

**Uniwersytet Warszawski**  
**Wydział Prawa i Administracji**  
**Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych**  
**Katedra Prawa Finansowego**

mgr Jakub Chowaniec

# **PRAWNY MODEL SZCZEGÓLNEGO PODATKU OD TRANSAKCJI FINANSOWYCH**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: Prof. dr hab. Witold Modzelewski

Recenzenci: dr hab. prof. nadzw. SGH Aleksander Werner  
dr hab. prof. nadzw. UKSW Piotr Zapadka

Warszawa 2019 r.

## Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy doktorskiej i zakresu badań

Problematyka obciążenia daninami publicznymi szeroko rozumianego sektora finansowego gospodarki, do którego zaliczyć można przede wszystkim: banki, zakłady ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, instytucje pożyczkowe, a także szereg innych podmiotów i ich odpowiedników w innych państwach świata, dokonujących na co dzień transakcji finansowych, czy zarządzających sporymi aktywami o znacznej wartości, charakteryzuje się doniosłością fiskalną, gospodarczą oraz społeczną. Pomimo, iż polski sektor finansowy gospodarki jest stosunkowo mały, nie tylko w wartościach nominalnych ale i pod kątem jego udziału w PKB gospodarki, to jednak wciąż w jego skład wchodzi duże przedsiębiorstwa, których właściwe opodatkowanie jest niezwykle istotne z punktu widzenia budżetu państwa, regulacji ostrożnościowych, a także z przyczyn społecznych, zasady równości opodatkowania, społecznej gospodarki rynkowej oraz konkurencyjności na rynku światowych usług finansowych. Relatywnie wysokie zyski oraz rentowność podmiotów sektora finansowego, budzą pytania o adekwatność danin publicznych ponoszonych przez te podmioty oraz udział obciążeń tych podmiotów w strukturze dochodów budżetowych.

Materia efektywnego, odpowiedniego i wyważonego opodatkowania sektora finansowego nie jest zagadnieniem wyłącznie polskim. Po kilku latach gwałtownego kryzysu *subprime*, który był głównie kryzysem instytucji finansowych, a wiele państw przeznaczyło olbrzymie środki publiczne na ratunek tego sektora<sup>1</sup>, wróciła idea wdrożenia szczególnego podatku obciążającego sektor finansowy. Kryzys *subprime* był zjawiskiem bezprecedensowym, odcisnął największe piętno na światowej gospodarce od czasu tzw. wielkiego kryzysu gospodarczego lat 1929-1933, ale także w sposób zdecydowany zmienił optykę patrzenia na sektor finansowy przez władze poszczególnych państw, obnażył słabość i w gruncie rzeczy również bezsilność tych państw względem wielkich instytucji finansowych. Powinien on stać się istotnym punktem zwrotnym w myśleniu o sektorze finansowym jako istotnej części gospodarki, stanowiącym swoisty krwioobieg finansowy państwa, ale także źródle ryzyka systemowego oraz dochodów budżetowych. Zaangażowanie olbrzymiego kapitału, którego źródłem były środki publiczne, pomogło osłabić skutki kryzysu i skrócić czas jego trwania, ale w konsekwencji zaowocowało olbrzymim przyrostem światowego zadłużenia publicznego.

Opodatkowanie sektora finansowego gospodarki nie jest ideą nową, gdyż pojawiała się ona w miarę trwania kolejnych kryzysów gospodarczych. Jednakże aż do czasu kryzysu *subprime* nie doczekała się szerszego urzeczywistnienia i w bardzo niewielu przypadkach

---

<sup>1</sup> R. de Mooij, G. Nicodeme, *Taxation and Regulation of the Financial Sector* (in:) R. de Mooij, G. Nicodeme, *Taxation and Regulation of the Financial Sector*, Londyn 2015, s. 1-2.

wyszła poza obszar debaty naukowej, toczonej głównie w kręgach ekonomistów. Ostatni kryzys finansowy obnażył nie tylko słabość państw, ale i idei oraz doktryny prawa podatkowego. Kiedy w jego konsekwencji pojawiła się wola polityczna i dodatkowe społeczne poparcie dla wdrożenia podatku sektorowego dla podmiotów finansowych w gospodarce, okazało się, iż brakuje przemyślanych i wypracowanych koncepcji tego podatku. Szczątkowe regulacje funkcjonujące w nielicznych krajach (głównie dotkniętej poprzednimi kryzysami Ameryki Południowej) oraz teoretyczne opracowania, niemal wyłącznie przygotowane pod kątem ekonomicznym, niestety nie stanowiły dobrych i wiarygodnych wzorców postępowania. Pomimo podjęcia wielu prób legislacyjnych i wdrożenia szczególnego podatku obciążającego sektor finansowy gospodarki w wielu państwach świata, regulacje te nie są spójne, cechują się różnorodnymi odmiennosćmi i nie zawsze realizują założony i postawiony przed nimi cel. Samo wdrożenie podatku sektorowego to jednak nie wszystko – konieczne są odpowiednie modyfikacje dotychczas obowiązujących danin publicznych, tak aby system podatkowy był spójny i szczelny w obszarze opodatkowania sektora finansowego. Tymczasem, szczególnie w państwach UE, zmiana treści wielu norm prawa podatkowego wymaga szerokiego konsensusu na szczeblu międzynarodowym, który jest trudny do osiągnięcia wobec nierównomiernego rozłożenia aktywów sektora finansowego i roli oraz znaczenia tego sektora dla gospodarek poszczególnych państw. Należy również podkreślić, że wystąpiły zróżnicowane motywy wdrożenia podatku w poszczególnych państwach – nie wszystkie państwa tak samo ucierpiały na skutek ostatniego kryzysu finansowego, nie wszystkie też (jako przykład można wskazać Polskę) wydatkowały środki publiczne na ratowanie sektora finansowego gospodarki.

Zagadnienie opodatkowania sektora finansowego gospodarki jest zatem bardzo istotną i wielowątkową kwestią i jednocześnie słabo zbadaną w Polsce, szczególnie pod kątem prawnym. Brak dotychczasowych istotnych polskich doświadczeń oraz względnie niewielki rozmiar sektora finansowego powodowały, iż zagadnienie jego opodatkowania było albo pomijane w licznych publikacjach<sup>2</sup>, konferencjach, dyskusjach i innych formach wymiany myśli i idei albo omawiane przy okazji analizy opodatkowania innych podmiotów lub analizy norm prawa podatkowego jedynie pod kątem przedmiotowym. Poprzez takie podejście zagadnienie opodatkowania sektora finansowego gospodarki uległo fragmentaryzacji i rozmyciu pośród innych aspektów prawa podatkowego. Zdaniem autora brakowało kompleksowego opracowania, które skupiłoby się na badaniach opodatkowania (i innych form obciążeń daninowych) sektora finansowego gospodarki z punktu widzenia podmiotów

---

<sup>2</sup> P. Dec, P. Masiukiewicz, *Podatek bankowy*, Warszawa 2013, s. 18.

tego sektora, a nie wyłącznie instytucji i norm prawa podatkowego, mających zastosowanie do tych podmiotów.

Ponadto należy wskazać, iż Polska stosunkowo późno zdecydowała się na wprowadzenie szczególnego podatku obciążającego podmioty sektora finansów publicznych. Nastąpiło to dopiero na początku 2016 r.<sup>3</sup>, a zatem kilka lat po tym jak większość państw, przede wszystkim należących do UE lub EOG, zdecydowała się na ten krok. Pomimo upływu tego czasu Polska nie skorzystała z doświadczeń tych państw i wdrożyła podatek oparty na modelu opłaty bankowej, niestety w wariantcie nieefektywnym gospodarczo, dodatkowo nie korygując go w odpowiedni dla polskiej gospodarki sposób.

Powstało bardzo niewiele polskich publikacji poświęconych opodatkowaniu sektora finansowego, a największą ilość informacji można znaleźć w artykułach prasowych, które jednak siłą rzeczy spłycają materię, zajmując się jedynie doraźnie bieżącymi problemami lub pracami legislacyjnymi, a nie kompleksowym omówieniem zagadnienia. Dalsza marginalizacja przedmiotowych kwestii może jedynie pogłębić zaistniałe problemy.

## **2. Przedmiot badań i metody badawcze**

Przedmiotowa dysertacja obejmuje kilka różnorodnych pól badawczych, z czego do najważniejszych należą:

- zebranie i analiza światowych doświadczeń i dorobku związanego z sektorowym podatkiem obciążającym instytucje finansowe – zarówno teoretycznych modeli wypracowywanych na przestrzeni historii rozwoju idei podatku aż do chwili obecnej;
- zebranie i analiza doświadczeń funkcjonowania (i konstrukcji) tego typu podatków w wybranych państwach świata;
- identyfikacja kluczowych deficytów regulacyjnych specyficznych zasad opodatkowania polskich instytucji finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem banków i ich krytyczna analiza;
- analiza możliwości i zasadności wdrożenia w Polsce nowego szczególnego podatku obejmującego sektor finansowy gospodarki, z uwzględnieniem aktualnych obciążeń daninowych podmiotów tego sektora, uwarunkowań międzynarodowych, gospodarczych, międzynarodowego konsensusu co do wdrożenia podatku w innych państwach oraz regulacji prawa unijnego.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1410 z późn. zm.).

Celem rozprawy doktorskiej było wypracowanie autorskiego modelu opodatkowania podmiotów sektora finansowego gospodarki szczególnym podatkiem, a także przedstawienie własnych postulatów i koncepcji dotyczących tego opodatkowania, z wykorzystaniem wyników badań przeprowadzonych podczas przygotowywania dysertacji. Z uwagi na bardzo duże zróżnicowanie funkcjonujących modeli podatków, możliwości i struktur gospodarek poszczególnych państw oraz ich sektorów finansowych, ciężko wskazać wzorcowy przykład konstrukcji, która mogłaby zostać recypowana do polskiego ustawodawstwa. Niestety z uwagi na ciągłą zmienność prawa podatkowego, ram prawnych UE, sytuacji gospodarczej oraz wielu innych parametrów, *omnis comparatio claudicat*; ważne jest zatem wypracowanie możliwie najbardziej uniwersalnych i sprawdzalnych rozwiązań, które zostałyby z pożytkiem wdrożone do polskiego ustawodawstwa.

Przygotowując rozprawę, autor stosował następujące metody badawcze: językowo-logiczną, dogmatycznoprawną, prawnoporównawczą, historycznoprawną, a także aksjologiczną i statystyczną. Zastosowane techniki badawcze to głównie: badania literaturowe, analiza i krytyka piśmiennictwa, badania dokumentów, analiza orzecznictwa, obserwacja, przy czym w dużej mierze dotyczyły one materiałów zagranicznych, z uwagi na bardzo niewielki zasób i aktualność źródeł polskojęzycznych.

Stan prawny rozprawy został przyjęty na dzień 1 października 2018 r.

### **3. Tezy rozprawy doktorskiej**

W przygotowanej dysertacji autor postawił szereg tez, których prawdziwość udowodnił w treści rozprawy. Pierwszą podstawową tezą jest stwierdzenie, iż system podatkowy uprzywilejowuje podmioty sektora finansowego gospodarki względem podmiotów z innych sektorów, a biorąc pod uwagę ich wyższą rentowność oraz generowane ryzyko systemowe dla państwa, powinno się wdrożyć szczególny sektorowy podatek, dodatkowo obciążający te podmioty, w miejsce obecnie obowiązującego podatku od niektórych instytucji finansowych.

Drugą tezą jest stwierdzenie, iż wprowadzony w Polsce w 2016 r. podatek od niektórych instytucji finansowych nie jest właściwą i pożądaną konstrukcją podatkową, która powinna obciążać podmioty sektora finansowego gospodarki w Polsce, z uwagi na liczne wady konstrukcyjne i wadliwe założenia, leżące u podstaw jego wdrożenia i należy go zastąpić inną konstrukcją, która lepiej realizuje założone cele, opartą o model podatku od działalności finansowej lub ewentualnie o model podatku od transakcji finansowych (ale jedynie w przypadku przyjęcia tego typu podatku także w innych państwach, w sposób skoordynowany lub nawet zharmonizowany).

Tezy pomocnicze rozprawy, przedstawiają się następująco:

- brak międzynarodowej koordynacji we wdrażaniu podatku w poszczególnych państwach;
- brak wypracowanego międzynarodowego konsensusu politycznego co do wdrożenia podatku oraz współpracy państw w celu przeciwdziałania unikaniu opodatkowania i unikaniu podwójnego opodatkowania;
- powinność zapewnienia międzynarodowej współpracy, szczególnie w kontekście woli wdrożenia daniny w formie podatku od transakcji finansowych, tak aby uniknąć zjawiska arbitrażu podatkowego, powodującego przeniesienie inwestorów oraz miejsca przeprowadzania transakcji podatkowych do jurysdykcji dysponującej odpowiednią infrastrukturą, ale nienakładającej tego typu podatku lub nakładającej, ale w znacznie niższym wymiarze;
- motywacjami do rozwoju koncepcji podatku były kolejne kryzysy finansowe, a ostatni kryzys, który rozpoczął się w 2007 r. w USA, był katalizatorem zmian, polegających na szerokim urzeczywistnieniu idei podatku i wdrożeniu go do ustawodawstw licznych państw;
- zmiany modelu opodatkowania sektora finansowego w gospodarce wymagają nie tylko uchwalenia nowego szczególnego podatku, ale także dokonania niezbędnych zmian w dotychczas obowiązujących konstrukcjach podatkowych;
- podatek od działalności finansowej jest rozwiązaniem lepszym od podatku od transakcji finansowych w przypadku, gdy dane państwo unilateralnie decyduje się na wdrożenie podatku sektorowego.

#### **4. Struktura rozprawy doktorskiej**

Niniejsza rozprawa doktorska została podzielona na 7 rozdziałów, krótko scharakteryzowanych poniżej, poprzedzonych wstępem.

Pierwszy rozdział rozprawy stanowi rys historyczny idei podatku od transakcji finansowych – ukazuje pierwsze koncepcje i najważniejsze głosy w dyskusji od J. M. Keynesa, poprzez J. Tobina i P. B. Spahna, H. Potomäki, E. Feige'a, aż do raportu Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 2010 r., który stanowi swoisty kamień milowy i punkt zwrotny w koncepcji daniny i wyodrębnia pozostałe modele podatku sektorowego. Rozdział ten pokazuje przekrój różnych koncepcji i idei opodatkowania, wskazuje na liczne argumenty zwolenników i przeciwników różnych typów i modeli podatku oraz potencjalne skutki wdrożenia każdego z nich.

Drugi rozdział poświęcony jest sumarycznemu przeglądowi podatków sektorowych występujących w różnych państwach świata, głównie państwach członkowskich UE, które

w największym stopniu i najszerszym zakresie wdrożyły tego typu daniny, ale również i z innych części świata. Analizą objęte zostały zarówno państwa niewielkie, jak i bardzo duże; państwa mające niewielki, a także rozwinięty rynek finansowy; państwa, które najbardziej ucierpiały podczas ostatniego kryzysu finansowego oraz państwa, które przeszły przez kryzys bez większych konsekwencji. Przedmiotem analizy są ogólne i najważniejsze założenia konstrukcyjne poszczególnych danin, a także wybrane doświadczenia państw z funkcjonowaniem i stosowaniem podatku (lub podatków) obecnie lub w przeszłości.

Przedmiotem rozdziału trzeciego rozprawy jest idea podatku od transakcji finansowych w UE, która nie doczekała się zmaterializowania, ale która nie została jeszcze definitywnie zarzucona (w rozprawie zaprezentowane zostały zarówno dwa projekty dyrektyw związanych z unijnym podatkiem od transakcji finansowych, jak i głosy aprobujące oraz krytyczne, a także problemy prawne związane z potencjalnym wdrożeniem podatku). Dodatkowo, w związku z tworzącą się unią bankową, przedstawiona została krótka charakterystyka jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, którego funkcjonowanie i konieczność zasilania stanowi ważne źródło zobowiązań banków.

Rozdział czwarty rozprawy obejmuje zagadnienia opodatkowania polskiego sektora finansowego gospodarki daninami powszechnymi, takimi jak: podatek od towarów i usług, podatek dochodowy od osób prawnych czy podatek od czynności cywilnoprawnych. Przedmiot syntetycznej analizy ograniczony został do tych przepisów, które w istotnym stopniu determinują zasady opodatkowania podmiotów sektora finansowego, wyróżniając je spośród pozostałego zbioru podatników.

Rozdział piąty rozprawy został poświęcony zagadnieniu podatku od niektórych instytucji finansowych, czyli swoistemu *novum* w polskim prawie podatkowym, wdrożonym ze skutkiem od lutego 2016 r. oraz opłat wnoszonych przez podmioty sektora finansowego gospodarki na rzecz m.in. systemu gwarantowania czy pokrycia kosztów nadzoru finansowego.

Przedostatni, szósty rozdział rozprawy, obejmuje analizę poprzednich polskich ustaw lub projektów mających na celu wdrożenie podatku sektorowego dla instytucji finansowych, w tym podatek od sprzedaży akcji w publicznym obrocie, który bardzo krótko obowiązywał w Polsce w 1995 r., a także projekty stanowiące pierwowzór obecnie funkcjonującego podatku od niektórych instytucji finansowych oraz odosobniony projekt podatku, który miał swoim zakresem objąć świadczenie usług finansowych.

Ostatni, siódmy rozdział zawiera wnioski podsumowujące, wynikające z badań prowadzonych podczas przygotowania i pisania przedmiotowej rozprawy oraz postulaty autora co do pożądanego kształtu opodatkowania sektora finansowego w Polsce.

Całość rozprawy zamyka podsumowanie oraz rozległa bibliografia obejmująca 265 pozycji literatury, a ponadto wskazanie na 131 aktów normatywnych, 91 wyroków sądowych, 73 interpretacje przepisów prawa podatkowego oraz 100 pozycji pozostałych opracowań.

## **5. Wnioski badawcze oraz postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda***

Należy zauważyć, iż w wyniku przeprowadzonych badań naukowych, udało się potwierdzić wszystkie tezy postawione we wstępie do dysertacji. Pierwsza teza rozprawy zakładała, iż obecny system podatkowy uprzywilejowuje podmioty sektora finansowego gospodarki względem podmiotów z innych sektorów, a biorąc pod uwagę ich wyższą rentowność oraz generowane ryzyko systemowe dla państwa, powinno się wdrożyć szczególnie sektorowy podatek dodatkowo obciążający te podmioty w miejsce obecnie obowiązującego podatku od niektórych instytucji finansowych. Po przeprowadzonych badaniach naukowych należy stwierdzić, iż pomimo pewnych dodatkowych danin publicznych (w porównaniu z innymi kategoriami podatników), związanych z systemem gwarantowania depozytów czy opłatą na pokrycie kosztów nadzoru rynku finansowego, ciężar podatkowy obejmujący podmioty sektora finansowego jest nieco mniejszy niż w przypadku podmiotów działających w innych sektorach rynku. Do tej sytuacji przyczynia się przede wszystkim zwolnienie przedmiotowe z podatku od towarów i usług, które chociaż w przypadku obrotu profesjonalnego podnosi koszty świadczenia usług, o tyle w przypadku obrotu konsumenckiego, daje wyraźną preferencję podatkową. Ogólny bilans, choć niezwykle trudny do precyzyjnego ustalenia z uwagi na ograniczoną ilość danych, wskazuje jednak na to, że zwolnienie z podatku od towarów i usług (podatku od wartości dodanej) jest korzystne dla całego sektora i przynosi preferencje szacowane na ok. 0,15% PKB w skali UE<sup>4</sup>. Dodatkowo normy prawne regulujące opodatkowanie rezerw bankowych na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych, a także pewne inne przywileje scharakteryzowane szerzej w rozdziale IV rozprawy, stwarzają kolejną preferencję podatkową dla tego sektora. Pomimo iż rentowność sektora finansowego obecnie jest niższa niż sprzed kryzysu i nie wyróżnia się już znacząco od wielu innych sektorów gospodarki, to jednak wciąż pozostaje powyżej średniej i jest zatem miejsce na dodatkowe opodatkowanie podmiotów tego sektora, tak aby

---

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Streszczenie sprawozdania z oceny skutków, towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE*, Bruksela, 28 września 2011 r., znak: SEK (2011) 1103 wersja ostateczna.



w większym stopniu mogły one uczestniczyć w finansowaniu wydatków publicznych. Wpływy z tego podatku powinny odpowiadać przynajmniej rozmiarowi istniejących preferencji, a sam podatek powinien dociążyć sektor finansowy, ale w rozsądnym wymiarze, tak aby nie zaszkodzić finansowaniu gospodarki i nie wstrzymać akcji kredytowej banków ani nie zagrozić działalności podmiotów tego sektora.

Z tego też powodu okazuje się, iż obecnie obowiązujący podatek od niektórych instytucji finansowych<sup>5</sup> nie jest rozwiązaniem właściwym, co było przedmiotem drugiej tezy postawionej we wstępie do niniejszej rozprawy. Teza ta stwierdzała ponadto, iż z uwagi na liczne wady konstrukcyjne i wadliwe założenia leżące u podstaw wdrożenia podatku od niektórych instytucji finansowych, należy go zastąpić inną konstrukcją, opartą o model podatku od działalności finansowej lub ewentualnie o model podatku od transakcji finansowych (ale jedynie w przypadku przyjęcia tego typu podatku także w innych państwach, w sposób skoordynowany lub nawet zharmonizowany), który lepiej realizuje założone cele. Na gruncie rozprawy wykazane zostały liczne mankamenty tej konstrukcji podatkowej. Część z tych uwag dotyczy zagadnień legislacyjnych, które można rozwiązać poprzez nowelizację samej ustawy, ale niektóre z nich mają charakter systemowy, nieusuwalny i wynikają z istoty modelu podatku, na którym został oparty podatek od niektórych instytucji finansowych, a który w samej swojej istocie nie jest w stanie opodatkować wartości dodanej, co jest najbardziej pożądanym celem nowego podatku sektorowego. Poza tym pokrywa się on z daninami publicznymi wnoszonymi na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego czy Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), które w przyszłości, po wstąpieniu Polski do ostatniego etapu unii bankowej, będą zasilać jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych. Dodatkowo pomijając wady samej idei opłaty bankowej jako modelu podatku, konstrukcja podatku od niektórych instytucji finansowych odbiega na niekorzyść względem typowej konstrukcji tego typu poprzez przyjęcie równowartości aktywów instytucji finansowych za podstawę opodatkowania. Takie rozwiązanie jest bardzo niekorzystne i ryzykowne dla gospodarki, ogranicza potencjał jej wzrostu i zniechęca banki do prowadzenia akcji kredytowej, nie ograniczając jednakże ryzyka ani typowego dla polskiego sektora finansowego problemu finansowania długoterminowych aktywów (np. w postaci kredytów mieszkaniowych) krótkoterminowymi pasywami (np. depozytami klientów na okres do 1 roku). Jediną zaletą tego podatku jest w zasadzie dodatkowy dochód dla budżetu państwa i to również znacząco niższy od pierwotnie zakładanego. Jednakże dochód budżetowy wystąpi w każdym z modelu

---

<sup>5</sup> Uregulowany ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1410 z późn. zm.).

podatku i można z powodzeniem wdrożyć podatek oparty na innym modelu, który poza zapewnieniem dodatkowych wpływów będzie również skutecznie realizował postawione zadania.

Zdaniem autora najbardziej właściwym rozwiązaniem dla Polski, biorąc pod uwagę stan polskiej gospodarki i polskiego rynku finansowego oraz ich perspektywy, jest danina skonstruowana w oparciu o model podatku od działalności finansowej, który nakierunkowany jest na opodatkowanie wartości dodanej instytucji finansowej, czyli tego, czego brakuje najbardziej na skutek zwolnienia przedmiotowego usług finansowych z podatku od towarów i usług. Podatek ten nie narusza struktury rynku, nie determinuje podejmowanych decyzji co do zawieranych transakcji, a jednocześnie przyniesie określone i niemałe dochody budżetowe, które z powodzeniem i z nawiązką zastąpią skutki derogacji podatku od niektórych instytucji finansowych. Uzależnienie wysokości stawki podatku od działalności finansowej od ryzyka prowadzonej działalności finansowej, co jest kolejnym postulatem autora, może nieco zdeterminować decyzje inwestorów, jednakże powinno wzmocnić skutki obowiązywania regulacji ostrożnościowych. Niemniej jednak, samym w sobie celem tego podatku nie powinno być zastępowanie tych norm ostrożnościowych – wsparcie ich powinno następować jedynie „przy okazji”. Z kolei wprowadzenie podatku opartego na modelu podatku od transakcji finansowych wymaga koordynacji działań z innymi państwami, w szczególności państwami członkowskimi UE. Negatywne doświadczenia z tego typu podatkiem, szczególnie w przypadku Szwecji, wskazują, iż jednostronne wdrożenie tego typu podatku jest nieprzewidywalne i może przynieść liczne niepożądane skutki. Wdrożenie go we wszystkich państwach UE w jednolitym kształcie spowoduje brak zachęt do arbitrażu podatkowego i nieopłacalność przeniesienia transakcji do innego państwa (pod warunkiem, że transakcja miałaby odbyć się na obszarze UE). Im więcej państw na świecie przystąpiłoby do wdrożenia tego typu podatku, tym będzie on skuteczniejszy i mniej ryzykowny dla stabilności rynków finansowych i dochodów budżetowych poszczególnych państw. Dopiero w takich warunkach można rozważyć wdrożenie tego typu podatku w Polsce.

Analizując historię rozwoju idei podatku, należy zauważyć, iż niestety potwierdziły się również postawione tezy pomocnicze o braku należytej międzynarodowej współpracy w zakresie wdrożenia podatku, konkretyzacji jego wariantu, administracji nim, przeciwdziałania unikania podatku oraz podwójnego opodatkowania, co byłoby bardzo przydatne z punktu widzenia szczelności systemu podatkowego. Najlepszym przykładem na potwierdzenie tej tezy jest wycofanie się Stanów Zjednoczonych Ameryki z idei podatku od transakcji finansowych, który miałby obowiązywać w państwach G-20. Brak konsensusu

spowodował wycofanie się z inicjatywy również innych państw, z uwagi na obawy o krajowe rynki finansowe. Gdyby podatek obowiązywał we wszystkich państwach posiadających znaczny i istotny światowy rynek finansowy, inwestorzy nie mieliby możliwości, aby łatwo przenieść transakcje do jurysdykcji wolnej od tego typu podatku ani innych zachęt do stosowania arbitrażu podatkowego. W sytuacji, gdy taka możliwość istnieje, efekt fiskalny podatku będzie niewielki lub w skrajnym przypadku wręcz znikomy, a konsekwencje dla krajowego rynku finansowego mogą być katastrofalne, czego idealnym przykładem jest wspomniany już podatek wdrożony w Szwecji w latach 80. XX w. Inne modele podatku (podatek od działalności finansowej, opłata bankowa) nie są aż tak narażone na negatywne konsekwencje braku międzynarodowej współpracy, jak podatek od transakcji finansowych, jednakże jej brak nieco utrudnia funkcjonowanie także i tych wariantów.

Za wystarczająco udowodnione uznać należy twierdzenie, iż kolejne głosy w dyskusjach, postulaty oraz propozycje w zakresie podatku sektorowego pojawiały się jako pokłosie kolejnych kryzysów finansowych i gospodarczych. Dzieło J. M. Keynesa powstało w 1936 r., w zasadzie niedługo po zakończeniu wielkiego kryzysu, który rozpoczął się w 1929 r. Publikacja J. Tobina o opodatkowaniu transakcji walutowych przypadła po rozpadzie systemu z Bretton Woods oraz po kryzysie naftowym w latach 70. XX w., który w konsekwencji doprowadził do kryzysu walutowego. Kolejne propozycje i komentarze pojawiły się w latach 90. XX w. i nasiliły się po kryzysie walutowym, który pojawił się w tym okresie. Idea podatku tym razem na dobre zagościła już w analizach i debatach nad reformą systemów podatkowych, jednakże z nielicznymi wyjątkami państw silnie dotkniętych kryzysem walutowym lat 90. XX w., nie przełożyła się na konkretne rozwiązania. Dopiero najnowszy i największy od 1929 r. kryzys finansowy stał się największym i najsilniejszym katalizatorem zmian i postępu w zakresie przeniesienia idei podatku na normy prawa podatkowego mające moc powszechnie obowiązującą. Pokłosiem kryzysu jest raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>6</sup>, który okazał się kluczowy w dzisiejszym myśleniu o podatku sektorowym. Chociaż raport nie przedstawił gotowych rozwiązań legislacyjnych i siłą rzeczy nie zawierał dokładnych analiz skutków wdrożenia poszczególnych typów podatku, głównie z uwagi na brak wiarygodnych danych płynących z doświadczeń wybranych państw, a także z uwagi na pośpiech, w którym był tworzony, to jednak jest bardzo ważnym punktem zwrotnym w myśleniu o podatku. Jednakże można zaryzykować stwierdzenie, że gdyby nie tak potężny kryzys i następcza determinacja państw co do próby wdrożenia podatku, opracowanie to nie powstałoby w ogóle. To kryzys finansowy i niespotykane dotychczas koszty absorpcji jego

---

<sup>6</sup> International Monetary Fund, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector. Final report for the G-20*, czerwiec 2010.

skutków zdeterminowały potrzebę działania i opracowania konkretnych propozycji dla państw.

Samo wdrożenie nowego podatku nie jest jednak rozwiązaniem problemu; konieczne jest dokonanie również niezbędnych zmian w już istniejących konstrukcjach podatkowych, tak aby osiągnąć efekt synergii i zapewnić spójność systemu podatkowego, co było przedmiotem kolejnej tezy pomocniczej. Co więcej, wydaje się, że pewnych zmian należy również dokonać w innych dyscyplinach prawa, jak choćby w prawie bankowym w zakresie norm ostrożnościowych. Wracając jednak do aspektów podatkowych, konieczne wydają się zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>7</sup>, a także zapewnienie kompatybilności systemu wdrażanego podatku od działalności finansowej z podatkiem od towarów i usług<sup>8</sup>. Ostatni z wymienionych podatków jest regulowany w zdecydowanej większości przez Dyrektywę 2006/112/WE<sup>9</sup>, zatem jakiegokolwiek zmiany wymagają zagwarantowania uprzedniej zgodności nowelizacji z treścią Dyrektywy 2006/112/WE albo poprzez skorzystanie z dyskrejonalnych uprawnień, które przysługują państwom członkowskim, albo poprzez zgodę na odstępstwo wyrażoną w oparciu o art. 395 Dyrektywy 2006/112/WE, albo poprzez nowelizację samej Dyrektywy 2006/112/WE, jeżeli do niej dojdzie. Zdaniem autora dobrym rozwiązaniem byłoby również zniesienie opłat na pokrycie kosztów nadzoru sektora finansowego – nie są to duże kwoty z punktu widzenia wydatków publicznych, a zawsze byłoby to ograniczenie ilości danin publicznych i w pewnym sensie zwiększenie niezależności organu nadzoru od podmiotów nadzorowanych. Sam koszt nadzoru może zostać uwzględniony np. w pracach nad kalkulacją stawki przyszłego polskiego podatku od działalności finansowej.

Ostatnia z tez dotyczyła wyższości podatku od działalności finansowej (dalej: FAT) nad szerzej proponowanym i postulowanym podatkiem od transakcji finansowych (dalej: FTT). Porównanie doświadczeń państw skandynawskich (Danii i Islandii) z doświadczeniami państw, które wdrożyły podatek w wersji FTT, wskazuje na większą stabilność dochodów z FAT, mniejszy negatywny wpływ na rynek, ale również mniejszą potencjalną dochodowość. Biorąc jednak pod uwagę możliwość łatwego przeniesienia transakcji finansowych za granicę w przypadku jednostronnego wprowadzania podatku przez poszczególne państwa, FAT jest konstrukcją zdecydowanie mniej narażoną na zmaterializowanie się tego ryzyka. Dopiero skoordynowane wdrożenie FTT w większości państw może przynieść określone pozytywne

---

<sup>7</sup> Uregulowanym ustawą z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Uregulowanym ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L z dnia 11 grudnia 2006 r. nr 347, s. 1 z późn. zm.).

skutki dla poszczególnych państw, które będą uczestniczyć w tym systemie. Unilateralne działania mające na celu wdrożenie FTT mają niewielkie szanse na sukces, za to pokażą szansę na porażkę. Stąd też, w przypadku decyzji co do jednostronnego wdrożenia podatku, model oparty na konstrukcji FAT jest rozwiązaniem zdecydowanie lepszym i bardziej stabilnym.

Abstrahując od odpowiedzi na postawione w rozprawie tezy, podkreślić należy, iż mimo licznych opracowań (głównie o charakterze ekonomicznym) oraz pewnych doświadczeń wybranych państw z sektorowym podatkiem obejmującym instytucje finansowe gospodarki, nie udało się wypracować spójnych modeli opodatkowania sektora finansowego na świecie. W chwili obecnej funkcjonują trzy, zupełnie różne od siebie modele, z których każdy jest dodatkowo modyfikowany i dostosowywany do specyfiki państwa, które decyduje się go implementować do swojego ustawodawstwa. Biorąc pod uwagę stosunkowo krótki okres obowiązywania wielu konstrukcji podatkowych, ciężko dziś jednoznacznie ocenić skutki obowiązywania tych podatków dla gospodarek poszczególnych państw, aczkolwiek pewne wnioski dało się już wyciągnąć. Zagadnienie to jest również niezwykle dynamiczne, szczególnie po ostatnim kryzysie gospodarczym. W konsekwencji wiele regulacji ulega szybkim zmianom, głównie w zakresie stawek oraz konstrukcji podstaw opodatkowania. Jest to uzasadnione tym, że wiele państw wdrożyło podatek, nie będąc pewnymi ostatecznych skutków, które on przyniesie i dopiero weryfikacja funkcjonowania podatku w praktyce, połączona z ciągle zmieniającymi się wymogami ostrożnościowymi i nowymi daninami (jak np. obowiązkowe wpłaty na jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych) pozwalała na dokonywanie bieżących ocen i determinowała określone korekty w poszczególnych elementach konstrukcji podatku.

Wiele z tych doświadczeń powinno być szczegółowo przeanalizowanych przez polskiego ustawodawcę w celu wdrożenia jak najlepszego wariantu podatku sektorowego, który powinien obowiązywać w Polsce. Autor sugeruje, aby wprowadzić daninę opartą na modelu podatku od działalności finansowej (FAT), ale z pewnymi konkretnymi modyfikacjami, dostosowanymi do polskich realiów gospodarczych, a także ze zmianami w przepisach obowiązujących w innych aktach normatywnych, które są możliwe do wdrożenia bez konieczności uzyskiwania zgody na odstępstwo od norm prawa unijnego. Danina ta pozwoli opodatkować skutki transakcji finansowych, a nie same transakcje, przez co nie będzie wpływać na wolumen i strukturę zawieranych transakcji, będzie również bardziej stabilna z punktu widzenia ryzyka dla podatników oraz dochodów budżetowych. Z drugiej strony model ten pozwoli na efektywne opodatkowanie wartości dodanej wygenerowanej przez instytucje finansowe, co najlepiej zrekompensuje skutki zwolnienia przedmiotowego

w podatku od towarów i usług. Należy ponadto dodać, iż podatek oparty na modelu FAT może znaleźć zastosowanie także w stosunku do podmiotów innych sektorów gospodarki, które prowadzą działalność zwolnioną przedmiotowo z podatku od towarów i usług.

Autorski model podatku sektorowego, który powinien zostać wprowadzony w Polsce, został szczegółowo przedstawiony w rozdziale VII rozprawy i zakłada opodatkowanie zysków instytucji finansowych oraz wypłacanych wynagrodzeń, czyli *de facto* wartości dodanej wypracowanej przez te podmioty, tylko obliczonej w sposób alternatywny względem powszechnie stosowanej w podatku od towarów i usług metody fakturowej. Model podatku nie wyklucza większego obciążenia części podstawy opodatkowania, na którą składają się wypłacone wynagrodzenia, kosztem zysków (obliczanych jednak odmiennie niż na potrzeby podatku dochodowego od osób prawnych), szczególnie w przypadku próby agresywnej optymalizacji podatkowej dokonywanej przez podatników, jednakże aby najpełniej opodatkować wartość dodaną wygenerowaną przez instytucje finansowe, najlepiej oba filary podstawy opodatkowania objąć jednolitą stawką podatkową; jej wysokość może być jednak uzależniona od stopnia ryzyka, które generuje dana instytucja finansowa. Z uwagi na możliwość nadużyć prawa oraz ryzyko optymalizacji podatkowej zdaniem autora instytucje finansowe nie powinny otrzymać kredytu podatkowego w FAT w wysokości naliczonego podatku od towarów i usług, którego ciężar ekonomiczny poniosły, nabywając dobra i usługi w poprzednich fazach obrotu. W konsekwencji postulowana stawka podatku powinna być znacząco niższa niż podstawowa stawka podatku od towarów i usług i wynosić około 8-10%. Rozwiązanie to stanowić będzie swoisty kompromis pomiędzy nadmiernym obciążeniem obrotu profesjonalnego i niedociążeniem obrotu konsumenckiego.

Postulowany podatek może zostać wdrożony niezwłocznie i jednostronnie przez Polskę, choć oczywiście współpraca międzynarodowa w tym zakresie byłaby wskazana dla poprawy efektywności podatku i uregulowania spraw transgranicznych, których w zglobalizowanym świecie finansów jest bardzo wiele. Autor nie rekomenduje wdrażania podatku od transakcji finansowych, gdyż nie opodatkowuje on wartości dodanej wygenerowanej na danej transakcji, a ponadto jest zdecydowanie bardziej ryzykowny i ingerujący w strukturę rynku. Niemniej jednak w razie pojawienia się zorganizowanej międzynarodowej inicjatywy wdrożenia światowego FTT, obejmującej przynajmniej wszystkie najważniejsze rynki finansowe, z pewnością warto przystąpić do tej inicjatywy, gdyż wiele z ryzyk generowanych przez ten typ podatku zostanie wyeliminowanych z uwagi na podjęcie międzynarodowej współpracy w zakresie przeciwdziałania unikania opodatkowania, a także na znaczące ograniczenie zachęt do przeniesienia transakcji na inne rynki.

W odniesieniu do postulowanych zmian w obecnym polskim ustawodawstwie, przede wszystkim uchylić należy obowiązujący obecnie podatek od niektórych instytucji finansowych jako konstrukcję niewłaściwą, zawierającą liczne błędy legislacyjne oraz konstrukcyjne. Na skutek upływu czasu oraz zgromadzenia nowych doświadczeń dotyczących funkcjonowania podatku na świecie, a także podatku od niektórych instytucji finansowych w Polsce, należy stwierdzić, iż podatek ten nie tylko nie realizuje stawianych przed nim celów, ale również nawet jego głęboka i radykalna modyfikacja nie przyniesie znaczącej poprawy sytuacji. O ile można bowiem naprawić błędy legislacyjne, o tyle ograniczenia wynikające z samej istoty i konstrukcji tego typu podatku mają charakter stały i nieusuwalny. Tego typu podatek nie jest w stanie uzupełnić braku opodatkowania wartości dodanej generowanej przez podmioty sektora finansowego, powoduje również m.in. sztuczne ukierunkowanie działalności podatników na redukcję bilansu, stanowi zachętę do przeniesienia najbardziej wartościowych aktywów za granicę oraz posiada wiele innych wad scharakteryzowanych w dużej mierze w rozdziale V rozprawy. Chociaż postulowana danina oparta o model FAT nie wyklucza równoległego obowiązywania podatku od niektórych instytucji finansowych, to jednak istnienie obu podatków jednocześnie byłoby zdecydowanie niewłaściwym rozwiązaniem, zbyt bardzo obciążającym sektor finansowy, szczególnie w obliczu istnienia innych należności, których wysokość jest obliczana w oparciu o pozycje bilansowe. Należy zatem ograniczyć się do istnienia jednego sektorowego podatku obciążającego instytucje finansowe, który najlepiej zrealizuje stawiane przed nim cele, nie będzie modyfikował struktury rynku oraz determinował zachowania instytucji finansowych w sposób sztuczny, a także zapewni dochody budżetowe na odpowiednim poziomie, właściwie wykorzystując zdolność podatkową podmiotów sektora finansowego wciąż cieszących się stosunkowo wysoką rentownością. Takim podatkiem będzie autorski model daniny przedstawiony w rozdziale VII rozprawy, oparty na koncepcji FAT, ale z przedstawionymi modyfikacjami.

Kolejne postulaty dotyczące zmian w obecnym polskim ustawodawstwie to nowelizacja ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>10</sup> w zakresie redukcji przywileju związanego z finansowaniem dłużnym. Pomimo wdrożenia Dyrektywy 2016/1164<sup>11</sup>, w szczególności w przypadku instytucji finansowych, zachowane zostało preferencyjne traktowanie kapitału pożyczonego poprzez możliwość rozpoznania odsetek za koszt uzyskania przychodu. W przypadku finansowania w oparciu o kapitał własny, hipotetyczny koszt tego kapitału do końca 2018 r. nie stanowił preferencji podatkowej i nie

---

<sup>10</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.

<sup>11</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz. U. UE L z dnia 19 lipca 2016 r. nr 193 s. 1 z późn. zm.).

dawał żadnego przywileju podatkowego. Począwszy od dnia 1 stycznia 2019 r. sytuacja ta uległa częściowej zmianie<sup>12</sup>, niemniej jednak dodane regulacje nie uwzględniają w pełni postulatów autora. Rozwiązanie to zachęca do finansowania przedsiębiorstw finansowych długiem, co zawsze jest bardziej ryzykowne i mniej pożądane z punktu widzenia norm ostrożnościowych. Zmiany wymaga również polityka traktowania rezerw celowych jako kosztu uzyskania przychodu – samo zawiązanie rezerwy jako instytucji prawa bilansowego, w połączeniu z domniemaniami prawnymi zawartymi w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>13</sup> stanowi nadmierny przywilej podatkowy dla banków i zakładów ubezpieczeń. Dopiero sama uprawdopodobniona rzeczywista nieściągalność należności powinna dawać prawo do rozpoznania jej jako kosztu uzyskania przychodów.

Autor postuluje także uchylenie opłaty ponoszonej przez podmioty sektora finansowego na rzecz KNF jako organu nadzoru przy jednoczesnym zachowaniu lub zwiększeniu ciężaru pozostałych danin publicznych. Wydaje się, iż pobieranie oddzielnych opłat na rzecz funkcjonowania systemu nadzoru jest niecelowe, szczególnie w stanie prawnym do końca 2018 r. kiedy KNF była jednostką budżetową, a zatem ogół kosztów jej funkcjonowania był pokrywany *de iure* z budżetu państwa. Wystarczy zatem odpowiednio skalkulować wysokość stawki podatku sektorowego, którego wdrożenie postuluje autor, aby pokryć również koszty funkcjonowania KNF. Obecny system nie tylko wprowadza skomplikowany mechanizm finansowania kosztów funkcjonowania KNF, oddzielny niemal dla każdego rodzaju podmiotu nadzorowanego, ale również powoduje, że podmioty nadzorowane *de facto* bezpośrednio utrzymują podmiot, który je nadzoruje. Z punktu widzenia niezależności KNF i jej pozycji ustrojowej zdaniem autora znacznie bezpieczniejszym rozwiązaniem byłoby faktyczne finansowanie KNF bezpośrednio z budżetu państwa (jak w przypadku typowych jednostek budżetowych), a koszty tego finansowania byłyby zwrócone pośrednio w postaci efektywnego fiskalnie podatku sektorowego.

Mając na względzie powyższe, zdaniem autora, istnieje możliwość sprawiedliwego, efektywnego i adekwatnego opodatkowania sektora finansowego polskiej gospodarki. Należy jednak, po opracowaniu projektu legislacyjnej wersji podatku FAT, precyzyjnie oszacować skutki fiskalne oraz ekonomiczne jego wdrożenia i zapewnić odpowiednio długie *vacatio legis*. Sprzyjającą okolicznością wdrożenia podatku byłyby podobne inicjatywy zrealizowane w innych państwach, co poprawiłoby efektywność fiskalną tego podatku.

---

<sup>12</sup> Instytucja hipotetycznych kosztów finansowania inwestycji z kapitałów własnych została dodana w art. 15cb ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.