

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 dłużników 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

natomiast koszty transakcyjne. Skuteczność podatku Tobina byłaby możliwa jedynie wtedy, gdyby został on ustanowiony jednocześnie przez wiele krajów liczących się na międzynarodowym rynku obrotów walutowych – co oceniono jako nierealne. Szacuje się, że światowy handel walutami wynosi ponad 1,2 bln USD dziennie, a roczna suma transakcji wynosi około 300 bln USD. Podatek ten na poziomie 0,05% mógłby przynieść dochód w wysokości nawet około 100 mld USD.

Instytucjami zajmującymi się handlem walutami są banki, fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne oraz firmy ubezpieczeniowe i one głównie płaciłyby taki podatek. Ponad 80% obrotu międzywalutowego odbywa się w sektorze bankowym. W przeszłości kryzysy walutowe dość szybko przenosiły się na sferę realną, powodując kryzys gospodarczy (finansowy efekt zarażenia) – stąd podatek ten można zakwalifikować jako typowy instrument antykryzysowy [Czech-Rogosz, Pietrucha, Żelazny (red.), 2009, s. 135 i n.].

Podatek J. Tobina był podstawą do formułowania różnych projektów opodatkowania aktywów finansowych, ale koncepcje te nie zostały szerzej zastosowane w praktyce [Hau, 2001; Xu, 2010].

Duże znaczenie dla rozwoju teorii mają współczesne prace opublikowane przez P. Honohana [Honohan (red.), 2003], A. Barana i P. Eckhardta [2011], S. Claessensa, M. Keena i C. Pazarbasioglu [2010], a następnie przez S. Schulmeistera [Schulmeister, 2012; Schulmeister, Schratzenstaller, Picek, 2009]. Przegląd teoretycznych aspektów podatków bankowych można też znaleźć w polskich pracach S. Kasiewicza i L. Kurklińskiego, S. Juszczyka i P. Snarskiego, P. Masiukiewicza i P. Deca, T. Siudka, S. Skuzy oraz M. Zygierewicza.

Kompleksowe opracowanie na temat konsekwencji podatku bankowego przygotował Międzynarodowy Fundusz Walutowy we wrześniu 2010 r. na spotkaniu Grupy G-20 w Toronto. Najistotniejsze wnioski dotyczą [Kasiewicz, Kurkliński, 2012b]:

- ▶ skali ewentualnych dochodów podatkowych,
- ▶ wpływu opodatkowania banków na wzrost gospodarczy (PKB), inwestycje, konsumpcję, koszt kapitału i inne,
- ▶ wpływu podatku na parametry działalności bankowej, takie jak: rentowność banków (np. wskaźnik ROE), dynamika kredytów i depozytów, marże bankowe oraz ryzyko upadłości banków (kalibracja opłat),
- ▶ uwarunkowań techniczno-organizacyjnych poboru stosownych podatków.

Obciążanie aktywów finansowych podatkiem ma wiele wad, a przede wszystkim podnosi koszty. Podatek stosowany w oderwaniu od kształtowania się rynkowych stóp procentowych i kursów, czyli cen aktywów finansowych, może pogłębiać straty na danym instrumencie finansowym lub w skali całej instytucji finansowej. Szczególnie dotyczy to sytuacji kryzysu systemowego, gdy ceny aktywów finansowych gwałtownie spadają. Ostatecznie koszty takiego podatku będą przerzucane na klientów instytucji finansowych.

Podatek od transakcji finansowych obejmowałby takie podmioty, jak: banki, firmy ubezpieczeniowe, firmy leasingowe, fundusze inwestycyjne i fundusze emerytalne. Podatek obciążałby kupującego i sprzedającego. Za wprowadzeniem powszechnego podatku bankowego przemawiają różne przesłanki. Argumentami za wprowadzeniem podatku bankowego są [European Commission, 2010b]:

- ▶ większa stabilność finansowa,
- ▶ ograniczenie spekulacji finansowych,
- ▶ wysokie koszty ochrony systemów finansowych ponoszone przez państwa,
- ▶ wysokie koszty kryzysów bankowych,
- ▶ ograniczenie wykorzystania funduszy budżetu państwa na ratowanie banków w przyszłości,
- ▶ możliwość restrukturyzacji banków w trudnej sytuacji finansowej ze środków pozyskanych z podatku bankowego.

Oprócz korzyści z tytułu wprowadzenia podatku bankowego istnieją również liczne zagrożenia, do których można zaliczyć:

- ▶ naruszenie zasady równego traktowania wszystkich instytucji finansowych,
- ▶ różne stawki i podstawy opodatkowania w poszczególnych krajach,
- ▶ osłabienie zdolności banków do akumulacji kapitałów,
- ▶ spadek efektywności działania banków i pogorszenie ich pozycji konkurencyjnej na globalnym rynku finansowym,
- ▶ spadek liczby opodatkowanych transakcji finansowych,
- ▶ wzrost ceny produktów i usług bankowych,
- ▶ trudności w rozróżnieniu transakcji spekulacyjnych od zabezpieczających,
- ▶ możliwość przeniesienia działalności banków do krajów nieobjętych podatkiem bankowym (tzw. arbitraż regulacyjny),
- ▶ znaczna asymetria geograficzna pod względem wpływów z podatku od transakcji finansowych – największe wpływy w dużych centrach finansowych (Niemcy, Wielka Brytania, USA, Japonia, Malezja),

- ▶ wysokie koszty budowy systemu monitorowania transakcji finansowych na globalnym rynku finansowym,
- ▶ spadek wartości udzielanych kredytów przez banki (możliwy niższy wzrost gospodarczy),
- ▶ wykorzystywanie pozyskanych funduszy przez państwa na cele inne niż ochrona stabilności finansowej.

Zdaniem S. Kasiewicza i L. Kurklińskiego [2012b, s. 122] temat ten wymaga głębszej refleksji i analizy aspektów organizacyjno-decyzyjnych dotyczących funkcjonowania podmiotów bankowych w ramach zmieniających się uwarunkowań regulacyjnych i rynkowych. Jesteśmy przekonani, piszą ci autorzy, że bez oceny potencjalnych skutków wprowadzenia regulacji związanej z opodatkowaniem banków reakcja interesariuszy może być niepożądana i nieskuteczna z punktu widzenia regulatora, powodując wieloletnie, długookresowe negatywne konsekwencje dla rozwoju sektora bankowego i całej gospodarki narodowej.

1.4. Uwarunkowania społeczno-polityczne obciążenia banków podatkiem

1.4.1. Międzynarodowy konsensus podatkowy

Kryzysy w wielu krajach pokazały, jak daleko mogą się posunąć rządy, aby zapobiec upadkom banków, tj. zapewnić bezpieczeństwo finansowe i spokój społeczny. Idea wprowadzenia spec-podatku w bankowości pojawiła się po międzynarodowym kryzysie *subprime*. Uzasadnieniem jego wprowadzenia były następujące argumenty polityczne:

1) wysokie koszty poniesione przez budżety państw dotkniętych kryzysem *subprime* (*bailout*; koszty związane ze stosowaniem instrumentów antykryzysowych szacuje się na 3,5 bln euro),

2) szeroka krytyka w Parlamencie i Radzie Europy, a także w mediach – bardzo wysokich wynagrodzeń top-menedżerów (bonusy, premie, odprawy), w tym w bankrutujących bankach,

3) zalecenia międzynarodowych raportów pokryzysowych dotyczące m.in. stworzenia systemu finansowania procesów naprawczych i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych (*recovery and resolution regime plan*) [Kasiewicz, Kurkliński (red.), 2012c],