

JAROSŁAW DZIUBA

jaroslaw.dziuba@ue.wroc.pl

*Ewolucja preferencji podatkowych w zakresie opodatkowania
aktywności osób fizycznych na rynku finansowym*

The Evolution of Tax Preferences in Terms of Taxing Natural Persons' Activities on the Financial Market

Słowa kluczowe: podatek; system podatkowy; preferencje podatkowe; rynek finansowy

Keywords: tax; tax system; tax preferences; financial market

Kod JEL: H24; H31; K34

Wstęp

Jedną z podstawowych funkcji podatków, obok fiskalnej i redystrybucyjnej, jest funkcja stymulacyjna. Jej istota sprowadza się do możliwości oddziaływania przez narzędzia podatkowe na zjawiska ekonomiczne i pozaekonomiczne (np. społeczne) w kierunkach pożądanym przez państwo. Instrumentami tego oddziaływania są przede wszystkim wbudowane w system podatkowy różnego rodzaju preferencje podatkowe (*tax expenditures*). W literaturze finansowej za preferencje podatkowe uznaje się konstrukcje, których stosowanie powoduje odejście od ogólnie funkcjonujących zasad normatywnej konstrukcji podatków po to, by wspierać wybrane działalności czy też określone kategorie podatników [por. Wyszowski, 2014, s. 361–362]. Zgodnie z definicją, stosowaną w raportach OECD, są nimi „regulacje lub praktyki prawa podatkowego, które redukują lub odraczają w czasie dochody podatkowe dla stosunkowo wąskiej grupy podatników, w stosunku do podstawowych regulacji” [OECD, 2010, s. 12]. Podobną definicję stosuje również polskie

Ministerstwo Finansów, które w raportach wydawanych od 2010 r. za preferencję podatkową uznaje „transfer środków publicznych dokonywany wskutek obniżenia zobowiązania podatkowego w relacji do przyjętego standardu podatkowego” [Ministerstwo Finansów, 2016, s. 9].

Celem artykułu jest identyfikacja i przedstawienie ewolucji preferencji podatkowych dotyczących aktywności osób fizycznych na rynku finansowym. Aktywność ta, rozumiana jako uczestnictwo w transakcjach instrumentami finansowymi, może wywoływać skutki podatkowe zarówno przez generowanie dochodu, jak i obrotu pieniężnego, co stało się podstawą ukształtowania struktury opracowania. Przedstawienie ewolucji rozwiązań podatkowych wymaga objęcia analizą przepisów prawnych szerokiego okresu, obejmującego lata 1992–2016. Analiza wartości preferencji ogranicza się do lat 2009–2014, czyli pełnego okresu objętego raportowaniem preferencji przez Ministerstwo Finansów.

1. Preferencje podatkowe w zakresie opodatkowania dochodu uzyskiwanego na rynku finansowym

Dochody uzyskiwane na rynku finansowym są utożsamiane z dochodami z kapitałów pieniężnych. O szczególnej formie opodatkowania takich dochodów można mówić w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, który jest uregulowany ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Źródłem dochodu podlegającego opodatkowaniu są określone przychody z kapitałów pieniężnych, do których zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy zalicza się:

- odsetki od wkładów oszczędnościowych i środków na rachunkach bankowych lub w innych formach oszczędzania, przechowywania lub inwestowania oraz od dłużnych papierów wartościowych (także dyskonto),
- przychody z tytułu udziałów w funduszach kapitałowych,
- dywidendy i inne przychody z tytułu udziału w zyskach osób prawnych faktycznie uzyskane z tego udziału,
- przychody z odpłatnego zbycia instrumentów finansowych (z obrotu instrumentami finansowymi), takich jak przede wszystkim papiery wartościowe (udziałowe i dłużne), a także prawa z nich wynikające, prawa poboru oraz pochodne instrumenty finansowe.

Pojawienie się w operacjach kapitałami pieniężnymi kategorii dochodu, rozumianego jako przychód pomniejszony o koszt jego uzyskania, powinno wywoływać – zgodnie z zasadami powszechności i zupełności opodatkowania – skutki podatkowe. Specyfika tej kategorii dochodów uzasadnia jednak ich preferencyjne traktowanie przez przepisy podatkowe względem choćby dochodów z pracy. Wśród licznych przesłanek takiego podejścia w literaturze wymienia się m.in. to, że opodatkowanie dyskryminuje oszczędzających, zniechęca do inwestycji kapitałowych, negatywnie wpływa zatem na skłonność do oszczędzania i powoduje wzrost oczekiwanej sto-

py zwrotu. Zastosowanie preferencji odwraca te negatywne skutki, co służy całej gospodarce i społeczeństwu. Ponadto dochody z kapitałów pieniężnych uznaje się za niepewne, niestabilne i nieregularne, co czyni z nich nieodpowiedni przedmiot opodatkowania [Famulska, 1998, s. 51].

Dochodów osób fizycznych pochodzących z kapitałów pieniężnych nie łączy się z innymi dochodami, od których podatek ustala się na innych zasadach. W ramach opodatkowania tych dochodów oddzielnie traktuje się także podatek od dochodów z obrotu instrumentami finansowymi, który jest samodzielnie rozliczany przez podatnika, oraz podatek od dochodów z oszczędności (odsetki, dywidendy, udziały w zyskach i z tytułu udziałów w funduszach kapitałowych), który jest pobierany u źródła powstania dochodu przez właściwego płatnika.

Dochody z oszczędności można utożsamiać z przychodem ze względu na brak kosztów jego uzyskania, a w zasadzie na brak możliwości odliczenia takich kosztów od przychodów. Dochody takie od początku obowiązywania znajdowały się w katalogu przedmiotów opodatkowania, ale korzystały ze zwolnień. W pierwotnej wersji ustawy zwolnieniem objęto odsetki od wkładów oszczędnościowych i środków na rachunkach bankowych, z wyjątkiem rachunków utrzymywanych w związku z prowadzoną pozarolniczą działalnością gospodarczą, oraz z obligacji i innych papierów wartościowych, z wyjątkiem dywidend. Od 16 kwietnia 1993 r. zwolnienie dotyczące papierów wartościowych ograniczono tylko do obligacji Skarbu Państwa, natomiast od 1995 r. w zakres zwolnień włączono również dyskonto od wymienionych instrumentów. Począwszy od 1997 r., do katalogu zwolnień z podatku dodano odsetki i dyskonto od obligacji komunalnych, a od 1998 r. – przychody z tytułu udziału w funduszach powierniczych lub inwestycyjnych, w tym z tytułu umorzenia jednostek uczestnictwa w funduszach powierniczych oraz zbycia certyfikatów inwestycyjnych i jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych. Ostatecznie wszystkie te zwolnienia zostały zniesione, począwszy od marca 2002 r., z zachowaniem praw nabytych, a więc dochodów z instrumentów finansowych nabytych lub umów zawartych przed dniem 1 grudnia 2001 r.

Oprócz zwolnień podatkowych, innego rodzaju preferencją występującą w latach 1993–1996 była możliwość odliczenia od dochodu wydatków poniesionych w roku podatkowym, przeznaczonych na nabycie akcji (udziałów) od Skarbu Państwa lub objęcie akcji (udziałów) w spółce tworzonej w celu oddania tej spółce do odpłatnego korzystania, na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa albo na zakup obligacji od Skarbu Państwa. Wysokość ulgi ograniczono do czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w trzecim kwartale roku poprzedzającego rok podatkowy.

Obowiązujące aktualnie preferencje podatkowe dotyczące tej kategorii dochodów są nieliczne. Występują one przede wszystkim w przypadku takich mechanizmów oszczędnościowych, jak indywidualne konta emerytalne (IKE), indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) oraz pracownicze programy emerytalne (PPE).

Ustawa bezpośrednio zwalnia z podatku, począwszy od 1 września 2004 r., dochody z tytułu oszczędzania na IKE i tę cechę należy uznać za podstawową preferencję podatkową uzasadniającą istnienie tej formy oszczędzania. W praktyce występują wątpliwości co do objęcia podatkiem od zysków kapitałowych dochodów z instrumentów finansowych w ramach IKZE. Interpretacje urzędów skarbowych nie są jednoznaczne¹, jednak wydaje się, że w orzecznictwie organów podatkowych dominuje pogląd, iż tzw. pożytki z instrumentów lokowania w ramach IKZE nie są objęte podatkiem od oszczędności, gdyż nie są one kwalifikowane do przychodów z kapitałów pieniężnych, a samo opodatkowanie wypłat z IKZE odbywa się na innych zasadach [Skarżewska, 2014].

Podstawową preferencją we wprowadzonych w 2012 r. IKZE jest ulga podatkowa polegająca na możliwości odliczenia od dochodu do określonego limitu wpłat na konto. Z kolei wypłaty opodatkowane są 10-procentowym podatkiem ryczałtowym, a więc niższą stawką od podatku płaconego na zasadach ogólnych, co także można uznać za preferencję. Wprowadzenie preferencyjnej stawki nastąpiło dopiero w 2014 r., podczas gdy wcześniej wypłaty były opodatkowane na zasadach ogólnych, czyli według progresywnej skali podatkowej obowiązującej w dniu wypłaty. Niepewność co do wysokości przyszłego podatku była jednym z istotnych czynników zniechęcających do korzystania z IKZE, dlatego wprowadzoną zmianę, postulowaną przez liczne środowiska, należy ocenić pozytywnie. Dodatkową korzyścią jest tu także odroczenie w czasie płatności podatku. Warto jeszcze dodać, że środki gromadzone w tych formach oszczędzania w przypadku dziedziczenia zwolnione są z podatku od spadków i darowizn. Skorzystanie z tych preferencji jest uzależnione od spełnienia szeregu warunków, często odmiennych dla każdej z form, które określają ustawy regulujące ich funkcjonowanie. Wprowadzenie powyższych preferencji podatkowych miało stanowić zachętę do dodatkowego oszczędzania na przyszłą emeryturę i było następstwem reformy systemu emerytalnego oraz zaistniałych zmian w opodatkowaniu dochodów z oszczędności.

Poza wymienionymi preferencjami, związanymi z systemem dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego, z podatku zwolnione są również odsetki lub dyskonto od obligacji emitowanych przez Skarb Państwa i oferowanych na rynkach zagranicznych oraz odsetki lub dyskonto od listów zastawnych. Preferencje te dotyczą jednak wyłącznie osób fizycznych, które nie mają miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a ich celem jest zwiększenie atrakcyjności polskich papierów dłużnych na zagranicznych rynkach kapitałowych.

Ponadto od początku obowiązywania ustawy z podatku dochodowego zwolnione były odszkodowania i świadczenia otrzymywane z ubezpieczeń majątkowych i osobowych. Po zniesieniu szerokich zwolnień z podatku od dochodów kapitałowych w marcu 2002 r. odpowiednia konstrukcja ubezpieczenia umożliwiała jego

¹ Przykładowo interpretacje indywidualne Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie (nr IPPB2/415-330/13-2/MK i IPPB2/415-330/13-2/MK) w podobnej sprawie można uznać za sprzeczne.

wykorzystanie jako produktu oszczędnościowego oraz uniknięcie opodatkowania dochodów. Wyjątek stanowiły tylko zyski otrzymane z tytułu inwestowania składki ubezpieczeniowej w przypadku ubezpieczeń związanych z funduszami kapitałowymi, które podlegały podatkowi. Począwszy od 18 października 2014 r., nastąpiły zmiany w ustawie znacznie ograniczające możliwość wykorzystania ubezpieczenia jako narzędzia optymalizacji podatkowej. Z zakresu zwolnień wyłączyły one bowiem także dochody z tytułu inwestowania składki ubezpieczeniowej, w której świadczenie zakładu ubezpieczeń z tytułu dożycia jest ustalane na podstawie określonych indeksów lub innych wartości bazowych albo jest równe składce ubezpieczeniowej powiększonej o określony w umowie ubezpieczenia wskaźnik.

Dochody z obrotu instrumentami finansowymi są nieco inną kategorią dochodów niż odsetki, dywidendy i udziały w zyskach. Wynikają one głównie ze wzrostu wartości rynkowej instrumentów finansowych i powstają w momencie ich sprzedaży (również krótkiej sprzedaży) po kursie wyższym niż nastąpiło kupno. Dochód jest zatem rozumiany jako przychód pomniejszony o koszt jego uzyskania.

Nowelizacje ustawy zmierzały głównie w kierunku poszerzania zakresu przedmiotowego podatku oraz zawężania preferencji podatkowych. W pierwotnej wersji aktu z podatku zwolnione były wszelkie dochody ze sprzedaży udziałów w spółkach oraz akcji, obligacji i innych papierów wartościowych. Następnie, od 1993 r. do końca 1995 r., zwolnienia ograniczono do sprzedaży akcji dopuszczonych do publicznego obrotu, obligacji skarbowych oraz udziałów lub akcji spółek utworzonych w celu oddania tym spółkom do odpłatnego korzystania, na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa (cele prywatyzacyjne). W 1993 r. w katalogu zwolnień przedmiotowych, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1996 r., umieszczono także dochody z tytułu sprzedaży akcji narodowych funduszy inwestycyjnych, ale tylko do wysokości w skali roku połowy jednomiesięcznego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Zwolnienie to zniesiono dopiero od dnia 1 stycznia 2013 r. Począwszy od 1995 r., zwolnienie dotyczące obligacji skarbowych ograniczono tylko do papierów nabytych po 1 stycznia 1989 r., uszczegóławiając jednocześnie, że nabycie akcji dopuszczonych do publicznego obrotu powinno nastąpić w trybie oferty publicznej lub na giełdzie papierów wartościowych.

W 1997 r. zwolnienia te przedłużono do końca 2000 r., wykreślając te dotyczące sprzedaży udziałów (akcji) spółek utworzonych w celach prywatyzacyjnych, a rozszerzając o sprzedaż:

- obligacji komunalnych wyemitowanych po 1 stycznia 1997 r.,
- akcji nabytych na regulowanym rynku pozagiełdowym,
- świadectw udziałowych wymienialnych na akcje narodowych funduszy inwestycyjnych na regulowanym rynku giełdowym lub pozagiełdowym.

Kolejna istotna zmiana zakresu zwolnień z podatku miała miejsce z początkiem 2001 r. i obejmowała okres do końca 2003 r. Zwolnieniem w tym okresie objęto dochody:

- z odpłatnego zbycia nabytych przed dniem 1 stycznia 2003 r. obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych po dniu 1 stycznia 1989 r. oraz obligacji wyemitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego po dniu 1 stycznia 1997 r.,
- z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, które są dopuszczone do publicznego obrotu, nabytych na podstawie publicznej oferty lub na giełdzie papierów wartościowych albo na regulowanym rynku pozagiełdowym,
- ze sprzedaży akcji, które są dopuszczone do publicznego obrotu, nabytych przed ich dopuszczeniem do tego obrotu, z wyjątkiem akcji nabytych nieodpłatnie od Skarbu Państwa, jeżeli sprzedaż nastąpiła po upływie 3 lat od daty ich pierwszego notowania na rynku regulowanym (zwolnienie zlikwidowane, począwszy od 2002 r.),
- uzyskane z realizacji praw wynikających z papierów wartościowych, których cena zależy bezpośrednio lub pośrednio od ceny papierów wartościowych (prawa pochodne).

Zwolnienia te nie zostały przedłużone na kolejne lata, dlatego począwszy od 2004 r., opodatkowaniem objęto niemal wszystkie dochody z tytułu obrotu instrumentami finansowymi. Na zasadzie praw nabytych zachowano jednak zwolnienia dla dochodów uzyskanych w wyniku sprzedaży papierów wartościowych po 1 stycznia 2004 r., ale nabytych w okresie obowiązywania zwolnień. Oczywiście z podatku dochodowego od obrotu instrumentami finansowymi zwolnione pozostają dochody uzyskiwane w ramach IKE, IKZE i PPE.

2. Preferencje podatkowe w zakresie opodatkowania obrotu instrumentami finansowymi

Podatek od obrotu instrumentami finansowymi, zwany także podatkiem od transakcji finansowych (*financial transaction tax* – FTT), jest podatkiem obrotowym, w którym przedmiotem opodatkowania jest transakcja dotycząca instrumentów finansowych. Pojęcie FTT odnosi się w teorii i praktyce do wielu różnych podatków, które można klasyfikować głównie na podstawie kryterium przedmiotowego, czyli rodzaju instrumentów i transakcji finansowych podlegających opodatkowaniu.

W Polsce podatek od transakcji finansowych nie jest specyficznym, samoistnym podatkiem, tylko częścią szerszego przedmiotowo podatku od czynności cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych podatkiem temu podlega m.in. sprzedaż praw majątkowych. Pomimo braku legalnej definicji pojęcia „prawa majątkowego” nie ulega wątpliwości, że należy do nich zaliczyć instrumenty finansowe, w tym papiery wartościowe (dłużne i udziałowe), i instrumenty pochodne.

Ważnym elementem konstrukcji omawianego podatku, kształtującym w istotny sposób jego znaczenie fiskalne i pozafiskalne, jest katalog wyłączeń i zwolnień od podatku. Wyłączenia mają zastosowanie, jeżeli przynajmniej jedna ze stron z tytułu

dokonania czynności cywilnoprawnej jest opodatkowana podatkiem VAT lub jest zwolniona z tego podatku, z wyjątkiem umowy sprzedaży udziałów i akcji w spółkach handlowych. Zazwyczaj ma to zastosowanie w sytuacji sprzedaży instrumentów finansowych w ramach świadczenia usług pośrednictwa finansowego. Zgodnie z przyjętą metodologią określania preferencji podatkowych wyłączeń tych nie należy zaliczać do ich zakresu, gdyż stanowią one raczej sprecyzowanie przedmiotu podatku i jako takie mieszczą się w zakresie tzw. standardu podatkowego.

Wśród zwolnień z podatku o charakterze podmiotowym należy wymienić przede wszystkim znaczących uczestników rynku finansowego, jakimi są Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Katalog zwolnień przedmiotowych z podatku zawiera m.in. sprzedaż bonów i obligacji skarbowych, bonów pieniężnych NBP oraz sprzedaż praw majątkowych będących instrumentami finansowymi:

- firmom inwestycyjnym i zagranicznym firmom inwestycyjnym,
- dokonywaną za pośrednictwem firm inwestycyjnych lub zagranicznych firm inwestycyjnych,
- dokonywaną w ramach obrotu zorganizowanego,
- dokonywaną poza obrotem zorganizowanym przez firmy inwestycyjne i zagraniczne firmy inwestycyjne, jeżeli prawa te zostały nabyte przez te firmy w ramach obrotu zorganizowanego.

W przedstawionym brzmieniu zwolnienia te obowiązują od 22 kwietnia 2010 r. W pierwotnej wersji ustawy obowiązującej od 2001 r. zwolnieniem objęto, poza bonami NBP i skarbowymi, sprzedaż papierów wartościowych domom maklerskim i bankom prowadzącym działalność maklerską oraz sprzedaż dokonywaną za ich pośrednictwem. Następnie od 2007 r. rozszerzono zwolnienie na wszystkie maklerskie instrumenty finansowe i firmy inwestycyjne oraz dodano sprzedaż instrumentów dokonywaną w ramach obrotu zorganizowanego. Zmiany te były głównie konsekwencją dostosowania terminologii do zmieniających się przepisów regulujących funkcjonowanie rynku kapitałowego i nie wniosły większych merytorycznych różnic w stosowanych zwolnieniach.

3. Raportowanie preferencji podatkowych występujących na rynku finansowym

Należy zauważyć, że preferencje podatkowe stanowią w pewnym sensie alternatywny sposób dokonywania wydatków publicznych tzw. podatkowych (*tax expenditures*), jednak z pominięciem etapu pozyskania środków, który jest niezbędny w klasycznych wydatkach. Wyłączone są one z klasycznej procedury budżetowej, co utrudnia, a w wielu przypadkach uniemożliwia, ich kontrolę, analizę i ocenę wykorzystania. Warunkiem jakiegokolwiek analizy i kontroli jest przede wszystkim transparentność i jawność stosowanych preferencji, co wiąże się z koniecznością gromadzenia i raportowania danych na ich temat.

W przeciwieństwie do wydatków budżetowych wartość preferencji podatkowych nie jest znana *ex ante*, a możliwości ich oszacowania *ex post* są ograniczone ze względu na brak szczegółowej sprawozdawczości [Ministerstwo Finansów, 2016, s. 12]. Spośród wielu znanych metod szacowania najczęściej wykorzystuje się metodę utraconych wpływów polegającą na określeniu kwot, które nie wpłynęły do budżetu na skutek zastosowania danej preferencji. Taka metodę stosuje także polskie Ministerstwo Finansów, które na wzór licznych doświadczeń międzynarodowych [Dziemianowicz, Wyszkowski, Budlewska, 2014, s. 45–46], począwszy od 2010 r., corocznie publikuje raport dotyczący preferencji podatkowych. Dane w nich zawarte mają 2-letnie opóźnienie względem roku publikacji.

Szczegółowa analiza tych raportów pozwala zidentyfikować dane za lata 2009–2014 dotyczące trzech z omówionych w artykule preferencji (tab. 1). Ich analiza wskazuje na marginalne znaczenie fiskalne wyróżnionych preferencji podatkowych, których skutki wyraźnie zauważalne są tylko w przypadku preferencji związanych z IKE i IKZE. W pierwszym przypadku wynoszą one w poszczególnych latach od kilku do kilkunastu milionów złotych rocznie, przy zachowanej stagnacji w ostatnich latach. Preferencje związane z IKZE odznaczają się natomiast wyraźnym zwiększeniem znaczenia w 2014 r., kiedy to ich skutki fiskalne wyniosły około 40 mln zł, co oznacza wzrost o ponad 260% względem poprzedniego roku. Tak dużą dynamikę można wiązać z opisanymi wyżej zmianami dotyczącymi tej preferencji, wprowadzonymi właśnie w 2014 r. (opodatkowanie wypłat stawką ryczałtową 10%).

Tab. 1. Wartość wybranych preferencji podatkowych w latach 2009–2013 (w mln zł)

Rodzaj preferencji podatkowej	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody z tytułu oszczędzania na IKE	6	8	10	13	11	11
Wpłaty na IKZE	–	–	–	8	11	40
Dochody uzyskiwane przez nierezydentów z tytułu odsetek i dyskonta od obligacji emitowanych przez Skarb Państwa	0	0	0	0	1	1

Źródło: [Ministerstwo Finansów, 2016, s. 10–11].

Raport wymienia co prawda także inne preferencje (jak np. zwolnienie dochodów z kapitałów pieniężnych na zasadzie praw nabytych, dochody z tytułu sprzedaży akcji NFI), jednak nie towarzyszy temu szacunek wartości tych preferencji. Dane zawarte w raporcie nie pozwalają zatem na pełną analizę ilościową i ocenę znaczenia preferencji podatkowych na rynku finansowym. Cechują się one zbyt małą szczegółowością i dokładnością (do pełnych milionów złotych), przez co wartość informacyjną raportów Ministerstwa Finansów w tym zakresie należy uznać za niedostateczną.

Podsumowanie

Szerokie stosowanie preferencji podatkowych spotyka się z uzasadnioną krytyką m.in. ze względu na potencjalnie mniejszą efektywność względem wydatków bezpośrednich, podatność na działania lobbystyczne i korupcyjne, trudność w precyzyjnym oszacowaniu ich skali oraz w ewidencjonowaniu, a co za tym idzie poddaniu kontroli, wzrost skomplikowania przepisów podatkowych i zwiększenie kosztów poboru podatków [Bryndziak, 2012, s. 184–186]. Pomimo tych wad instrumenty te są powszechnie wykorzystywane w systemie podatkowym, ponieważ stanowią istotne narzędzia polityki podatkowej państwa, dzięki którym uzyskuje ono możliwość pośredniego oddziaływania na zachowania różnych uczestników życia gospodarczego, a przez to na kształtowanie różnych jego elementów.

Opodatkowanie aktywności osób fizycznych na rynku finansowym od momentu wprowadzenia podatku dochodowego w 1992 r. było preferencyjnie traktowane, co znajduje swoje uzasadnienie w teorii finansów. Celem stosowanych preferencji było niewątpliwie wsparcie rozwoju powstającego na początku lat 90. XX w. rynku finansowego w Polsce, którego indywidualni inwestorzy są istotnym elementem. Wraz z postępującym rozwojem rynku wyczerpywały się pierwotne motywy stosowania preferencji, stąd stopniowo zawężano ich zakres. Bez wątplenia przyświecały temu także przesłanki fiskalne, szczególnie na początku XXI w.

Aktualnie narzędzia podatkowe o charakterze preferencji zostały wykorzystane głównie w celu stworzenia mechanizmów oszczędnościowych w ramach systemu dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego. Cel preferencji został zatem mocno zawężony do wspierania rozwoju konkretnych form aktywności na rynku finansowym, a nie całego rynku. Pozytywnie należy ocenić zmiany w prawie mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego, czego przykładem jest casus tzw. poliso-lokat.

W literaturze można spotkać pogląd, że współcześnie dochody z kapitałów pieniężnych są nadmiernie opodatkowane względem dochodów z innych źródeł, przede wszystkim dochodów z pracy. Powodem tego jest m.in. ograniczanie preferencji podatkowych dotyczących tej kategorii dochodów, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności innych elementów tego podatku (zwłaszcza stawki) oraz zmniejszaniu obciążeń podatkowych dochodów z innych źródeł, jakie miały miejsce w ostatnich kilkunastu latach [Kluzek, 2015, s. 129–130].

Szerokie opodatkowanie transakcji na rynku finansowym w Polsce nie jest stosowane. Zwolnienia określonych transakcji z podatku od czynności cywilnoprawnych sprawiają, że nie ma on charakteru masowego, obejmującego najbardziej znaczące wolumenowo i wartościowo transakcje na rynkach zorganizowanych. Wprowadzenie takiego podatku (lub zniesienie obowiązujących zwolnień) mogłoby wpłynąć negatywnie na rynek przez zmniejszenie obrotu i spadek płynności walorów, a także – w określonych warunkach – wzrost zmienności. Możliwość zmniejszenia płynności rynku przez zwiększenie kosztów transakcji jest jednym z głównych argumentów przeciwko takiemu podatkowi. Badania empiryczne nie

przynoszą jednoznacznych wniosków co do faktycznego wystąpienia tych skutków [Dziuba, 2014, s. 167–172].

Pozytywnie należy ocenić, z punktu widzenia transparentności i jawności finansów publicznych, podjęcie przez Ministerstwo Finansów wysiłku szacowania preferencji podatkowych. Właściwe ich raportowanie jest jednym z warunków kontroli i oceny celowości, prawidłowości i efektywności ich stosowania. Dane dotyczące preferencji na rynku finansowym, zawarte w corocznych raportach, są jednak mocno ograniczone, co uniemożliwia ich pełną analizę i ocenę zakresu stosowania.

Bibliografia

- Bryndziak S., *Wady preferencji podatkowych w kontekście bezpośrednich wydatków budżetowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 708.
- Dziemianowicz R., Wyszowski A., Budlewska R., *Tax expenditures jako ukryta forma wydatków publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 3.
- Dziuba J., *Podatek od transakcji finansowych jako narzędzie oddziaływania na rynek finansowy*, „Studia Ekonomiczne UE w Katowicach” 2014, nr 186.
- Famulska T., *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1998.
- Kluzek M., *Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2015, nr 403.
- Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 6*, Warszawa 2016.
- OECD, *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD Publishing 2010.
- Skarżewska A., *Środki z IKZE nie są zwolnione z podatku*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 129.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. 2012, poz. 361 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2015, poz. 626 z późn. zm.).
- Wyszowski A., *Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2014, nr 346.

The Evolution of Tax Preferences in Terms of Taxing Natural Persons' Activities on the Financial Market

The purpose of the article is to identify and present the evolution of tax preferences covering the activities performed by natural persons on the financial market. The analysis is focused on personal income tax and CLAT (Civil Law Activity Tax). The conducted analysis indicates that in case of both discussed taxes various types of activities received preferential standing on the financial market, primarily by means of applying tax exemptions and, to a lesser extent, tax breaks. In terms of income tax the noticeable trend, however, shows the tendency towards reducing the number of these preferences, which currently are essentially limited to saving mechanisms within the framework of voluntary individual pension security account.

Ewolucja preferencji podatkowych w zakresie opodatkowania aktywności osób fizycznych na rynku finansowym

Celem artykułu jest identyfikacja i przedstawienie ewolucji preferencji podatkowych dotyczących aktywności osób fizycznych na rynku finansowym. Skoncentrowano się na podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku od czynności cywilnoprawnych. Przeprowadzona analiza wskazuje, że w omawianych podatkach od początku ich obowiązywania preferencyjnie traktowano różne rodzaje aktywności na rynku finansowym, głównie przez stosowanie zwolnień podatkowych i – w mniejszym stopniu – ulg. W zakresie podatku dochodowego zauważalny jest jednak trend zmniejszania ilości tych preferencji, które współcześnie w zasadzie są ograniczone do mechanizmów oszczędnościowych w ramach dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego.