podatkowymi poszczególnych terytoriów. Metodą analityczno-porównawczą zbadano aktualny stan prawny porozumień mogących stanowić podstawę do wymiany informacji podatkowych między Rzecząpospolitą Polską a terytoriami „niewspółpracującymi". W celu oceny skuteczności dostępnych rozwiązań przeanalizowano dane statystyczne dostarczone przez Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie. Artykuł zakończono wnioskami i próbami przewidzenia kierunków rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie wymiany informacji podatkowych.