

Paweł Dec
Piotr Masiukiewicz

Podatek bankowy



F I N A N S E



Podatek bankowy

E

Autorzy:

Paweł Dec 4, 5, 7, summary

Piotr Masiukiewicz 1, 2, 3, 6

S

N

A

N

I

E

Paweł Dec
Piotr Masiukiewicz

Podatek bankowy



Wydawnictwo C.H.Beck
Warszawa 2013

Wydawca: Dorota Ostrowska-Furmanek
Redakcja merytoryczna: Grażyna Rataj
Recenzent: dr hab. Wiesław Czyżowicz, prof. SGH

Projekt okładki i stron tytułowych: GRAFOS
Ilustracja na okładce: © iStock.com/nevodka

Seria: Finanse

Publikacja dofinansowana przez



© Wydawnictwo C.H.Beck 2013

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.,
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Studio Graficzne MIMO Michał Moczarski
Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

ISBN 978-83-255-5878-9



ISBN e-book 978-83-255-5879-6

Spis treści

Wstęp	7
1. Teoretyczne podstawy i społeczno-polityczne uwarunkowania podatku bankowego	13
1.1. Teorie stabilności finansowej	13
1.2. Podstawowe pojęcia i definicje	16
1.3. Teoretyczne problemy podatku bankowego	18
1.4. Uwarunkowania społeczno-polityczne obciążenia banków podatkiem	22
1.4.1. Międzynarodowy konsensus podatkowy	22
1.4.2. Komplementarność: regulacje a podatki	26
1.5. Międzynarodowe systemy podatkowe	28
2. Modele podatku bankowego	34
2.1. Cele i konstrukcje modelowe	34
2.2. Podstawowe typy podatku	37
2.2.1. Podatek od działalności finansowej	37
2.2.2. Podatek od transakcji finansowych	39
2.2.3. Opłaty bankowe	42
2.3. Dysfunkcjonalne efekty a korzyści FTT. Dyskusja europejska	44
2.3.1. Hierarchia celów podatkowych	44
2.3.2. Baza podatkowa i efekt kaskadowy	46
2.3.3. Poziom opodatkowania	48
2.3.4. Ograniczenie handlu wysokiej częstotliwości jako efekt podatkowy	50
2.3.5. Efekt antykryzysowy	53
3. System podatkowy w Unii Europejskiej	54
3.1. Ramy systemu podatkowego w Unii Europejskiej	54
3.2. Kierunki zmian pokryzysowych	60
3.3. Podatki antykryzysowe	63
4. Przegląd podatków bankowych występujących w praktyce	67
4.1. Kraje Unii Europejskiej	67
4.1.1. Wielka Brytania	67

4.1.2. Belgia	69
4.1.3. Francja	70
4.1.4. Szwecja	71
4.1.5. Niemcy	72
4.1.6. Holandia	73
4.1.7. Węgry	74
4.1.8. Austria	77
4.1.9. Portugalia	77
4.1.10. Łotwa	78
4.1.11. Cypr	78
4.1.12. Finlandia	79
4.1.13. Słowenia	80
4.1.14. Słowacja	80
4.2. Inne kraje	81
4.2.1. Korea Południowa	81
4.2.2. Islandia	82
4.2.3. Stany Zjednoczone	84
4.3. Synteza proponowanych i stosowanych rozwiązań fiskalnych	84
5. Projekt podatku od transakcji finansowych w Unii Europejskiej	94
5.1. Koncepcje i przebieg prac w Unii Europejskiej nad opodatkowaniem instytucji finansowych	94
5.2. Program naprawy i uporządkowanej likwidacji w Unii Europejskiej a podatek bankowy	98
5.3. Cele oraz podstawy prawne podatku od transakcji finansowych	106
5.4. Charakterystyka i wymagalność podatku od transakcji finansowych	114
6. Wprowadzenie opłaty bankowej w Polsce	119
6.1. System obciążeń publicznoprawnych banków	119
6.2. Ustawowa regulacja opłaty ostrożnościowej	121
6.2.1. Fundusz stabilizacyjny	121
6.2.2. Opłata ostrożnościowa	124
6.3. Krytyczne stanowisko Związku Banków Polskich	126
7. Koszty i dochody poszczególnych modeli podatku dla banków	128
7.1. Szacunki kosztów i dochodów w Unii Europejskiej oraz na świecie	128
7.1.1. Koszty i dochody FSC	130
7.1.2. Koszty i dochody FTT	132
7.1.3. Koszty i dochody FAT	135
7.2. Szacunki kosztów i dochodów w Polsce	138
7.3. Konsekwencje dla klientów banków	145
Zakończenie	149
Bibliografia	153
Spis tabel i rysunków	163
Summary. Banking Tax	165
Indeks	169

Wstęp

Problem wprowadzenia podatku bankowego, rozumianego jako podatek antykryzysowy, jest dyskutowany zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Stanach Zjednoczonych. Niektórzy eksperci uznali go za karę dla banków, a poważniejsze analizy wskazują niższy poziom opodatkowania w wyniku braku VAT dla usług finansowych oraz konieczność pozyskania środków dla funduszy naprawczych na wypadek kryzysu. Wiele krajów unijnych już wprowadziło taki podatek. W tej kwestii jednak opinie poszczególnych państw są zróżnicowane, trudne będzie zatem wprowadzenie jednolitego podatku w skali UE – tym bardziej że nowy podatek antykryzysowy określany jest czasami jako podatek Robin Hooda (zabierać bogatym, by dawać biednym) [Worstall, 2011]. Stąd pojawiające się obawy, czy Unia Europejska nie powinna być w tym przypadku bardziej szeryfem z Nottingham niż Robin Hoodem.

Wprowadzenie podatku typu specjalnego i o charakterze majątkowym (dla jednego sektora) rodzi wiele pytań badawczych:

1. Czy jest to zasadny instrument antykryzysowy?
2. Dlaczego ogranicza się wzrost wartości w sektorze bankowym przez wiele dodatkowych obciążeń finansowych (m.in. rezerwy obowiązkowe, składki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny), a nie ogranicza go w innych sektorach finansowych i niefinansowych?
3. Jakie będą jego koszty dla klientów instytucji finansowych?
4. Jakie będą jego koszty dla instytucji finansowych?
5. Co planuje się w Unii Europejskiej i w poszczególnych krajach w tym zakresie?

W wielu publikacjach w ostatnich latach pojawiają się opinie, że podatek bankowy to kara za doprowadzenie do kryzysu *subprime* – czy jednak zbiorowa odpowiedzialność banków, także w krajach nieobjętych kryzysem, to właściwe rozwiązanie?

Prekursorem koncepcji podatku bankowego był John M. Keynes. Sformułował pomysł podatku od papierów wartościowych, dostrzegł jednak podstawowy dylemat, a mianowicie jaka jest możliwość ograniczania bańki spekulacyjnej, bez zahamowania finansowania przez kompanie.

Podatek bankowy można też potraktować jako podatek antykryzysowy, ograniczający niektóre ryzykowne transakcje, zasilający fundusze naprawcze oraz zasilający budżet. Nieliczne są doświadczenia z tego obszaru w różnych krajach świata, ale stanowią one dobrą podstawę do krytycznej analizy w tym zakresie [Dec, Masiukiewicz, 2011].

Informacja o podatku bankowym skierowania do opinii publicznej wydaje się niewystarczająca. Komisarz UE, Algirdas Šemeta, stwierdził: „jesteśmy winni debaty (informacji) dla wszystkich zainteresowanych, którzy potencjalnie poniosą skutki podatku. To czas, aby pozbyć się wszystkich mitów, które narosły wokół propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej podatku od transakcji finansowych [*Financial Transaction Tax*, FTT – przyp. aut.]. [...] Szkoda, że pewna liczba wątpliwych zastrzeżeń co do proponowanego podatku od transakcji finansowych jest powtarzana wiele razy; z pewnością wynika to z braku kompetencji w tym zakresie. Grupy interesu, komentatorzy i politycy upowszechniają te praktyki” [Šemeta, 2011].

W publikacjach pojawiło się wiele mitów i nieścisłości dotyczących podatku bankowego. Oto najważniejsze z nich:

1. Podatek sprawi, że sektor finansowy się skurczy. Ross Buckley [2012] uważa, że bankierzy postrzegają to jako zjawisko negatywne, natomiast współcześnie problemem są przecież duże banki („zbyt duże, by upaść”). Usługi finansowe stały się tak znaczącą częścią gospodarki w niektórych krajach, że zbyt wiele najlepiej wykształconych osób w tych krajach zajmuje się handlem aktywami papierowymi (zamiast tworzenia prawdziwej wartości), zatem nie grozi nam skurczenie się działalności finansowej [Stiglitz, 1989, s. 109; Summers, 1989, s. 270; Baker, 2008; Blair, 2010, s. 29; Financial Crisis Inquiry Commission, 2011, s. 64–65].

Komisja Ekspertów dla Zgromadzenia Ogólnego ONZ w raporcie w sprawie reformy międzynarodowego systemu walutowego i finansowego podkreśla, że miarą sukcesu polityki finansowej nie powinno być tempo wzrostu lub wielkość sektora finansowego. Zbyt duży udział sektora finansowego w PKB w średnich i dużych gospodarkach powinien być powodem do niepokoju dla zainteresowanych długoterminowym wzrostem gospodarczym, ponieważ kryzysy finansowe są często związane z niezrównoważonym wzrostem sektora finansowego [*Report of the Commission*, 2009, s. 47].

2. Unia Europejska nie powinna wprowadzić tego podatku oddzielnie, gdyż cały handel przeniesie się do nieopodatkowanych jurysdykcji. Zdaniem R. Buckleya [2012] jest to błędny mit z powodu kilku faktów. Po pierwsze, Hongkong i Wielka Brytania od dawna mają podatki od transakcji papierami wartościowymi, które są znacznie wyższe niż zaproponowano dla podatku od transakcji finansowych, a papiery wartościowe są wciąż przedmiotem obrotu w tych centrach. Po drugie, regulacje podatkowe mogą być odpowiednio szczelne.

3. Podatek jest po prostu wysysaniem pieniędzy przez Unię Europejską. Komisja Europejska jest oczywiście zainteresowana przychodami, ale analiza krajowych budżetów państw członkowskich pokazuje, że jest to potrzebne. Zwolennicy poszukują obecnie innych korzyści, jakie oferuje podatek, np. ograniczenia ryzyka. Lord Turner, prezes Financial Services Authority w Wielkiej Brytanii, wyraził opinię, że biznes finansowy urósł „ponad rozsądny rozmiar”. Opisuje on obecne obroty na rynku jako w części „społecznie bezużyteczną aktywność” [Monaghan, 2009] i sugeruje, że większy system finansowy niekoniecznie znaczy lepszy. Część branży usług finansowych ma także unikatową zdolność do przyciągania niepotrzebnie „wysokiego zwrotu z inwestycji i tworzenia wysokiej niestabilności, które szkodzi reszcie społeczeństwa” [Turner, 2009].

4. Podatek od transakcji finansowych spowoduje ograniczenie podaży napływającego kapitału. Argument, że podatek ten będzie dodatkowym obciążeniem dla banków i będzie zmniejszał skłonność banków do udzielania pożyczek, wydaje się błędny. Podatek miałby zastosowanie do obrotu wtórnego papierami wartościowymi, z wyjątkiem hipotek, kredytów bankowych lub emisji kapitałowych. Dyskutowane projekty nie dotyczą klasycznej działalności kredytowej. Zwiększony zostanie również udział w zysku całego społeczeństwa (wpływy do budżetu lub funduszu parabudżetowego na cele naprawcze).

5. Instrumenty pochodne nie powinny być opodatkowane, gdyż zwiększa to koszty zabezpieczenia. W tej sprawie Stephan Schulmeister prezentuje kontr-

argument: jeśli standardowa klasyfikacja transakcji finansowych będzie wprowadzona w połączeniu z wprowadzeniem podatku od transakcji finansowych tak, że każda transakcja będzie przypisana specyficznemu kodowi, wówczas będzie możliwa prosta procedura zwolnienia z tego podatku zarówno transakcji stanowiących zabezpieczenie pozycji w realnej gospodarce, jak i wszystkich transakcji finansowych stanowiących ekwiwalent rzeczywistych transakcji (np. zagraniczne transakcje wymiany wynikające z handlu międzynarodowego lub inwestycje bezpośrednie) [Schulmeister, 2012].

6. Wielokrotnie podnoszono zarzut, że skutków negatywnych (zakłócających) podatku od transakcji finansowych będzie więcej niż w przypadku innych rodzajów podatków (w szczególności VAT), ponieważ jest to podatek obrotowy, który obciąża transakcje między przedsiębiorstwami kilka razy. Wielu autorów, w tym S. Schulmeister, obala ten argument, uważając, że takie rozumowanie sugeruje, iż finansowe transakcje między bankami, funduszami hedgingowymi oraz innymi instytucjami finansowymi (np. firmami ubezpieczeniowymi) i niefinansowymi korporacjami mogą być postrzegane jako nakłady pośrednie – ale ta analogia jest myląca. Lepszą analogią do podatku od transakcji finansowych byłby podatek od gier hazardowych, w którym zazwyczaj każdy zakład jest opodatkowany bez uwzględnienia argumentów dotyczących „kaskadowych” efektów (jak np. podatki od sprzedaży w stosunku do VAT) [Schulmeister, 2012].

7. Ten podatek jest wymierzony przeciw klientom funduszy emerytalnych. Twierdzenie, że większa część ciężaru podatku spadnie na emerytów, zakłada, iż zarządzający funduszami emerytalnymi inicjują większość transakcji krótkoterminowych. R. Buckley [2012] zauważa, że choć dane globalne w sprawie uczestników obrotu są ograniczone, jest to mało prawdopodobne. Większość krótkoterminowych transakcji jest inicjowana przez fundusze hedgingowe i inwestycyjne. W związku z tym tego typu podatki będą miały wpływ na zyski funduszy hedgingowych i niektóre duże banki – ich wpływ na dochody funduszy emerytalnych będzie niewielki. Jeżeli zarządzający funduszami emerytalnymi są zaangażowani w stały wysoki poziom transakcji derywatami na krótki okres, to można stwierdzić, iż nie leży to w interesie członków funduszu emerytalnego. Emeryci raczej odczują bardziej stabilizujący wpływ podatku, który będzie zachęcał zarządzających do inwestowania w dłuższym terminie.

8. W wielu oficjalnych dokumentach i niektórych profesorskich opiniach znajdziemy przekonanie, że podatek nie obciąży klientów instytucji finansowych. Są to twierdzenia demagogiczne, niepoparte żadnymi poważnymi bada-

niami. Naciski akcjonariuszy i rad nadzorczych na zyski, systemy motywacyjne oparte na zyskach, wymogi kapitałowe Bazylea III i inne czynniki powodują naturalne dążenie top-menedżerów do lokowania wszelkich kosztów w ceny produktów – i nie jest to specyfika wyłącznie rynków finansowych.

W tej monografii przedstawiamy – w pierwszej części – teoretyczne aspekty podatku bankowego, uwarunkowania i cele jego wprowadzenia oraz modele podatkowe. Obszernie została w niej przedstawiona dyskusja międzynarodowych ekspertów na temat korzyści i kosztów poszczególnych modeli podatku bankowego, tj. FAT, FTT oraz FSC (*bank levy*), a także niektóre mity krążące wokół tego opodatkowania.

W drugiej części zostały omówione: system podatkowy w Unii Europejskiej, rozwiązania podatku bankowego już funkcjonujące w krajach unijnych oraz projekt regulacji w zakresie ogólnounijnego podatku bankowego (FTT). Przedstawiono także stanowiska co do podatku bankowego w Polsce oraz regulację dotyczącą wprowadzenia opłaty ostrożnościowej na rzecz funduszu stabilizacyjnego zarządzanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG).

W trzeciej części zaprezentowano analizę kosztów podatkowych (dla instytucji finansowych) i dochodów (dla budżetu) oraz konsekwencje dla klientów.

W Polsce nie przeprowadzono szerszych badań nad problematyką podatku bankowego – publikacji w tym zakresie jest niewiele, a najobszerniejsze analizy ukazały się dzięki NBP i Związkowi Banków Polskich.

Składamy szczególne słowa podziękowania za cenne uwagi i sugestie dotyczące tej publikacji prof. nadzw. dr. hab. Wiesławowi Czyżowiczowi (Katedra Prawa Gospodarczego i Administracyjnego Przedsiębiorstw Szkoły Głównej Handlowej) oraz dr. Mariuszowi Zygierewiczowi (Biuro Regulacji Związku Banków Polskich).

Jesteśmy przekonani, że publikacja ta będzie przydatna doktorantom i studentom kierunków ekonomicznych oraz prawniczych, a także badaczom i praktykom podejmującym tę problematykę. Będziemy wdzięczni za uwagi krytyczne i opinie dotyczące tej monografii.

1 Teoretyczne podstawy i społeczno-polityczne uwarunkowania podatku bankowego

1.1. Teorie stabilności finansowej

Międzynarodowy kryzys finansowy *subprime* wywołał ożywioną dyskusję na kanwie nowej teorii stabilności finansowej o metodach utrzymania stabilności, systemie bezpieczeństwa finansowego i roli państwa w tym zakresie. Szeroko przy tym przywoływano teorię J.M. Keynesa.

W literaturze występują różne definicje stabilności. G.J. Schinasi [2004] zaproponował, aby w szerokim ujęciu stabilność finansową rozumieć jako zdolność do:

- ▶ efektywnej alokacji zasobów – zarówno przestrzennej, jak i w czasie – oraz efektywnej realizacji innych procesów ekonomicznych,
- ▶ oceny, wyceny i alokacji ryzyka finansowego oraz zarządzania nim,
- ▶ utrzymania możliwości wykonywania wymienionych wyżej podstawowych zadań, nawet w sytuacji wystąpienia wstrząsów zewnętrznych bądź przywrócenia równowagi – głównie dzięki mechanizmom samokorygującym.

A. Crockett [1997] zdefiniował stabilność finansową na podstawie kryteriów utrzymania stabilności podstawowych instytucji oraz rynków – uznając, że wtedy są one w stanie prawidłowo odgrywać swoje role i spełniać określone funkcje bez konieczności interwencji zewnętrznej.

W *Raporcie o stabilności systemu finansowego 2010*, opublikowanym przez Narodowy Bank Polski [NBP, 2011, s. 3], została sformułowana następująca definicja: stabilność systemu finansowego jest to stan, w którym system finanso-

wy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znaczącej skali.

Dwie opinie naukowe zdominowały postawy ekonomistów wobec rynków finansowych w latach poprzedzających kryzys *subprime* [Schäfer, 2012]. Po pierwsze, sądzono, że świat stosował ustalenia z Arrow-Debreu: innowacje finansowe miały sprawić, że rynki finansowe będą bardziej kompletne i będą wspierały lepsze zarządzanie oraz dystrybucję ryzyka. Po drugie, rynki finansowe, na których handluje się dużymi ilościami instrumentów finansowych, były uważane za bardzo płynne i tym samym wykazujące silną tendencję w kierunku efektywnego ustalania cen na rynku [zob. Europejski Bank Centralny, 2004].

Zdaniem D. Schäfer [2012] udowodnienie, że nadaktywny handel instrumentami finansowymi powoduje nieefektywne ruchy cen, jest trudne, a właściwa cena jest też trudna do ustalenia. Brak „twardego” dowodu na wpływanie na siebie wolumenu transakcji i ruchów cen, które byłyby oderwane od wartości fundamentalnej. W czasie poprzedzającym kryzys rynki finansowe zostały „zalanane” innowacjami produktowymi. Kryzys spowodował, że zamiast stworzenia bardziej kompletnego rynku, większość tych produktów stała się nieprzejrzystymi aktywami, gdzie ryzyko było trudne do identyfikacji.

Analizując kryzys finansowy *subprime*, D. Schäfer podkreśla, że stabilność na rynkach finansowych jest dobrem publicznym. Rynki finansowe „napędzane” przez samych zainteresowanych mają jednak tendencję do nadużywania stabilności finansowej i są niezdolne do zapewnienia sobie długoterminowej stabilności. Tylko państwo może zapewnić stabilność finansową, a handel instrumentami finansowymi może być tym samym postrzegany jako wykorzystanie dobra publicznego w celu utrzymania finansowej stabilności [Schäfer, 2012].

Dorobek teorii stabilności finansowej wiąże się ściśle z teorią kryzysów finansowych oraz teorią interwencjonizmu państwowego. Znalezienie skutecznych narzędzi utrzymania stabilności finansowej, w tym dezaktywacji kryzysów, nie jest zadaniem łatwym – chociażby z powodu zróżnicowania uwarunkowań i przyczyn kryzysów.

Teoria stabilności finansowej stworzyła podstawy reform rynków finansowych, w tym wielu zmian instytucjonalnych. Można sformułować następujące tezy, stanowiące podstawę zarządzania stabilnością finansową:

1) stabilność finansowa jest uznawana za dobro publiczne podlegające ochronie – co uzasadnia interwencjonizm państwa [Crockett, 1997],

2) stabilność jest podstawą zaufania inwestorów i klientów – szczególnie przy wysokiej asymetrii informacji na współczesnych rynkach oraz kosztach transakcyjnych zabezpieczenia wiarygodności [Koleśnik, 2012, Krugman, 2009],

3) zarządzanie stabilnością finansową wymaga ram instytucjonalnych (stabilizacyjnej polityki fiskalnej, nadzoru makro- i mikroostrożnościowego, funduszy naprawczych, komitetów stabilności finansowej i in.) [Mackiewicz, 2010],

4) stabilność finansowa uzasadnia stosowanie nowych instrumentów interwencji kryzysowej państwa (takich jak: *bailout*, podatki antykryzysowe, fundusze naprawcze, gwarancje rządowe, dokapitalizowanie z funduszy publicznych, nacjonalizacja),

5) zarządzanie stabilnością finansową umożliwia monitoring zagrożeń makroekonomicznych (raporty stabilności finansowej banków centralnych, stress-testy i in.) [Masiukiewicz, 2012c],

6) szerokie regulacje sektora finansowego i ich międzynarodowa harmonizacja mają wpływ na stabilność (np. rekomendacje Bazylea III, UCTIS IV, AIFMD, EMIR) [Masiukiewicz, 2012c, s. 90–94],

7) ważna jest budowa systemu nadzoru makroostrożnościowego (np. międzynarodowe kolegia nadzorcze, Europejska Rada Stabilności Finansowej, projekt unii bankowej).

Działania interwencyjne państwa miały i mają swoich neoliberalnych przeciwników. J. Schumpeter, ostrzegając przed wszelkimi działaniami naprawczymi, pisał: „w rozważaniach na temat regeneracyjnych zdolności naszego systemu przemysłowego tkwi sporo prawdy. To jednak nie wszystko. Przeprowadzone analizy skłoniły nas do przekonania, że odbicie ma zdrowe podstawy tylko wtedy, gdy przychodzi samoistnie. Każde ożywienie wywołane sztucznym bodźcem stymulującym powoduje, że część mechanizmów kryzysowych pozostaje niezrealizowana. W rezultacie na pozostałości nieskorygowanych nieprawidłowości nakładają się nowe, które stwarzają dla biznesu zagrożenie w postaci nowego kryzysu. Nasza historia skłania zatem do przyjęcia domniemania, że nie należy stosować środków naprawczych związanych z pieniądzem i kredytem” [za: Krugman, 2013, s. 206]. W wielkim dysonansie stoi ta opinia z koncepcją W. Bagehota (założyciela i pierwszego redaktora naczelnego miesięcznika „The Economist”), który już w XIX w. sformułował model *lender of last resort* (pożyczkodawcy ostatniej instancji – banku centralnego) dla banków w sytuacji kryzysowej.

W dyskusjach dotyczących rozwiązań instytucjonalnych często wskazuje się na rolę banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej. W praktyce po ostatnim kryzysie finansowym w wielu krajach na koordynatora działań stabilizacyjnych powołano rządowe komitety (rady) stabilności finansowej [Masiukiewicz, 2013]. Organ taki utworzono także na szczeblu Unii Europejskiej.

B. Pietrzak [2012] uważa, że podstawowymi cechami jakościowymi banku centralnego, wyznaczającymi jego pozycję jako instytucji predestynowanej do wiodącej roli w kształtowaniu stabilności systemu bankowego (jako najważniejszego sektora według kryterium zakresu ryzyka i roli w systemie bezpieczeństwa finansowego), są:

- ▶ istota trzech podstawowych funkcji banku centralnego (tzn. funkcji: banku państwa, banku emisyjnego i banku banków),
- ▶ relacje między dwoma głównymi obszarami działania banku centralnego (tj. działaniami na rzecz stabilności monetarnej oraz stabilności systemu finansowego),
- ▶ aktywne uczestnictwo banków centralnych w sieci bezpieczeństwa finansowego,
- ▶ właściwości banków komercyjnych (podmioty rynkowe, ale i instytucje zaufania publicznego).

1.2. Podstawowe pojęcia i definicje

Szerokie ujęcie podatku oznacza świadczenie stałe, publicznoprawne oraz nieodpłatne.

W teorii finansów publicznych występują różne podejścia do roli i funkcji podatków w gospodarce. Bezdyskusyjna jest funkcja fiskalna (dochody budżetu państwa). W literaturze wymienia się także funkcje: redystrybucyjną (źródło wydatków socjalnych), prorozwojową (ulgi i zwolnienia podatkowe) oraz egalitarną (np. podatki od wysokich dochodów osób fizycznych) [szerzej: Kośny, 2007; Owsiak, 2005]. Funkcja fiskalna jest niewątpliwie najważniejsza w praktyce.

Podmioty gospodarcze, w tym instytucje finansowe, są obciążane – obok klasycznych podatków – różnymi opłatami, które są ustawowo uregulowane. Mają one charakter paropodatków. O ile podatek jest świadczeniem nieekwiwalentnym, o tyle opłaty zwykle wiążą się z jakimiś usługami państwa świad-

czonymi w momencie uiszczenia opłaty lub zapewniającymi jakieś korzyści w przyszłości (np. opłata na fundusz pomocowy BFG umożliwi bankom, pod pewnymi warunkami, skorzystanie z pożyczki z tego funduszu).

Podatek bankowy jest konstrukcją nową, która zaczęła być szerzej stosowana dopiero po międzynarodowym kryzysie finansowym *subprime*. Ogólnie podatek ten można zdefiniować jako obciążenie publicznoprawne adresowane do określonej grupy podmiotów finansowych, tj. banków i niektórych parabanków. W szerokim ujęciu do podatku bankowego zalicza się zarówno podatki dotyczące operacji lub niektórych przychodów, jak i opłaty bankowe (*bank levy*). Stąd może on mieć charakter zarówno podatku pośredniego, jak i bezpośredniego.

W Austriackim Instytucie Badań nad Gospodarką przyjęto definicję podatku bankowego jako świadczenia pieniężnego o charakterze przymusowym, bezwrotnym, pobieranego przez państwo od instytucji finansowych i naliczanego od wybranych pozycji pasywów, aktywów ważonych ryzykiem, wynagrodzeń lub wartości transakcji finansowych [Schulmeister, Schratzenstaller, Picek, 2009].

W praktyce pojęcie podatku bankowego bywa mylone z podatkiem od dochodów kapitałowych (który uiszczają w niektórych krajach osoby fizyczne, np. w Polsce), m.in. takie błędne stosowanie nazwy można było znaleźć na poważnych portalach internetowych, które informowały o spec-podatku na Cyprze.

Według kryterium zasięgu terytorialnego podatku można wyróżnić podatki: lokalne, krajowe oraz międzynarodowe. Te ostatnie w zasadzie nie były dotychczas stosowane; takim podatkiem będzie zapewne podatek od transakcji finansowych w Unii Europejskiej.

Kryterium temporalne pozwala wyróżnić podatki o stałej wieloletniej stopie podatkowej oraz o stopie zmiennej; dotyczy to także ulg i zwolnień podatkowych. Nadto kryterium czasu pozwala sklasyfikować podatki jako stałe (względnie stałe – zgodnie z postulatem stabilności systemu podatkowego) lub okresowe (np. jednorazowe podatki kryzysowe).

Podatki bankowe i kapitałowe są zaliczane do tzw. podatków majątkowych. Tak też zostały ujęte w klasyfikacji podatków ogłoszonej przez OECD. Podatki od majątku i własności zostały ujęte w tej klasyfikacji następująco [OECD, 2001]:

- ▶ podatki od nieruchomości,
- ▶ podatki od zysków z nieruchomości,
- ▶ podatki od spadków i darowizn,

- ▶ podatki od transakcji finansowych i kapitałowych,
- ▶ pozostałe podatki od własności.

W ujęciu teoretycznym można wyróżnić wiele celów podatku bankowego (opłaty) – w zależności od polityki fiskalnej przyjętej przez rząd. Mogą to być cele:

- ▶ fiskalne (zasilanie budżetu państwa),
- ▶ ograniczające ryzyko (np. podatek od transakcji finansowych, podatki kryzysowe),
- ▶ wyrównywanie obciążeń podatkowych danego sektora gospodarki (np. jako substytut VAT w bankowości),
- ▶ prorozwojowe (poprzez system ulg i zwolnień podatkowych),
- ▶ sanacyjne (zasilanie funduszy naprawczych, funduszy wykupu złych dłużów itp.),
- ▶ stabilizacji systemu finansowego (zasilanie funduszy stabilizacyjnych, akumulacja środków w budżecie centralnym i inne).

Niekiedy dążeniem ustawodawcy jest połączenie kilku celów w jednym modelu podatku.

Podatki majątkowe bywają wykorzystywane w konkurencji podatkowej – rozumie się przez to obniżanie obciążeń podatkowych przez obniżanie stawek podatku albo wprowadzanie stawek zerowych, ulg i zwolnień podatkowych.

1.3. Teoretyczne problemy podatku bankowego

W pracach teoretycznych dotyczących systemów podatkowych modele podatków bankowych były zwykle pomijane [zob. m.in.: Berger, 2011; Brzeziński, 2008; Hamaekers, 2006; Kośny, 2007; Litwińczuk (red.), 2013]. Także w monografiach dotyczących systemu podatkowego w Unii Europejskiej brakuje rozważań na ten temat [Krajewska, 2012].

Pierwszym proponentem opodatkowania związanego z ryzykiem systemowym był J.M. Keynes [1936, s. 156]. Uważał on, że kontrakty zabezpieczające są źródłem finansowej niestabilności – zaproponował zatem, aby ten rodzaj kontraktów był opodatkowany. Wielu innych ekonomistów próbowało rozwiązać podobnie ten problem, np. J. Stiglitz [1989]. Podatek od transakcji finansowych zaproponowany przez Keynesa w pracy z 1936 r. miał rozwiązać problem spekulacji. Pisał on: „Wprowadzenie znacznego podatku przez rząd na wszystkie

transakcje może okazać się najbardziej przydaną reformą ze wszystkich dostępnych, stosowaną w celu złagodzenia przewagi spekulacji w przedsiębiorstwach w Stanach Zjednoczonych” [Keynes, 1936, s. 156].

J.M. Keynes dostrzegał podstawowy dylemat takiego podatku: jak ograniczyć bańki spekulacyjne, nie hamując jednocześnie możliwości pozyskania finansowania przez przedsiębiorstwa. Za jego wprowadzeniem przemawiał fakt, że istnienie płynnego rynku instrumentów finansowych może kreować motywacje do rezygnacji z dochodów z inwestycji rzeczowych na rzecz krótkoterminowych inwestycji finansowych [Keynes, 2003, s. 139–140]. Przedmiotem opodatkowania w takim podatku może być obrót wszystkimi lub wybranymi typami papierów wartościowych, przy czym podatek może być nakładany tylko na obrót dokonywany na rynku wtórnym lub na obrót na rynku pierwotnym i wtórnym [Habermeier, Kirilenko, 2003, s. 325–344]. *De facto* podatek taki występuje w Wielkiej Brytanii jako *stamp duty* i jest naliczany od wartości sprzedaży na rynku wtórnym. Należy też przypomnieć, że ustawa w sprawie tego podatku (nazwanego podatkiem giełdowym) została przygotowana w Polsce na początku lat 90., ale nigdy nie wszedł on w życie.

Rozpowszechnionym mitem jest, że to J. Tobin (laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 1981 r.) wymyślił podatek od transakcji finansowych. Autor ten zaproponował jedynie nałożenie podatku na wszystkie transakcje walutowe w celu zmniejszenia transgranicznego przepływu kapitału [Tobin, 1978, s. 153–159]. Przedmiotem opodatkowania w tym podatku miały być wszystkie transakcje wymiany walut, ale mógłby on obejmować także walutowe instrumenty pochodne. Chodziło o wprowadzenie specjalnego podatku od spekulacyjnych transakcji.

W 1978 r. J. Tobin zaproponował opodatkowanie operacji na rynkach walutowych, proponując stawkę 1% od wartości transakcji [Tobin, 1978]. Później postulowano wysokość podatku Tobina na poziomie 0,05% wartości transakcji międzywalutowych. Zgodnie z koncepcją tego autora dochód z podatku miał być przeznaczony na zmniejszenie nierówności społecznych. Podatek miałby zniechęcać uczestników rynku do kupna walut w reakcji na nieznaczne zmiany kursów, a ograniczenie liczby transakcji zmniejszyłoby niestabilność na rynkach walutowych. Mimo że był on uznawany za jeden z prostszych instrumentów walki z walutową spekulacją finansową na skalę globalną, propozycja ta została odebrana przez ekonomistów jako mało przekonująca, gdyż podatek ten uczyniłby droższym dostęp do kapitału dla krajów biedniejszych, nie jest pewne, czy zmniejszyłby wahania kursów, zwiększyłby