

Monika Marcinkowska

Uniwersytet Łódzki

DODATKOWE PODATKI I OPŁATY OD BANKÓW – POTRZEBY PRAKTYKI I DYLEMATY TEORII FINANSÓW

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony aktualnie dyskutowanej kwestii dodatkowego opodatkowania banków. Przedstawiono kluczowe rodzaje podatków (od transakcji finansowych i od działalności finansowej) oraz wprowadzane nowe kategorie – m.in. opłatę na fundusz stabilności finansowej. Zaprezentowano istniejące i proponowane rozwiązania, ze wskazaniem projektów harmonizacji uregulowań w tym zakresie. Przedstawiono zalety i wady poszczególnych rozwiązań oraz wskazano szacunki potencjalnych wpływów z podatków/opłat, sygnalizując przy tym zagrożenia związane z wyborem niektórych podstaw ustalania dodatkowych obciążeń. Zaakcentowano konieczność zapewnienia spójności nowych rozwiązań z ogólną polityką ekonomiczno-społeczną oraz istniejącą (i tworzoną) architekturą nadzorczą.

Słowa kluczowe: banki, podatek bankowy, opodatkowanie instytucji i usług finansowych.

1. Wstęp

Skala podatków płaconych przez banki jest oceniana niejednoznacznie. Podmioty te płacą znaczące kwoty podatku dochodowego¹ i ponoszą koszty dodatkowych obowiązkowych obciążeń parafiskalnych, jednak fakt wyłączenia usług finansowych z opodatkowania podatkiem VAT rodzi opinie, że kontrybucje płacone przez sektor finansowy na rzecz budżetów są zbyt niskie².

Sektor finansowy stanowi znaczącą część gospodarki narodowej (i globalnej). Przeważają opinie, że sektor ów jest niewspółmiernie nisko opodatkowany w relacji do jego rozmiarów. Sposób opodatkowania podmiotów pośrednictwa finansowego budzi jednak wiele kontrowersji i obaw o potencjalne konsekwencje dla sfery realnej.

¹ W krajach Grupy G-20 udział banków w podatku dochodowym od przedsiębiorstw wynosi średnio 17,5%, przy czym jest on dość zróżnicowany (od 6% w Argentynie do ok. 25% w Kanadzie, Włoszech i Turcji) [IMF Staff... 2010, s. 61].

² Udział sektora finansowego w wartości dodanej wynosi zwykle kilka procent (jedynie w Luksemburgu powyżej 20%). Na przykład w USA 8,02%, Unii Europejskiej 5,3%, w strefie euro 5,8%, w Wielkiej Brytanii 9,6%, w Polsce 5,2% (dane dla roku 2008) [European Commission... 2010, s. 8].

Niniejszy artykuł dotyczy zagadnień związanych z opodatkowaniem banków. Koncentruje się szczególnie na kwestiach diskutowanych po globalnym kryzysie finansowym. Celem artykułu jest wskazanie stosowanych lub rozważanych rozwiązań w tym zakresie oraz analiza ich potencjalnych skutków.

2. Opodatkowanie sektora bankowego – zagadnienia ogólne

Rolą podatku jest, z jednej strony, zwiększenie wpływów budżetowych, z drugiej zaś – zniechęcenie podatników do zachowań o negatywnych skutkach, które nie są właściwie uwzględniane przez uczestników rynków [Darvas, Weizsäcker 2010]. Dobry system opodatkowania sektora finansowego [Honohan 2003]:

- w jak największym stopniu ogranicza zniekształcenia, które mógłby wprowadzać (szczególnie dotyczące zastępowania sektora finansowego działalnością konkurentów z innych sfer pośrednictwa w kierunku obszarów nieopodatkowanych lub mniej opodatkowanych),
- koryguje znane zniekształcenia (np. wynikające z niedoskonałych informacji lub asymetrii informacji),
- nie „wypycha” zbiórki podatków z sektora poza punkt, w którym krańcowe koszty zniekształceń przewyższają te koszty występujące w innych obszarach gospodarki.

Państwo nakłada na banki różne formy i rodzaje podatków – są to zarówno podatki jawne (oficjalne), jak i ukryte³ [Honohan 2003, s. 4]. Wśród oficjalnych podatków i opłat występują zarówno te, które dotyczą ogółu podmiotów gospodarczych (np. podatek dochodowy, podatek od wartości dodanej⁴, opłata skarbową), jak i specyficzne dla sektora finansowego (np. podatek od transakcji finansowych). Swoistą formą podatków są m.in.: nieoprocentowana rezerwa obowiązkowa, składki na fundusze gwarantowania /ubezpieczania depozytów, podatek od środków utrzymywanych w walutach obcych. Niejawne podatki nie są uwzględniane w systemie podatkowym państwa, ale bywają znacznym źródłem dochodów dla państwa. Z uwagi na występowanie quasi-podatków prawdziwa skala opodatkowania pośrednictwa finansowego jest znacznie większa od „oficjalnej” [Chamley, Honohan 1990].

³ Niektóre z owych ukrytych podatków – zwłaszcza w gospodarkach słabiej rozwiniętych – mogą powodować znaczne koszty alternatywne. Szerzej [Chamley, Honohan 1990].

⁴ W większości systemów podatkowych instytucje finansowe są zwolnione z podatku VAT. Kwestia opodatkowania usług finansowych tym podatkiem jest jednak szeroko dyskutowana. Rozważane są zarówno modele skrajne – pełne zwolnienie z opodatkowania vs. pełne opodatkowanie (np. na podstawie podstawowych przepływów pieniężnych), jak i modele pośrednie, w których opodatkowane są tylko niektóre kategorie finansowe (np. prowizje i opłaty, przepływy związane z usługami agencyjnymi itd.) lub decyzja o opodatkowaniu jest opcjonalna (podmiot może wybrać czy jest podatnikiem VAT-u, czy nie). Szerzej [Poddar 2003, s. 361].

Warto przy tym nadmienić, że podatki ogólnie obowiązujące w przypadku instytucji finansowych mają uregulowania uwzględniające specyfikę działalności tych podmiotów; w przypadku podatku dochodowego są to m.in. kwestie sposobu traktowania rezerw celowych na należności nieregularne, a w przypadku podatku od wartości dodanej – sam aspekt zdefiniowania owej wartości dodanej.

Podatki mogą być nakładane na różne elementy dotyczące działalności pośredników finansowych, jak: dochód (zysk brutto dochodu z określonych źródeł – np. lokat kapitałowych), przychody (odsetki i prowizje), wybrane pozycje bilansu (aktywa, zobowiązania, kapitał własny) lub „sprzedaż” (np. udzielone kredyty) bądź dokonywane transakcje (np. dotyczące papierów wartościowych lub transakcje wykonywane w walutach obcych).

Wśród specyficznych dla banków form podatków warto wymienić wymogi dotyczące rezerwy obowiązkowej. W przypadku gdy rezerwa nie jest oprocentowana, jest ona rozszerzeniem renty senioralnej, a zatem ma charakter podatku inflacyjnego. Niekiedy wymogi dotyczące utrzymywania płynnej rezerwy nakładają na banki obowiązek nabywania papierów wartościowych (emitowanych przez rząd lub bank centralny), często charakteryzujących się stopami rentowności odbiegającymi od rynkowych. Wówczas są one formą podatku ukrytego.

Innym rodzajem ukrytych podatków bywają także nakazy pożyczania przez banki określonej części zasobów wskazanym przez państwo sektorom lub nabywania przez te podmioty wskazanych papierów wartościowych, zwłaszcza jeśli towarzyszą temu limity oprocentowania owych aktywów.

Warto podkreślić, że podatki mogą pełnić funkcję korygującą. Jeśli na rynku występują niedoskonałości i zniekształcenia (np. związane z asymetrią informacji, monopolem i innymi czynnikami ograniczającymi konkurencję), nakładane przez państwo podatki mogą być częścią polityki korygującej owe zniekształcenia⁵. W wielu jednak przypadkach owe podatki (lub quasi-podatki) budzą kontrowersje – ich potencjalne pozytywne skutki są ograniczone bądź instrumenty te wywołują niezmiernie efekty negatywne. Przykładem jest tu choćby kwestia opłat na systemy gwarantowania depozytów. Systemy owe – w założeniu – mają sprzyjać zapewnieniu stabilności systemu bankowego i chronić klientów banków (szczególnie konsumentów). W praktyce jednak konstrukcja tych systemów może powodować pokusę nadużyć i wręcz zachęcać banki do podejmowania wyższego ryzyka.

Swoistą formą quasi-podatku są niektóre normy ostrożnościowe – np. wymogi dotyczące tworzenia rezerw celowych na należności zagrożone (w tym istotna jest kwestia sposobu ich uwzględniania w obliczaniu podatku dochodowego⁶) lub wymogi odnośnie do adekwatności kapitałowej.

⁵ Mowa wówczas o tzw. podatkach Pigou [Honohan 2003, s. 13; Brock 2003, s. 169].

⁶ Szerzej zob. [Sunley 2003, s. 291].

3. Podatek od banków po kryzysie finansowym

3.1. Charakter podatku

Kryzys finansowy spowodował poważne konsekwencje dla budżetów wielu państw na świecie. Są to zarówno skutki bezpośrednie (niektóre banki musiały zostać dokapitalizowane ze środków budżetowych⁷), jak i pośrednie (niższe wpływy z podatków płaconych przez banki, ale także przez podmioty sfery realnej oraz osoby fizyczne). Stało się to głównym impulsem do rozważenia nałożenia na banki dodatkowych podatków i/lub opłat.

Można wskazać kilka **celów** dodatkowych obciążeń fiskalnych nakładanych na banki⁸:

- zwiększenie dochodów podatkowych państwa – kwestia ta wiąże się z problemami finansów publicznych w wielu państwach, spowodowanymi głównie (choć nie wyłącznie) kryzysem finansowym, w tym koniecznością interwencyjnej pomocy instytucjom finansowym zagrożonym upadłością;
- zwiększenie obciążeń podatkowych sektora – argument ów wiąże się bezpośrednio z powyższym celem fiskalnym, a wynika on z oceny, iż sektor bankowy płaci relatywnie niskie podatki, a w znacznym stopniu korzysta z dóbr publicznych; jest tu zatem przywoływana szersza kwestia sprawiedliwości i solidarności;
- nałożenie na sektor finansowy kary za spowodowanie kryzysu finansowego – jako że globalny kryzys został wywołany i rozprzestrzeniony przez instytucje finansowe, które nie zachowały podstawowych reguł bezpieczeństwa, sugeruje się obciążenie banków kosztami interwencji rządowych; odpowiedzialność sektora finansowego za wywołanie kryzysu jest dla wielu bezspornym argumentem przemawiającym za koniecznością pokrycia przez owe podmioty kosztów fiskalnych kryzysu; aspekt ten sugeruje, że nie jest to podatek, lecz zwrot otrzymanej pomocy rządowej⁹;
- zmniejszenie zaangażowania banków w gospodarce (delewarowanie) – wskazuje się, że skala zadłużenia podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych jest nadmiernie wysoka, co powoduje wzrost ryzyka w gospodarce;

⁷ W krajach G-20 bezpośrednia pomoc sięgnęła 4% PKB (w tym w krajach wysoko rozwiniętych 6,2% PKB), dodatkowe instrumenty zaś (w tym gwarancje, operacje finansowe dokonane przez banki centralne) – 11% PKB (w krajach wysoko rozwiniętych 18,6%) i bezpośrednie finansowanie rządowe – odpowiednio: 3,1% PKB oraz 5% PKB [IMF Staff... 2010, s. 31]. Komisja Europejska oszacowała skalę pomocy finansowej udzielonej bankom przez kraje członkowskie na ok. 15,5% PKB UE [NBP... 2010, s. 1].

⁸ Zob. np. [NBP... 2010, s. 1; IMF Staff... 2010, s. 5; European Commission... 7.10.2010].

⁹ Opłatą karną za kryzys jest np. *Financial Crisis Responsibility Fee* – opłata zaproponowana przez prezydenta USA B. Obamę. Ma ona w założeniu dotyczyć dużych instytucji finansowych, które otrzymały rządowe wsparcie w ramach *Troubled Assets Relief Program*. Szerzej [The White House... 2010].

- konieczność zwiększenia stabilności sektora finansowego – zakłada się, że konstrukcja podatku powinna promować bardziej bezpieczną politykę banków, ograniczyć skalę ryzykownych transakcji, uchronić przed pokusą nadużyć, a tym samym zmniejszyć zagrożenie wystąpienia kryzysów w przyszłości; przy tym wpływy z tego źródła byłyby przeznaczone na budowę specjalnych funduszy, z których byłyby finansowana restrukturyzacja lub likwidacja banków w przypadku przyszłych kryzysów¹⁰; w tym ujęciu podatek taki służyłby korygowaniu negatywnych efektów zewnętrznych związanych z działalnością sektora finansowego (w tym: nadmiernej ekspozycji na ryzyko, powodowania ryzyka systemowego).

Wskazuje się trzy **rodzaje instrumentów fiskalnych**, które umożliwiłyby realizację powyższych celów [European Commission... 2010, s. 11]:

- podatek od transakcji finansowych (*Financial Transaction Tax*, FTT),
- podatek od działalności finansowej (*Financial Activity Tax*, FAT),
- inne podatki i opłaty.

Dyskutowane i wdrażane rozwiązania dotyczące nowych podatków i opłat od banków są dość zróżnicowane; uwzględniane są m.in. następujące aspekty:

- podmioty objęte nowymi obciążeniami – proponowane są: banki, banki krajowe, banki i firmy inwestycyjne, wszystkie instytucje finansowe, duże instytucje finansowe (ze wskazaną wartością graniczną aktywów); na bazie pojedynczych podmiotów lub grupy kapitałowej,
- charakter opłat: *ex-ante*, *ex-post*,
- podstawa: wartość transakcji (wybranych, np. pozabilansowych), aktywa, aktywa wazone ryzykiem, depozyty, zobowiązania inne niż depozyty, aktywa zarządzane, dochody operacyjne, zyski, wynagrodzenia (lub premie),
- stawka: liniowa, progresywna, liniowa z ograniczeniem kwotowym,
- przeznaczenie: wpływy budżetowe, fundusz stabilizacyjny/restrukturyzacyjny.

3.2. Podatek od transakcji

Podatek od transakcji finansowych (*Financial Transaction Tax*, FTT) ma charakter podatku obrotowego – przedmiotem opodatkowania są transakcje dotyczące instrumentów finansowych. W zależności od konstrukcji podatek ów może spełniać dwa zakładane podstawowe cele opodatkowania instytucji finansowych: wzrost wpływów budżetowych oraz ograniczenie ryzyka na rynku finansowym i zapobieganie tworzeniu się baniek spekulacyjnych na tym rynku.

Podatek ów pierwotnie był zaprojektowany jako podatek od transakcji spekulacyjnych (*Financial Speculation Tax*, FST). Keynes proponował podatek od obrotu akcjami (w celu ograniczenia destabilizującej spekulacji tymi instrumentami), a To-

¹⁰ Komisja Europejska zasygnalizowała konieczność wprowadzenia takich opłat o charakterze stabilnościowym; mają one być przeznaczone na tworzenie funduszy restrukturyzacji banków (*resolution funds*) [European Commission... 26.05.2010].

bin – podobny podatek w odniesieniu do transakcji walutowych (w celu ograniczenia destabilizującej spekulacji walutami) [Honohan, Yoder 2010].

Podatek od transakcji finansowych nie ma jednolitego charakteru – jest to raczej grupa podatków, na którą mogą się składać [Matheson 2010, s. 145]:

- podatek od transakcji na papierach wartościowych (*Securities Transactions Tax, STT*) – podatek dotyczący obrotu papierami wartościowymi: albo wszystkimi, albo wybranymi rodzajami (kapitałowymi – akcjami, dłużnymi – np. obligacjami, instrumentami pochodnymi); może obejmować tylko ich emisję (jest wówczas podobny do opłaty kapitałowej) lub odnosić się tylko do wtórnego obrotu; może być wyrażony jako stała opłata od transakcji, częściej jednak występuje jako podatek *ad valorem* (uzależniony od rynkowej wartości instrumentów finansowych będących przedmiotem obrotu);
- podatek od transakcji w walutach obcych (*Currency Transaction Tax, CTT*) – podatek od transakcji na papierach wartościowych nałożony na transakcje walutowe i ewentualnie ich derywaty; jest stosowany jako finansowa forma kontroli operacji walutowych w miejsce instrumentów regulacyjnych lub administracyjnych;
- opłata za kapitał (*Capital Levy, Registration Tax*) – podatek nakładany na wzrost kapitału przedsiębiorstw (w formie wpłat/dopłat na poczet kapitału, zaciągnięcia kredytów i pożyczek, emisji papierów wartościowych); może dotyczyć wszystkich lub tylko wybranych form kapitału, wszystkich lub wybranych form przedsiębiorstw;
- podatek od transakcji bankowych (*Bank Transaction Tax, BTT*) – podatek od depozytów bankowych i/lub wypłat (wycofania środków) z rachunków bankowych, jest podatkiem popularnym zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej i Azji, zwykle jako odsetek wartości depozytu lub wypłaty; pozwala na efektywne opodatkowanie zakupów dóbr i usług oraz płatności dokonywanych za pośrednictwem banków;
- podatek od składek ubezpieczeniowych (*Insurance Premium Taxes, IPT*) – podatek nakładany na zakłady ubezpieczeń,
- podatek od transakcji dotyczących nieruchomości (*Real Estate Transaction Tax*).

W aktualnie rozważanych rozwiązaniach dotyczących dodatkowego opodatkowania banków wyodrębnia się dwie ogólne formy podatku od transakcji finansowych: szeroką (FTT1) i wąską (FTT2). W szerszej wersji podatek dotyczy obrotu wszelkimi instrumentami finansowymi: akcjami, obligacjami, instrumentami pochodnymi. W przypadku instrumentów prostych podstawą opodatkowania jest wartość transakcji, a w przypadku instrumentów złożonych – wartość kontraktu. W przypadku wąskiego FTT podatek obejmuje wyłącznie transakcje dotyczące akcji i obligacji – głównie ze względu na problemy związane z wyceną instrumentów pochodnych i kontrowersje dotyczące ustalenia podstawy opodatkowania [European Commission... 2010, s. 12].

W dyskusji nad sposobem opodatkowania banków wskazuje się zarówno zalety, jak i wady FTT¹¹.

Zwolennicy wprowadzenia podatku od transakcji finansowych wysuwają szereg argumentów: transakcje na rynkach finansowych mają nadmierną skalę (głównie ze względu na krótkoterminowe transakcje spekulacyjne), zmienność cen aktywów finansowych spowodowana transakcjami spekulacyjnymi powoduje stałe naruszenie fundamentalnej równowagi, nierównowaga cen aktywów finansowych ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, opodatkowanie transakcji finansowych powinno stabilizować ceny aktywów finansowych, gdyż podnosi koszty transakcji spekulacyjnych (mających zwykle charakter krótkoterminowy), czyniąc je mniej opłacalnymi, podatek od transakcji finansowych może zrekompenzować zniekształcenia spowodowane brakiem opodatkowania operacji finansowych podatkiem VAT.

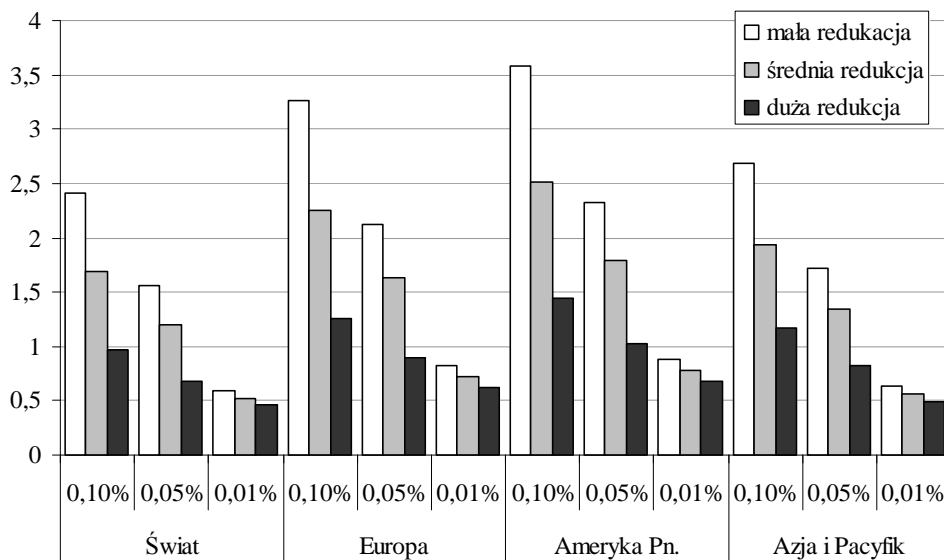
Krytyka FTT koncentruje się na następujących kwestiach: wysokie wolumeny transakcji na współczesnych rynkach finansowych odzwierciedlają poziom płynności niezbędny dla ustalenia ceny, a tym samym ułatwiają zmiany cen aktywów do poziomu ich fundamentalnej równowagi, znaczna część transakcji krótkoterminowych ma charakter zabezpieczający, czyli wiąże się z dystrybucją ryzyka, spekulacja jest nieodzownym elementem zarówno ustalania cen, jak i dystrybucji ryzyka – a zatem ma charakter stabilizujący (przesuwa ceny aktywów do poziomu ich równowagi). Każde zwiększenie kosztów transakcyjnych spowoduje zmniejszenie płynności, co w konsekwencji będzie skutkowało wzrostem krótkoterminowej zmienności cen aktywów, każde odchylenie cen aktywów od ich poziomu równowagi nie ma charakteru endogenicznego, lecz jest spowodowane egzogenicznymi szokami. Podatki transakcyjne są trudne do wdrożenia (szczególnie w przypadku transakcji międzynarodowych); trudna jest zwłaszcza kwestia ustalenia podstawy opodatkowania w przypadku operacji na instrumentach pochodnych; dodatkowo uczestnicy rynków będą w stanie obejść przepisy podatkowe.

Argumenty zwolenników FTT przeważają – w wielu krajach podatek taki funkcjonuje (w różnych wersjach – najczęściej w odniesieniu do obrotu akcjami – i w różnym zakresie)¹². Wprowadzenie tego podatku jest także rozważane w kolejnych państwach. Na rys. 1 zobrazowano szacunkowe wpływy z FTT w różnych regionach świata, przy założeniu trzech stawek podatkowych, z uwzględnieniem różnych wariantów zmniejszenia skali obrotu instrumentami finansowymi na skutek wprowadzenia podatku¹³.

¹¹ Por. m.in. [Schulmeister 2009; IMF Staff... 2010; Habermeier, Kirilenko 2003, s. 325].

¹² Prace [Schulmeister, Schratzenstaller, Picek 2008; European Commission... 2010] przedstawiają m.in. charakterystykę podatku FTT w wybranych krajach.

¹³ Scenariusz „średniej skali redukcji” zakłada spadek wartości transakcji o 75% w przypadku stawki podatku 0,1%, o 65% w przypadku podatku 0,05%, a przy stawce 0,01% – spadku o 25%. Analizę oparto na danych z 2007 r.



Rys. 1. Hipotetyczne wpływy z podatku od transakcji finansowych (jako odsetek PKB), z uwzględnieniem redukcji wolumenu transakcji

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Schulmeister 2009].

Podobne szacunki zostały sporządzone dla krajów UE, jednak wyłącznie w wersji węższego podatku (FTT2)¹⁴. Zakładając opodatkowanie giełdowego obrotu akcjami i obligacjami według stawki 0,1%, oszacowano potencjalne wpływy na poziomie 18 mld euro (w przypadku giełdy warszawskiej: 38 mln euro)¹⁵.

Powyższe szacunki muszą być jednak traktowane ostrożnie. Trudno bowiem przewidzieć faktyczne reakcje uczestników rynków na wprowadzenie podatku; reakcje te mogą być ponadto silnie zróżnicowane w różnych krajach.

3.3. Podatek od działalności finansowej

Celem podatku od działalności finansowej (*Financial Activity Tax*, FAT) jest obciążenie działań podejmowanych przez instytucje finansowe, bez interweniowania w bezpośrednie transakcje zawierane na rynku finansowym. Podkreśla się wszelako, że w zależności od jego konstrukcji podatek ten może zwiększać efektywność rynku i zniechęcać do podejmowania nadmiernego ryzyka.

Koncepcje FAT są bardzo zróżnicowane. IMF analizuje trzy wersje owego podatku, w zależności od podstawy opodatkowania [IMF Staff... 2010; Keen, Krelove, Norregaard 2010, s. 118]:

¹⁴ Z uwagi na niepełną dostępność danych na temat obrotu instrumentami pochodnymi.

¹⁵ Przyjęto spadek wartości obrotu obligacjami tylko o 30%, a akcjami – o 20%. Analizę oparto na danych z 2008 r.

- FAT1: podstawą opodatkowania jest zysk powiększony o wynagrodzenia,
- FAT2: podstawą opodatkowania jest renta ekonomiczna (zysk powiększony o wysokie wynagrodzenia),
- FAT3: podstawą opodatkowania jest nadwyżka zysku (powyżej poziomu określonej rentowności) powiększona o wysokie wynagrodzenia.

Zasadniczym celem podatku FAT jest dokonanie korekty zbyt niskiego opodatkowania banków, wynikającego głównie ze zwolnienia z VAT. W drugiej i trzeciej wersji podatek ma dodatkowo ograniczyć nadmierne wynagrodzenia w tym sektorze, a w ostatniej wersji ma także zniechęcać do podejmowania nadmiernego ryzyka.

Usługi finansowe zwykle nie są objęte podatkiem VAT. Wynika to przede wszystkim z trudności zdefiniowania „wartości dodanej” tych usług finansowych. Ponadto uwzględnienie tego podatku mogłoby prowadzić do nadmiernego opodatkowania niektórych usług i zbyt niskiego pozostałych usług; mogłyby także wystąpić różnice w wysokości podatku płaconego przez różne grupy klientów. Aby wszelako uniknąć preferencyjnego – w odniesieniu do pozostałych sektorów – traktowania podmiotów świadczących usługi finansowe, proponowany jest podatek od tej działalności.

Jak wskazano powyżej, najczęściej podatek obliczany jest od wyniku finansowego, modyfikowanego o różne wielkości – w zależności od zakładanych dodatkowych (poza dochodem budżetowym) celów tego obciążenia¹⁶.

Z uwagi na przyjętą podstawę opodatkowania FAT1 jest uważany za surogat podatku od wartości dodanej. Jako podstawę przyjmuje się sumę zysków i wynagrodzeń, wyrażonych w kategoriach przepływów pieniężnych, z pełnym odjęciem inwestycji i brakiem pomniejszeń o koszty finansowe¹⁷.

FAT2 zaprojektowany jest w taki sposób, że opodatkowuje wyłącznie rentę ekonomiczną, czyli wynagrodzenia i zyski gotówkowe¹⁸, powyżej zdefiniowanego poziomu dochodu. Próg zysków gotówkowych może zostać wyznaczony przez odjęcie „normalnego zysku” bądź to w drodze zastosowania ulgi kapitałowej (*Allowance for Corporate Equity, ACE*¹⁹), bądź też odpowiedniej definicji zysku, która uwzględniałaby zarówno transakcje sfery realnej, jak i finansowe. W przypadku wynagrodzeń wartość progowa byłaby ustalana w sposób bardziej arbitralny, może się opierać na analizie porównań międzysektorowych²⁰.

¹⁶ Szersze objaśnienia zawiera dokument [European Commission... 2010].

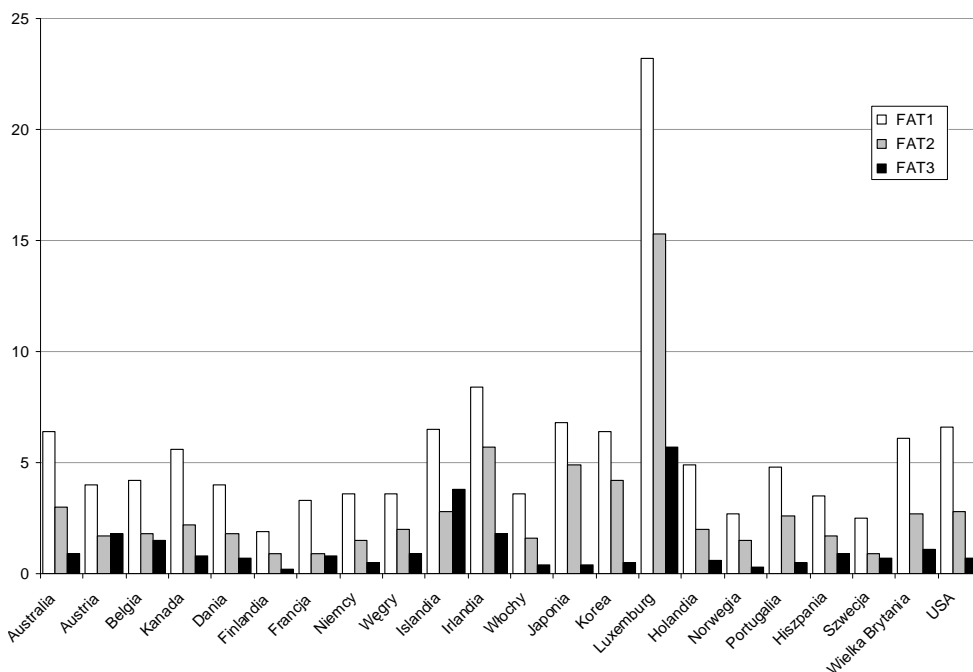
¹⁷ Podstawą opodatkowania jest więc zysk pomniejszony o akumulację kapitału i powiększony o koszty wynagrodzeń.

¹⁸ Zyski wyrażone w kategoriach kasowych, nie memoriałowych.

¹⁹ W przypadku podatku dochodowego od przedsiębiorstw opłata za kapitały jest traktowana odmiennie: odsetki od zobowiązań pomniejszają podstawę opodatkowania, zwrot zaś z inwestycji finansowanych kapitałem własnym jest całkowicie opodatkowany. System podatku ACE koryguje tę różnicę, wprowadzając ulgę z tytułu posiadania kapitałów własnych (ulga jest równa iloczynowi kapitału własnego i określonej stopy procentowej, równej np. rentowności średnioterminowych obligacji skarbowych). Szerzej [OECD... 2007].

²⁰ Po globalnym kryzysie finansowym jeden z nurtów krytyki sektora finansowego dotyczył nadmiernie wysokich wynagrodzeń (przede wszystkim kadry kierowniczej).

FAT3 pozwala opodatkować wyłącznie nadwyżkowy zysk wynikający z operacji obciążonych nadmiernym ryzykiem. Ta wersja podatku od działalności finansowej jest zbliżona do FAT2: obydwie modele wyłącza „normalne zyski”, jednak w wersji, która ma zniechęcać do podejmowania nadmiernego ryzyka, próg jest określony na poziomie ustalonym w oparciu o stawkę uznawaną na nadwyżkowy zwrot z kapitału własnego²¹.



Rys. 2. Potencjalna baza podatku od działalności finansowej (jako odsetek PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [IMF Staff... 2010].

Oszacowanie potencjalnych wpływów z FAT jest dość trudne – wymagałoby bowiem oparcia obliczeń na całościowych danych finansowych podatników (w danych zbiorczych kompensują się zyski jednych podmiotów i straty innych), w tym także dokonania skrupulatnych analiz dotyczących „normalnego” poziomu zysku, „wysokich” wynagrodzeń i „nadmiernego” poziomu ryzyka. Trudno także uwzględnić wpływ wprowadzenia podatku na zachowanie podmiotów finansowych (szczególnie to, jak zmieniłyby się poziomy wynagrodzeń, stopień wykorzystania kapitału własnego, ryzyko prowadzonej działalności, a w konsekwencji – wynik finansowy).

²¹ Tym samym część renty mogłaby być nieopodatkowana, o ile zwrot z kapitału własnego nie przekracza wartości progowej.

Poniższy wykres (rys. 2) przedstawia wyniki oszacowań OECD²². Przyjmując analogiczne założenia, Komisja Europejska oszacowała potencjalne wpływy na poziomie: FAT1: 25,9 mld euro, FAT2: 11,1 mld euro, FAT3: 4,9 mld euro²³ [European Commission... 2010, s. 24].

Podatek od działalności finansowej nie jest jednoznacznie akceptowanym rozwiązaniem. Podstawową wadą FAT jest ryzyko przeniesienia obciążeń fiskalnych na klientów poprzez kanał cenowy. Nie sposób też nie dostrzec ryzyka zwiększania kosztów (innych niż wynagrodzenia) w celu obniżenia podstawy opodatkowania. W skrajnych przypadkach należy brać pod uwagę, że znaczące obniżenie rentowności działalności finansowej może zniechęcić do jej prowadzenia. Inwestorzy, nie otrzymawszy żądanego zwrotu za użyczony kapitał, mogą się wycofać z finansowania tego sektora. Spadek liczby podmiotów świadczących usługi finansowe może spowodować dalszy wzrost cen i osłabienie konkurencji. Istnieje też niebezpieczeństwo przenoszenia różnych operacji finansowych do innych form działalności, co zwiększy konkurencyjność podmiotów parafinansowych; podkreśla się zatem, że podatkiem tym winna zostać objęta jak najszersza grupa instytucji. Słabością koncepcji FAT jest również arbitralna kalibracja poziomu zysku normalnego oraz wysokich wynagrodzeń i nadmiernego ryzyka.

Zaletą FAT jest to, że obejmuje on instytucje finansowe, a nie wszystkich uczestników rynków finansowych (spełniony jest zatem cel bardziej sprawiedliwego obciążenia fiskalnego tych instytucji); nie opodatkowuje transakcji, lecz ich efekty. Istotną zaletą jest też rozszerzenie tarczy podatkowej na kapitał własny podatników, co powinno obniżyć ich koszt i zachęcać do szerszego zastosowania go²⁴.

3.4. Inne podatki i opłaty

Wśród innych podatków i opłat nakładanych na banki należy wymienić szczególnie²⁵:

- podatek od dodatkowych wynagrodzeń – dodatkowy podatek miałby być nakładany na premie i dodatkowe wynagrodzenia pracowników niektórych sektorów (np. bankowego) powyżej określonego poziomu – miałby służyć ograniczeniu nadmiernego i nieuzasadnionego wzrostu wynagrodzeń;
- dodatkowy podatek dochodowy – najprostszym mechanizmem dodatkowego opodatkowania banków (lub instytucji finansowych), zakładający wyższą niż ogólna stawkę podatku dochodowego od osób prawnych;

²² Przyjęto założenie 5% stawki podatku; „nadmiernie wysokie wynagrodzenia” przyjęto jako 40% różnicy między 25% najlepiej zarabiających osób w sektorze finansowych i 25% najlepiej zarabiających osób spoza tego sektora; ROE dla „normalnego” zysku przyjęto na poziomie 15%. Szacunki oparto na danych za 2008 rok [IMF Staff... 2010, s. 69].

²³ Szacunki oparto na danych za rok 2008.

²⁴ Jakkolwiek instytucje finansowe – w tym nade wszystko banki – to podmioty, które z istoty prowadzonej działalności charakteryzują się wysokim poziomem dźwigni finansowej (*highly leveraged institutions*), kryzys finansowy obnażył słabość kapitałową wielu firm. Nowe regulacje nadzorcze stawiają bankom wyższe niż dotychczas wymogi kapitałowe (w tym odnoszące się do poziomu mnożnika kapitałowego).

²⁵ Por. np. [European Commission... 2010, s. 11; IMF Staff... 2010, s. 25, 49].

- opłatę od transakcji walutowych – miałyby spełniać te same cele co FTT (a dokładniej: CTT), jednak miałyby zastosowanie wyłącznie do transakcji wymiany walutowej; proponuje się wprowadzenie takiej opłaty na bardzo niskim poziomie (np. 0,005%), co nie miałyby negatywnego wpływu na rynki, a pozwoliłoby na zwiększenie wpływów budżetowych;
- podatki „korekcyjne” – podatek od ryzyka systemowego (oparty na oczekiwanym krańcowym udziale w ryzyku systemu finansowego), obliczany np. według modelu CoVaR; podatek od krótkoterminowych zobowiązań „hurtowych” (stawka przyjęta według różnicy między akceptowalnym kosztem zobowiązań średnioterminowych a kosztem zobowiązań krótkoterminowych);
- opłatę na fundusz stabilności finansowej (*Financial Stability Contribution*, FSC) – głównym celem opłaty jest pokrycie kosztów fiskalnych potencjalnych kryzysów finansowych w przyszłości (kosztów rządowego wsparcia dla sektora finansowego); wprowadzenie takiej opłaty musiałyby być powiązane ze stworzeniem silnego i efektywnego mechanizmu restrukturyzacji instytucji finansowych.

Sz szczególnie ostatnia propozycja zyskała uznanie – z uwagi na cele stawiane dodatkowym obciążeniami nakładanym na sektor bankowy. W założeniach opłata taka miałyby się składać z dwóch elementów [IMF Staff... 2010, s. 25]:

- główną część stanowiłaby opłata służąca tworzeniu rezerwy na koszty fiskalne netto bezpośredniej pomocy dla sektora finansowego; jej konstrukcja powinna motywować do ograniczania podejmowanego ryzyka,
- mniejszym elementem opłaty byłaby stała prowizja za dostępność linii kredytowej dla zapewnienia, że wszelkie potrzeby finansowe mogłyby zostać zaspokojone nawet w przypadku niewystarczalności zasobów zgromadzonych z pierwszej części opłaty.

Proponowane są dwa systemy takiej opłaty: *ex-ante* i *ex-post*. W pierwszym przypadku główna część opłaty przeznaczana jest na stworzenie funduszu restrukturyzacyjnego (stabilizacyjnego), w drugim – jest wpływem budżetowym pokrywającym koszty już poniesione. W obu wersjach druga część opłaty stanowi wpływy budżetowe. Stawka tej opłaty powinna być zależna od ryzyka, jakie dana instytucja wnosi do systemu finansowego. Zgłaszane propozycje opłat FSC dotyczą dużych instytucji finansowych (lub tylko banków), czyli podmiotów, które mają istotny wpływ na ryzyko systemowe.

4. Rozwiązania dodatkowego opodatkowania banków w krajach UE

4.1. Inicjatywy krajów UE

Wiele krajów po kryzysie finansowym wszczęło inicjatywy służące wprowadzeniu dodatkowych podatków lub opłat od banków. Działania te były powodowane w dużej mierze chęcią rekompensaty kosztów fiskalnych poniesionych podczas rządo-

Tabela 1. Charakterystyka dodatkowych podatków/opłat nalożonych na banki w państwach UE

Kraj	Charakter rozwiązania	Przeznaczenie	Zakres podmiotowy	Podstawa	Stawka	Oczekiwane wpływy
Niemcy	funduszowy (stabilizacyjny)	fundusz dla restrukturyzacji banków istotnych systemowo	wszystkie banki krajowe (baza nieskonsolidowana)	pasywa, z wyłączeniem kapitału i depozytów, nominalna wartość instrumentów pochodnych	zobowiązania – stawka progresywna (0,02%, 0,03%, 0,04%), instrumenty pochodne: 0,00015%; górny limit: 15% rocznego zysku netto	1 mld euro rocznie
Dania	funduszowy, <i>ex-post</i>	fundusz przeznaczony na likwidację	banki			początkowy kapitał ok. 430 mln euro
Szwecja	budżetowy, stabilizacyjny	fundusz (rachunek budżetowy)	banki i inne instytucje kredytowe	pasywa, z wyłączeniem kapitału własnego i zobowiązań podporządkowanych	0,036%; planowane wprowadzenie zróżnicowania w zależności od poziomu ryzyka	fundusz w wysokości 2,5% PKB w ciągu 15 lat
Belgia	budżetowy	fundusz uwzględniony w budżecie	banki, zakłady ubezpieczeń na życie, firmy brokerskie	banki, firmy brokerskie: depozyty	opłata wstępna: 0,1% depozytów; następnie roczna opłata: 0,15% depozytów poprzedniego roku	1,43 mld euro w ciągu pierwszych 3 lat
Francja	budżetowy	budżet państwa	banki krajowe (baza skonsolidowana), jednostki podporządkowane banków zagranicznych	aktywa ważone ryzykiem	0,25% wymogów kapitałowych (na bazie aktywów ważonych ryzykiem)	0,5-1 mld euro rocznie
Wielka Brytania	budżetowy	budżet państwa	banki krajowe (baza skonsolidowana), jednostki podporządkowane i oddziały banków zagranicznych	pasywa, z wyłączeniem funduszy własnych podstawowych, gwarantowanych depozytów detalicznych, transakcji repo zabezpieczonych obligacjami suwerenów, zobowiązania ubezpieczycieli detalicznych w ramach grup bankowych	docelowy poziom: 0,75% zobowiązań krótkoterminowych, 0,375% zobowiązań długoterminowych (podwyżka w 2011 r.; pierwotnie odpowiednio: 0,5%, 0,25%)	2,5 mld funtów w 2011 (pierwotny cel: 2 mld funtów rocznie)
Węgry	budżetowy, tymczasowy (do 2012 r.)	budżet państwa (zmniejszenie deficytu)	instytucje kredytowe, zakłady ubezpieczeń i inne instytucje finansowe	instytucje kredytowe: zmodyfikowana suma bilansowa	stawka progresywna: 0,15% (dla podstawy opodatkowania 50 mld huf), 0,5% (powyżej)	700 mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie [ECOFIN... 2010; NBP... 2010].

wych interwencji w celu ratowania banków. W wielu przypadkach akcentowano ogólne potrzeby budżetowe, zarówno związane z kosztami pomocy udzielonej sektorowi finansowemu, jak i wynikające ze zmniejszonych wpływów do budżetów na skutek recesji w gospodarce. Część rozwiązań ma charakter podatków, inne zaś dotyczą opłat celowych, przeznaczonych na tworzenie funduszy stabilizacyjnych lub restrukturyzacyjnych; w większości przypadków są to obciążenia typu *ex-ante*, jednak istnieją też systemy opłat wnoszonych *ex-post* (jako typowa rekompensata poniesionych przez budżet kosztów).

Tabela 1 podsumowuje kluczowe aspekty podatków i opłat ustanowionych lub planowanych w krajach Unii Europejskiej. Niezależnie od tych rozwiązań, na forum UE prowadzone są prace nad harmonizacją podejścia w tym obszarze.

4.2. Propozycje harmonizacji zasad opodatkowania banków w UE

Odnosząc się do zagadnień dodatkowego opodatkowania sektora finansowego, Komisja Europejska proponuje podejście dwubiegunowe: na szczeblu ogólnoświatowym popiera ideę podatku od transakcji finansowych (który miałby pomóc w finansowaniu wyzwań międzynarodowych, takich jak polityka rozwojowa czy zmiana klimatu), a na szczeblu UE zaleca, by preferowaną opcją był podatek od działalności finansowej [IP/10/1298...]. Celem FAT jest bowiem opodatkowanie wartości dodanej przez sektor finansowy, podczas gdy FTT dotyczy transakcji dokonywanych na rynku finansowym (przez różne grupy uczestników).

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia tych podatków, KE podała następujące powody [IP/10/1298...]:

- sektor finansowy był głównym winowajcą kryzysu finansowego i otrzymał znaczną pomoc rządową; powinien zatem odpowiednio pokryć koszt odbudowania europejskich gospodarek i naprawy finansów publicznych;
- korygujący podatek bankowy mógłby uzupełnić podstawowe środki regulacyjne (w tym podatek bankowy i fundusz naprawczy) opracowane w celu zwiększenia efektywności rynków finansowych i ograniczenia ich zmienności;
- ze względu na to, że w UE sektor finansowy jest zwolniony z podatku od wartości dodanej (VAT), taki podatek zapobiegłby zbyt niskiemu opodatkowaniu tego sektora w porównaniu z innymi.

Podsumowując, nowy podatek – zdaniem KE – mógłby pomóc w zapewnieniu sprawiedliwszego i większego wkładu sektora finansowego w finanse publiczne, a także dodatkowych źródeł dochodów, wspierałby też tworzenie stabilnego i sprawniej działającego sektora finansowego.

Komisja Europejska popiera ponadto stworzenie funduszy restrukturyzacyjnych, finansowanych z opłat FSC wnoszonych *ex-ante* [European Commission... 26.05.2010, s. 2]. System ów winien być tak skonstruowany, by z jednej strony pozwalał na gromadzenie zasobów koniecznych do pokrycia kosztów ewentualnej restrukturyzacji

podmiotów sektora finansowego, a z drugiej – motywował instytucje finansowe do takich postaw, by zmniejszyć ryzyko konieczności restrukturyzacji.

Eksperti unijni wskazują, że podstawą opłat na fundusz restrukturyzacji banków mogą być:

- aktywa – są dobrym odzwierciedleniem skali działalności i ryzyka ponoszonego przez bank, dobrze odzwierciedlają też skalę potencjalnej pomocy potrzebnej w przypadku konieczności interwencji restrukturyzacyjnej; należy wszelako zwrócić uwagę na to, że aktywa są już przedmiotem regulacji ostrożnościowych (w zależności od ich wielkości i ryzyka ustalane są wymogi kapitałowe), zatem wprowadzenie opłaty opartej na tym parametrze mogłoby skutkować dodatkowym zwiększeniem wymogów kapitałowych;
- zobowiązania²⁶ – są najbardziej odpowiednim indykatorem kwot, które mogłyby być potrzebne w przypadku konieczności ratowania banku; nie dotyczy to zobowiązań, których zwrot podlega gwarancjom instytucji sieci bezpieczeństwa (przede wszystkim depozytów); należy jednak mieć na względzie, że zobowiązania nie odzwierciedlają poziomu ryzyka ponoszonego przez bank;
- zyski (powiększone o wynagrodzenia lub premie²⁷) – są dobrym odzwierciedleniem skali działalności banku i ich zastosowanie czyniłoby zadość zasadzie odpowiedzialności za wyrządzenie szkody; wszelako kwota wyniku finansowego niekoniecznie jest skorelowana z wartością pomocy, jaką należałoby dostarczyć w przypadku zagrożenia upadłością banku.

Minimalne zasady, jakie proponuje Komisja, dotyczą: uniknięcia potencjalnego arbitrażu, uwzględnienia poziomu ryzyka danej instytucji oraz systemowego charakteru niektórych podmiotów, oparcia szczegółowych rozwiązań na szacunkach potencjalnych kwot, które byłyby potrzebne w przypadku konieczności restrukturyzacji banków, uniknięcia zakłóceń konkurencyjności banków w UE. Zdecydowanie zaleca się, aby fundusze restrukturyzacji banków pozostały odrębne od budżetów krajowych – mają one służyć nie zwiększeniu wpływów budżetowych, lecz wyłącznie pokryciu kosztów potencjalnych przyszłych kryzysów.

5. „Podatek bankowy” w Polsce

W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, prowadzona jest dyskusja na temat zasadności i możliwości wprowadzenia dodatkowych podatków i/lub opłat od banków (i ewentualnie także innych podmiotów finansowych). Analizując jednak motywację leżącą u podstaw nakładania na banki dodatkowych obciążeń fiskalnych i parafiskalnych w innych krajach, należy podkreślić odmienną sytuację polskiego sektora finansowego. Ważne są przede wszystkim następujące kwestie²⁸:

²⁶ Podejście to jest godne z sugestiami Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

²⁷ Niezależnie wprowadzane są podatki od premii lub wynagrodzeń kierownictwa banków, które nie są związane ze schematem funduszy restrukturyzacyjnych.

²⁸ Por. [NBP... 2010, s. 10; ZBP... 2010a].

- polski sektor bankowy jest stabilny i nie potrzebował wsparcia rządowego w czasie światowego kryzysu – nie zostały zatem poniesione koszty, które miałyby być zrekomensowane dodatkowymi podatkami,
- zmiany w systemie regulacyjnym i nakładanie nowych obciążeń mogą się przyczynić do wzrostu niepewności na rynku, a w konsekwencji negatywnie wpływać na wzrost gospodarczy kraju,
- poziom ubankowienia jest w Polsce relatywnie niski – mierzony zarówno relacją aktywów bankowych (lub jedynie udzielonych kredytów) do PKB, jak i odsetkiem korzystania z usług banków,
- poziom rozwoju polskiej gospodarki jest niższy niż w przypadku państw Europy Zachodniej i Ameryki Północnej, a sektor bankowy jest niezbędny do mobilizacji kapitału potrzebnego do zrealizowania m.in. dużych projektów infrastrukturalnych i innych inicjatyw koniecznych dla modernizacji polskiej gospodarki.

Odnosząc się do argumentu niesprawiedliwie niskich obciążeń fiskalnych i parafiskalnych banków, ZBP opublikował informacje dotyczące podatku dochodowego płaconego przez sektor bankowy (22,6 mld zł za lata 1999-2009), opłat wnoszonych na fundusz pomocowy do BFG (2,3 mld zł w latach 1999-2010), wpłat na pokrycie kosztów nadzoru (0,4 mld zł w latach 2008-2009) oraz innych obciążeń (np. Fundusz Poręczeń Unijnych) [ZBP... 2010b]. Zwrócono ponadto uwagę na to, że banki płacą podatek VAT (z uwagi na brak możliwości jego odliczenia), jak również na koszty związane z tworzeniem rezerw celowych na należności zagrożone (które tylko częściowo pomniejszają podstawę opodatkowania CIT). Dodatkowo podkreśla się nierówne warunki konkurowania z podmiotami świadczącymi usługi parabankowe (szczególnie SKOK-ami i instytucjami pożyczkowymi).

Ministerstwo Finansów rozważa wprowadzenie „podatku bankowego”; z wypowiedzi przedstawicieli resortu wynika, że miałaby to być opłata związana z tworzeniem funduszu restrukturyzacyjnego, a nie zasilająca budżet państwa. Dotychczas zgłoszony został jeden (poselski) projekt ustawy; zakłada on opodatkowanie niektórych dużych²⁹ instytucji finansowych. Jako podstawę opodatkowania projekt proponuje sumę aktywów, podatek miałby być ustalany według stawki 0,39% rocznie³⁰ i wpłacany do budżetu co miesiąc, zaliczkowo [*Poselski projekt ustawy...* 2010]. Wnioskodawcy zapisali w uzasadnieniu ustawy, że wpływ z podatku wyniosą ok.

²⁹ Banków, oddziałów banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych, krajowych zakładów ubezpieczeń, krajowych zakładów reasekuracji, oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń, zagranicznych zakładów reasekuracji, funduszy inwestycyjnych. Zwolnione z podatku miałyby być podmioty o sumie bilansowej nieprzekraczającej 10 mln zł.

³⁰ Warto w tym miejscu podkreślić, że zagregowany wynik netto sektora banków komercyjnych stanowił w 2009 r. 0,81%, a w 2010 r. 1,07% aktywów [UKNF... 2011]; po uwzględnieniu proponowanej dodatkowej opłaty relacja ta wyniosłaby odpowiednio: 0,45 i 0,71%. Rentowność kapitałów własnych (liczona dla kapitałów na koniec roku) spadłaby zatem z 7,8 do 4,3% w 2009 r. i z 10 do 6,7% w 2010 r. (o ok. 3,5 pkt. proc.), czyli do poziomu rażąco niskiego.

5 mld zł rocznie, w tym 4,1 mld zł od banków³¹. Generalnie negatywne opinie na temat projektu każą sądzić, że nie zyska on akceptacji.

NBP oszacował potencjalne wpływy z podatku bankowego. Ze względu na brak jednoznacznego stanowiska Ministerstwa Finansów przyjęto model podatku wprowadzony w Wielkiej Brytanii. Za podstawę opodatkowania uznano zatem pasywa pomniejszone o kapitał podstawowy oraz depozyty gwarantowane przez BFG, a stawki przyjęto na poziomie 0,04% oraz 0,07%. Opierając się na danych finansowych banków za okres czerwiec 2009 - czerwiec 2010, ustalono:

- potencjalną podstawę opodatkowania na poziomie 634 mld zł (w przypadku gdyby podstawą opodatkowania były aktywa, wyniosłaby ona 1 bln zł),
- spodziewane wpływy podatkowe – w zależności od wariantu – odpowiednio na poziomie 254 mln zł i 444 mln zł,
- nowy podatek obciążałby wynik finansowy, stanowiąc odpowiednio 2,5% oraz 4,3% zysku brutto.

Dokonując szacunków potencjalnego dodatkowego podatku bankowego, ZBP podkreślił znacznie wyższą relację spodziewanych wpływów do kapitałów własnych banków (1,6%, podczas gdy w Wielkiej Brytanii: 0,46%), do aktywów (0,135%, w Wielkiej Brytanii: 0,025%) i do udzielonych kredytów (0,263%, w Wielkiej Brytanii: 0,054%). Podatek dochodowy wraz z nowym podatkiem bankowym stanowiłyby łącznie 32% zysków brutto banków, a jeśli uwzględnia się wpłaty na BFG i KNF, łącznie obciążenia fiskalne i parafiskalne wyniosłyby 36% wyniku brutto [ZBP... 2010b].

Z uwagi na brak danych szczegółowe analizy dokonywane przez Komisję Europejską nie uwzględniały Polski. Jeśli przyjmie się analogiczną relację kwoty wpływów z podatku do PKB, udział Polski we wpływach z podatku FAT stanowiłyby:

- 2,9% wpływów z podatku FAT1 wszystkich państw UE,
- 2,9% wpływów z podatku FAT2 wszystkich państw UE,
- 2,8% wpływów z podatku FAT3 wszystkich państw UE,
- co oznaczałoby odpowiednio kwoty: 753 mln euro, 322 mln euro i 138 mln euro³².

Powyższe szacunki są jednak obarczone dużą niepewnością; są bowiem dokonywane na podstawie niekompletnych danych i nie uwzględniają żadnych działań dostosowawczych banków (w tym choćby zmniejszenia skali operacji).

Ministerstwo Finansów nie przedstawiło oficjalnego stanowiska w sprawie dodatkowego opodatkowania banków, w nielicznych komunikatach sygnalizowane jest stanowisko, zgodnie z którym na banki byłaby nałożona dodatkowa opłata, z której wpływy miałyby być przeznaczone na tworzenie funduszu stabilizacyjnego (zgodnie z rekomendacjami UE). Nie są jednak znane szczegóły dotyczące rozważanych wersji rozwiązania.

³¹ Według cytowanych wyżej danych KNF opłata od banków wyniosłaby 3,4 mld zł w 2009 r. i 3,7 mld zł w 2010 r.

³² Na podstawie [European Commission... 2010, s. 25].

6. Podsumowanie i wnioski

Stan finansów publicznych i negatywne nastawienie społeczne do sektora finansowego po globalnym kryzysie każą sądzić, że wprowadzenie dodatkowych podatków i opłat od banków – jeśli jeszcze nie zostało dokonane – jest przesądzone w wielu krajach. W niniejszym opracowaniu wskazano szereg instrumentów już stosowanych lub proponowanych w teorii i/lub praktyce. Należy przy tym zaznaczyć, że w odniesieniu do większości spośród tych instrumentów stosowanie określenia „podatek” jest niewłaściwe³³ – bardziej zasadny jest tu termin „opłata”.

Jak wskazano w punktach 3.2 i 3.2, opinie na temat podatków (VAT, FTT, FAT), które są lub mogą być nakładane na banki, nie są jednoznaczne. Tabela 2 podsumowuje pragmatyczne aspekty podstawowych wersji podatków. Wielu ekonomistów – przedstawicieli zarówno teorii, jak i praktyki gospodarczej – opowiada się za wprowadzeniem podatku; przeważają głosy za podatkiem od transakcji finansowych (w wersji pełnej), jako podatkiem dotyczącym instrumentów rodzących ryzyko (niezależnie od tego, kto je oferuje), łatwiejszym do wprowadzenia i o konstrukcji utrudniającej unikanie obciążeń. Aby uniknąć negatywnych konsekwencji dla rozwoju rynków, sugeruje się wprowadzenie niskiej stawki takiego podatku; możliwe jest przy tym zróżnicowanie stawek w zależności od charakteru instrumentów podlegających obrotowi (zależnie od poziomu ryzyka związanego z nimi), skali dokonywanych transakcji (podatek progresywny) i charakteru samej transakcji (transakcje pozagiełdowe, jako mniej przejrzyste, miałyby podlegać większym obciążeniom – por. [Darvas, Weizsäcker 2010]).

Odmiernym zagadnieniem jest opłata, której zasadniczym celem jest zmniejszenie ryzyka systemu finansowego i gromadzenie środków na pokrycie kosztów potencjalnego kryzysu. Obecnie w literaturze przeważają opinie, że konieczne jest wprowadzenie takich obciążeń. Jedną z propozycji zyskującą znaczne poparcie jest opłata za współtworzenie ryzyka systemowego³⁴. Dodatkowe obciążenie dla banków byłoby zatem zależne nie tylko od wartości aktywów danej instytucji, ale także

³³ Podatek bowiem jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, ogólnym, nieodpłatnym i bezwrotnym [Owsiak 2005, s. 173]. W przypadku niektórych wskazanych instrumentów zastrzeżenia budzą zaś kwestie:

- ogólnego (powszechnego) charakteru podatku – omówione kategorie kierowane są do wybranych grup podmiotów: instytucji finansowych lub wybranych rodzajów przedsiębiorstw tego podsektora (np. tylko banków), a przy tym dodatkowo często jedynie dużych podmiotów (np. w zależności od wielkości sumy bilansowej),
- nieodpłatnego charakteru podatku – cecha ta oznacza, że podatki nie są związane z żadnym świadczeniem ze strony państwa; tymczasem w wielu omówionych mechanizmach akcentuje się nie budżetowy (fiskalny) cel, a tworzenie funduszu stabilizacyjnego, który miałyby pokrywać koszty potencjalnych przyszłych restrukturyzacyjnych interwencji rządowych.

³⁴ Zauważmy, że jest to zbieżne z pracami dotyczącymi adekwatności kapitałowej banków. Kolejne propozycje zakładają bowiem, że instytucje finansowe systemowo istotne będą musiały zapewnić dodatkowe fundusze na pokrycie wkładu w ryzyko systemowe. Szerzej [BCBS... 2010; FSB... 2010].

Tabela 2. Ocena wariantów podatków od transakcji finansowych i działalności finansowej

Aspekty oceny		VAT na usługi finansowe	FAT	FTT (wersja pełna)	CTT – dla pojedynczych walut	CTT – globalny
Wystarczalność		?	?	√	√	√
Zniekształcenia rynkowe i unikanie opodatkowania	Prawdopodobieństwo zniekształcenia zachowań rynku jest niskie?	√	√	X	√	√
	Ograniczony zakres możliwości uniknięcia poprzez zmianę lokalizacji?	X	X	X	√	√
	Ograniczony zakres możliwości uniknięcia bez zmiany lokalizacji?	?	X	?	√	√
Wykonalność	Czy istnieją techniczne możliwości wykonania regulacji w ramach istniejącej architektury?	√	√	√	√	√
	Nie istnieją znaczące bariery regulacyjne dla wprowadzenia podatku?	√	√	√	√	√
Stabilność i przydatność (odpowiedniość)	Stabilne wpływy	√	√	√	√	√
	Globalne cele, działania i aktywa	X	X	X	√	√
	Możliwość centralnego poboru	X	X	X	X	√

X – ocena negatywna, ? – ocena niejednoznaczna (konieczne dalsze badania), √ – pozytywna ocena.

Źródło: [Committee of Experts... 2010, s. 37].

od charakteru i skali ponoszonego ryzyka, złożoności podmiotu i jego powiązań z innymi. Podkreśla się przy tym, że warto opłatę taką nałożyć na wszystkie banki (lub szerzej: instytucje finansowe), a nie tylko na istotne systemowo³⁵. Kluczowym problemem okazuje się tu uzgodnienie metodologii adekwatnego, całościowego i elastycznego szacowania ryzyka systemowego³⁶. Jedną z propozycji jest uzależnienie

³⁵ W przypadku większości instytucji finansowych (których wkład w tworzenie ryzyka systemowego jest marginalny) taka opłata byłaby bardzo niska; główny jej ciężar ponosiłyby podmioty rodzące duże ryzyko systemowe (szczególnie globalne SIFI).

³⁶ Szereg propozycji zgłasza tu głównie Międzynarodowy Fundusz Walutowy, ale warto też wspomnieć o analizach prowadzonych przez Bank Światowy, FSB. Opis głównych stosowanych i proponowanych miar zawierają np. prace: [Solarz 2008; Marcinkowska 2009].

opłaty od wartości aktywów podmiotu i ryzyka instytucji (mierzonego jedną ze zmodyfikowanych metodologii VaR, np. *Expected Shortfall*)³⁷.

Kwestia wprowadzenia opłat służących tworzeniu funduszy stabilizacyjnych (restrukturyzacyjnych) jest przesądzona w Unii Europejskiej i rozważana w wielu krajach świata. Opłata taka musi jednak zostać prawidłowo wkomponowana w docelowy model nadzoru nad rynkiem finansowym. Nie ma jednak uzasadnienia dla dublowania instrumentów ostrożnościowych. Dobrze skonstruowana opłata może stanowić istotne narzędzie skuteczne we wspieraniu celu zapewnienia stabilności finansowej i ograniczenia fiskalnych kosztów wspierania bankrutujących podmiotów finansowych.

Represyjny charakter niektórych wdrażanych obecnie instrumentów jest sprzeczny z zasadami podatkowymi i obnaża słabości państw. Zważywszy na to, że nie istnieją regulacje doskonałe, a na rynku finansowym ma miejsce „dialektyka regulacyjna”³⁸, należy się spodziewać, że instytucje finansowe, na które zostanie nałożone nowe obciążenie, będą poszukiwały sposobu dostosowania się do nowych regulacji i zminimalizowania ich skutków. Można zatem sądzić, że oprócz zakładanych przez regulatorów konsekwencji w postaci ograniczenia skali operacji obciążonych wysokim ryzykiem, będą miały miejsce zachowania negatywne z punktu widzenia zarówno całej gospodarki, jak i klientów banków: poczynając od wzrostu cen usług finansowych (podyktowanego koniecznością utrzymania odpowiedniej rentowności działalności), po ograniczenie także tej działalności, która jest niezbędna do sprawnego funkcjonowania podmiotów i rozwoju gospodarki (w tym głównie kredytowania i innych form finansowania).

Bezsprzecznie ważny jest cel zwiększenia stabilności systemu finansowego. Globalny kryzys finansowy obnażył nieskuteczność mechanizmów nadzorczych i niedoskonałość modeli zarządzania ryzykiem. Jednakże wykorzystanie wpływów z dodatkowych opłat i podatków od banków do celów budżetowych (ograniczania nierównowagi finansów publicznych) w krótkim okresie nie służy zwiększeniu stabilności finansowej, wprowadzenie bowiem takich dodatkowych obciążeń³⁹:

³⁷ Opłata kapitałowa z tytułu ryzyka systemowego (SCC) wynosiłaby wówczas: $SCC = s \times MES\% \times A$, gdzie s jest czynnikiem systemowym ustalonym przez nadzorcę, $MES\%$ – krańcowym oczekiwanym niedoborem straty (*Marginal Expected Shortfall*), mierzonym jako odsetek sumy bilansowej, A – wartością aktywów podmiotu [Acharya i in. 2009, s. 293].

³⁸ Zgodnie z modelem Kane’a regulatorzy starają się wprowadzić nowe ograniczenia dla systemu finansowego (np. poprzez kontrolę stóp procentowych, produktów, obszaru działalności). Podmioty regulowane natomiast, kierując się swymi celami (np. maksymalizacją wartości dla akcjonariuszy lub maksymalizacją zysku), starają się ominąć restrykcje. Ponieważ podmioty gospodarcze działają sprawniej niż biurokratyczne instytucje, zwykle udaje im się ominąć ograniczające przepisy, co prowadzi do kolejnych prób zacieśnienia luk w przepisach przez regulatorów [Sinkey 2002, s. 571]. Podobną teorię sformułował Goodhart – wskazał on, że wszelkie próby narzucania ograniczeń przez bank centralny prowadzą banki do przechodzenia w sfery nieuregulowane.

³⁹ Por. [NBP... 2010, s. 9; ZBP... 2010a]. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że NBP łagodzi powyższe obawy, akcentując specyfikę polskiego sektora bankowego, którego rentowność jest wyższa niż w krajach dotkniętych kryzysem gospodarczym, tempo wzrostu akcji kredytowej w ostatnich latach

- może powodować zmniejszenie zdolności sektora finansowego do akumulacji kapitału, zwiększając tym samym jego podatność na potencjalne szoki,
- może hamować akcję kredytową, w konsekwencji negatywnie wpływając na obniżenie tempa rozwoju gospodarki, co przełoży się na zmniejszenie wpływów budżetowych z innych podatków,
- zwiększy ceny usług bankowych; wzrost kosztów kredytowania może prowadzić do osłabienia popytu krajowego,
- utrudni warunki funkcjonowania banków, zmniejszy ich dochodowość i osłabi ich konkurencyjność.

Ustanowienie dodatkowych opłat od banków (i ewentualnie innych podmiotów finansowych) w celu tworzenia funduszu stabilizacyjnego, przeznaczonego na finansowanie restrukturyzacji bądź kontrolowanej likwidacji banków doświadczających poważnych trudności finansowych, jest uzasadnione i akceptowane. Trzeba wszelako podkreślić, że istnieją już mechanizmy pełniące takie lub zbliżone funkcje – są nimi fundusze funkcjonujące w ramach instytucji gwarantowania (ubezpieczenia) depozytów.

Wprowadzając zatem w Polsce rekomendacje (lub regulacje) unijne dotyczące *resolution funds*, warto wzmocnić już istniejące instrumenty i wykorzystać doświadczenia BFG, zamiast tworzyć odrębne rozwiązania. Rozważenia wymaga kwestia docelowej wielkości funduszy (należy ocenić, czy kontrybucje banków winny ulec zwiększeniu) oraz wprowadzenia zróżnicowania wysokości opłat w zależności od sytuacji gospodarczej i kondycji sektora finansowego⁴⁰.

Przy modyfikacji istniejącego lub konstruowaniu nowego instrumentu „opłaty stabilizacyjnej” niezmiernie ważny będzie wybór odpowiedniej podstawy jej obliczania. Decyzja ta ma najistotniejsze znaczenie dla możliwości skutecznej realizacji celu stabilizowania działalności instytucji finansowych i ograniczania ponoszonego przez nie ryzyka, a także motywowania do zachowań pożądanых z punktu widzenia rozwoju gospodarczego. W punkcie 4.1 wymieniono stosowane punkty odniesienia; warto przeanalizować je pod kątem wspomnianych wyżej aspektów. Podsumowanie przedstawiono w tab. 3.

Wiele z omówionych tu propozycji podstawy ustalania podatku/opłaty od banków rodzi zagrożenie zahamowania rozwoju systemu bankowego, co w konsekwencji może spowodować negatywne skutki dla gospodarki krajowej. Jest to szczególnie istotne w przypadku Polski, gdzie poziom ubankowienia jest wciąż niski, potrzeby kapitałowe wielu podmiotów (przekładające się m.in. na popyt na kredyty) wciąż

było raczej zbyt wysokie, a dodatkowo kryzys udowodnił odporność sektora przedsiębiorstw i niską wrażliwość popytu gospodarstw domowych na zaostrzenie warunków kredytowych. Bank centralny podsumowuje zatem, że powyższe cechy mogą powodować relatywnie niskie koszty gospodarcze dodatkowego opodatkowania banków [NBP... 2010, s. 9].

⁴⁰ Analogiczne jest tu stanowisko NBP – zob. [NBP... 2010, s. 11]. Podobną opinię wyrażali uczestnicy seminarium *Czy i jaki podatek od banków?*, zorganizowanego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Konrad Adenauer Stiftung w dniu 17 grudnia 2010 r.

Tabela 3. Ocena wariantów podstawy ustalania podatku/opłaty od banków

Podstawa naliczenia podatku/opłaty	Zalety	Wady
1 Aktywa	2 – odzwierciedla skalę podstawowej działalności banku	3 – pomija zobowiązania wynikające z operacji pozabilansowych – nie uwzględnia ryzyka – nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu ryzyka i rentowności) – opodatkowaniu podlegają pozycje, z którymi nie wiąże się żadne ryzyko bądź ekspozycja na ryzyko jest na minimalnym poziomie (np. gotówka, środki w banku centralnym, ekspozycje wobec Skarbu Państwa itd.) – opodatkowaniu podlegają pozycje będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. aktywa z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) – opodatkowaniu podlegają pozycje, które posiadają zabezpieczenie (w postaci albo funduszy własnych, albo rezerw celowych) – opodatkowaniu podlegają pozycje, które są podstawą ustalania wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad bankami – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” – zagrożenie ograniczenia działalności bankowej (w tym wyhamowanie akcji kredytowej) – uwzględnienie pozycji pożyczek międzybankowych może ograniczyć ten rynek, powodując trudności w zarządzaniu płynnością krótkoterminową banków – ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów
Aktywa ważne ryzykiem	– odzwierciedla skalę podstawowej działalności – uwzględnia ryzyko kredytowe związane z posiadanyimi aktywami	– pomija zobowiązania wynikające z operacji pozabilansowych – nie odzwierciedla profilu ryzyka banku – nie uwzględnia ryzyka innego niż kredytowe – nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu rentowności) – ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów
Aktywa i zobowiązania pozabilansowe ważne ryzykiem	– odzwierciedla skalę działalności – odzwierciedla kluczowe ryzyko działalności	– nie uwzględnia innych rodzajów ryzyka niż kredytowe – niewystarczająco odzwierciedla profil ryzyka banku – nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu rentowności) – ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów
Pasywa	– odzwierciedla skalę podstawowej działalności banku	– pomija zobowiązania wynikające z operacji pozabilansowych – nie uwzględnia ryzyka – nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu ryzyka i rentowności) – opodatkowaniu podlegają pozycje będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. rezerwy – w tym z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) – opodatkowaniu podlegają pozycje (zobowiązania podporządkowane), które stanowią stabilne źródło finansowania i są narzędziem dla dyscypliny rynkowej

Tabela 3, cd.

1	2	3
Zobowiązania	<ul style="list-style-type: none"> - dobrze odzwierciedla skalę pomocy potrzebnej w przypadku upadłości banku - motywuje do dokapitalizowania banku 	<ul style="list-style-type: none"> - zagrożenie ograniczenia działalności bankowej (w tym wyhamowanie akcji kredytowej z powodu braku finansowania) - uwzględnienie pozycji pożyczek międzybankowych może ograniczyć ten rynek, powodując trudności w zarządzaniu płynnością krótkoterminową banków - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów - uwzględnia opodatkowanie depozytów, które podlegają gwarancjom - opodatkowaniu podlega pozycja (środki pieniężne zgromadzone na rachunkach banku) stanowiąca podstawę ustalenia rezerwy obowiązkowej i funduszy ochrony środków gwarantowanych – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” - uwzględnia opodatkowanie długoterminowych zobowiązań, które są konieczne do dopasowania struktury terminowej bilansu (finansują długoterminowe aktywa) - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu ryzyka i rentowności) - opodatkowaniu podlegają pozycje (zobowiązania podporządkowane), które stanowią stabilne źródło finansowania i są narzędziem dla dyscypliny rynkowej - opodatkowaniu podlegają pozycje będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. rezerwy – w tym z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) - zagrożenie ograniczenia działalności bankowej (w tym wyhamowanie akcji kredytowej z powodu braku finansowania) - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów
Pasywa z wyłączeniem kapitału własnego i gwarantowanych depozytów	<ul style="list-style-type: none"> - nie są opodatkowane pozycje, które stanowią zabezpieczenie przed ryzykiem (kapitały własne) - nie są opodatkowane pozycje, które stanowią podstawowe operacje bankowe i są chronione przez system gwarantowania depozytów - motywuje do finansowania działalności w bezpieczny sposób, co powinno zwiększyć dokapitalizowanie sektora i powodować koncentrację na tradycyjnych, podstawowych usługach bankowych 	<ul style="list-style-type: none"> - nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu ryzyka i rentowności) - opodatkowaniu podlegają pozycje (zobowiązania podporządkowane), które stanowią stabilne źródło finansowania i są narzędziem dla dyscypliny rynkowej - opodatkowaniu podlegają pozycje będące efektem przyjętych zasad rachunkowości (np. rezerwy – w tym z tytułu odroczonego podatku dochodowego, rozliczenia międzyokresowe kosztów itd.) - ryzyko zwiększenia kosztu pozyskania obcych źródeł finansowania - zagrożenie ograniczenia działalności bankowej (w tym wyhamowanie akcji kredytowej z powodu braku finansowania)

Suma bilansowa i zobowiązania pozabilansowe udzielone	<ul style="list-style-type: none"> – odzwierciedla pełną skalę działalności – uwzględnia najbardziej ryzykowne instrumenty (pozabilansowe) 	<ul style="list-style-type: none"> – wszystkie uwagi jak do sumy aktywów/pasywów (z wyjątkiem pomijania operacji pozabilansowych)
Całkowity wymóg kapitałowy	<ul style="list-style-type: none"> – odzwierciedla skalę działalności – odzwierciedla poziom i profil ryzyka 	<ul style="list-style-type: none"> – opodatkowaniu podlega pozycja mająca zabezpieczenie w funduszach własnych banku – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” – opodatkowaniu podlega pozycja stanowiąca podstawę ustalenia opłaty rocznej na rzecz BFG – prowadzi to <i>de facto</i> do wielokrotnego „opodatkowania” – nie uzależnia wymiaru podatku od kondycji finansowej banku (w tym poziomu rentowności)
Zysk (ewentualnie powiększony o wynagrodzenia/premie)	<ul style="list-style-type: none"> – częściowo odzwierciedla skalę działalności banku – uzależnia wymiar podatku od kondycji finansowej banku 	<ul style="list-style-type: none"> – nie uwzględnia ryzyka prowadzonej działalności – abstrahuje od wartości potencjalnej pomocy z tytułu koniecznej restrukturyzacji – może prowadzić do celowego zmniejszania efektywności działalności (zawyżania kosztów) – obniża atrakcyjność banków dla inwestorów
Transakcje (obróty instrumentami finansowymi)	<ul style="list-style-type: none"> – odnosi się do transakcji stanowiących źródło ryzyka – może prowadzić do zmniejszenia ryzyka systemowego – nie różnicuje warunków konkurencyjności dla różnych podmiotów – zastępuje podatek VAT, czyniąc obciążenia podatkowe bardziej sprawiedliwymi 	<ul style="list-style-type: none"> – może prowadzić do zniekształcenia cen instrumentów finansowych na rynku – tylko częściowo donosi się do ryzyka systemowego – trudności z uzgodnieniem podstawy opodatkowania (w tym z wyceną instrumentów pochodnych) – zagrożenie arbitrażem, przechodzeniem w sferę nieuregulowane – ograniczenie (lub wzrost kosztów) możliwości zabezpieczania się przed ryzykiem przez instrumenty pochodne
Czynności bankowe (finansowe)	<ul style="list-style-type: none"> – odnosi się do transakcji stanowiących źródło ryzyka – zwiększa obciążenia podatkowe banków, niwelując negatywne skutki zwolnienia z VAT 	

Tabela 3, cd.

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> - w zależności od przyjętej wersji, może zniechęcać do podejmowania nadmiernego ryzyka - w zależności od przyjętej wersji, może motywować do zwiększania finansowania kapitałem własnym 	<ul style="list-style-type: none"> - opodatkowane są także tradycyjne operacje bankowe – ogranicza to rozwój banków - ryzyko wzrostu cen kredytów, spadku cen depozytów (przerzucenie podatku na klientów) - zagrożenie arbitrażem, przechodzeniem w sferę nieuregulowane - utrata konkurencyjności banków (w tym na rzecz innych podmiotów finansowych, parafinansowych lub niefinansowych) - zwiększenie ryzyka systemowego na skutek przejęcia operacji bankowych przez substytuty niepodlegające nadzorowi - trudności z oszacowaniem podstawy opodatkowania
Innowacyjne instrumenty finansowe*	<ul style="list-style-type: none"> - odnosi się do transakcji stanowiących źródło ryzyka - nie różnicuje warunków konkurencyjności dla różnych podmiotów 	<ul style="list-style-type: none"> - trudności ze zdefiniowaniem „innovacyjnych” operacji lub instrumentów - ryzyko zahamowania postępu i rozwoju sektora finansowego - trudności z uzgodnieniem podstawy opodatkowania (w tym z wyceną instrumentów pochodnych)

* Termin „innovacyjne instrumenty finansowe” odnosi się przede wszystkim do instrumentów pochodnych. Gwałtowny wzrost skali operacji na tych instrumentach i ich upowszechnienie spowodowały znaczący wzrost poziomu ryzyka na rynkach finansowych, co jest potęgowane ich nieprzejrzystością (powodującą trudności w ich wycenie i oszacowaniu ryzyka). Tradycyjne instrumenty podatkowe nie adresują w należyty sposób kwestii opodatkowania instrumentów pochodnych, stąd rozważane jest wprowadzenie odrębnych specyficznych uregulowań. Szerzej [Zee 2004].

Źródło: opracowanie własne.

wysokie, a różne instytucje uruchamiają inicjatywy służące zwiększeniu świadomości ekonomicznej Polaków, zachęcaniu do oszczędzania, przeciwdziałaniu wykluczeniu finansowemu, zwiększeniu oszczędności z tytułu upowszechnienia obrotu bezgotówkowego itd. Projektując nowe rozwiązania, należy zatem dostosować je do ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej kraju i zapewnić spójność z zakładanymi celami długofalowymi, uwzględniając powiązania między sektorem bankowym a innymi sferami gospodarki. Należy mieć na względzie szczególnie to, by cele fiskalne (zwłaszcza doraźne) nowego podatku/opłaty nie przesłoniły pozostałych celów państwa, których realizacja mogłaby ucierpieć na wprowadzeniu nowych instrumentów.

Rozwiązania dotyczące opłat i podatków nakładanych na banki muszą być nade wszystko wkomponowane w architekturę nadzorczą, współtworzą bowiem system bankowy i wpływają na warunki funkcjonowania instytucji finansowych, stanowiąc bodźce do określonych zachowań. Uwzględniając przy tym międzynarodowy charakter działalności wielu podmiotów i istnienie ponadnarodowych norm ostrożnościowych, należałoby zapewnić ogólną harmonizację stosowanych w tym obszarze rozwiązań, aby uniknąć arbitrażu regulacyjnego i stworzyć zunifikowane warunki konkurowania podmiotów finansowych.

Wiele z omówionych rozwiązań prowadziłyby do zwielokrotnienia obciążeń banków (podatek naliczany od pozycji będących już podstawą ustalania innych obciążeń) przy zastosowaniu odmiennych instrumentów. Jest to kolejny argument za rozważeniem takiego rozwiązania, w którym zostałby zwiększony zakres stosowania instrumentów już funkcjonujących. Pozwoli to na osiągnięcie synergii: możliwe jest bowiem skorzystanie z już istniejących doświadczeń i struktur bez powodowania dodatkowych kosztów nowych rozwiązań.

Literatura

- Acharya V., Pedersen L., Philippon Th., Richardson M., *Regulating Systemic Risk*, [w:] V. Acharya, M. Richardson (ed.), *Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, John Wiley & Sons, New Jersey 2009.
- BCBS, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, BIS, Basel, December 2010.
- Chamley Ch., Honohan P., *Taxation of financial intermediation. Measurement principles and application to five African countries*, World Bank Working Paper no. 421, May 1990.
- Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions and Development, *Globalizing Solidarity: The Case for Financial Levies. Report*, Leading Group on Innovative Financing for Development, Paris, June 2010.
- Darvas Z., Weizsäcker J. von, *Financial Transaction Tax: Small is beautiful*, "Bruegel Policy Contribution", Issue 2010/02, February 2010.
- ECOFIN, *Council (ECOFIN) report to the European Council on the state of play on financial levies and taxes*, 15262/10, Brussels, 21.10.2010.
- European Commission, *Bank Resolution Funds*, COM(2010) 254 final, Brussels, 26.05.2010.

- European Commission, *Taxation of the Financial Sector*, COM(2010) 549/5 Brussels, 7.10.2010
- European Commission, *Financial Sector Taxation*, Working Paper No. 25, 2010.
- FSB, *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions. FSB Recommendations and Time Lines*, Financial Stability Board, October 2010.
- Habermeier K., Kirilenko A.A., *Securities Transaction Taxes and Financial Markets*, [w:] P. Honohan (ed.), *Taxation of Financial Intermediation. Theory and Practice for Emerging Economies*, World Bank Publications, Washington 2003.
- Honohan P., *Avoiding the Pitfalls in Taxing Financial Intermediation*, [w:] P. Honohan (ed.), *Taxation of Financial Intermediation. Theory and Practice for Emerging Economies*, World Bank Publications, Washington 2003.
- Honohan P., Yoder S., *Financial Transaction Tax: Panacea, threat, or damp squib?*, Tew World Bank Policy Research Working Paper no. 5230, March 2010.
- IMF Staff, *Fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for the G-20*, June 2010.
- IP/10/1298, *Commission outlines vision for taxing the financial sector*, Brussels, 7.10.2010.
- Keen M., Krelove R., Norregaard J., *The Financial Activities Tax*, [w:] S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasoglu (ed.), *Financial Sector Taxation. The IMF's report to G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, September 2010.
- Marcinkowska M., *Analiza ryzyka systemu finansowego*, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego 2009 nr 3/1.
- Matheson Th., *Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence*, [w:] S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasoglu (ed.), *Financial Sector Taxation. The IMF's report to G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, September 2010.
- NBP, *Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej*, NBP, Warszawa 15.10.2010
- OECD, *Fundamental reform of Corporate Income Tax*, „Tax Policy Study” 2007, no. 16.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Poddar S., *Consumption taxes: The Role of the Value-Added Tax*, [w:] P. Honohan (ed.), *Taxation of Financial Intermediation. Theory and Practice for Emerging Economies*, World Bank Publications, Washington 2003.
- Poselski projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych*, Druk 3838, 7.02.2010.
- Schulmeister S., *A General Financial Transaction Tax: A short cut of the pros, the cons and a proposal*, WIFO Working Paper no. 344, October 2009.
- Schulmeister S., Schratzenstaller M., Picek O., *A General Financial Transaction Tax: Motives, revenues, feasibility and effects*, „WIFO Research Study”, March 2008.
- Sinkey Jr, J.F., *Commercial Bank Financial Management*, 6th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 2002.
- Solarz J.K., *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, PWN, Warszawa 2008.
- Sunley E.M., *Corporate Income Tax Treatment of Loan-Loss Reserves*, [w:] P. Honohan (ed.), *Taxation of Financial Intermediation. Theory and Practice for Emerging Economies*, World Bank Publications, Washington 2003.
- The White House, *Fact Sheet on the Financial Crisis Responsibility Fee*, 14.01.2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-obama-proposes-financial-crisis-responsibility-fee-recoup-every-last-penn>.
- UKNF, *Dane miesięczne. Grudzień 2010*, Warszawa, luty 2011.
- ZBP, *Stanowisko Zarządu ZBP w sprawie podatku bankowego*, Warszawa, 14.02.2010a.
- ZBP, *Podatek bankowy*, (prezentacja), Warszawa, 14.02.2010b.
- Zee H.H., *Innovative Financial Instruments*, [w:] H.H. Zee (ed.), *Taxing the Financial Sector. Concepts, Issues, and Practices*, International Monetary Fund, Washington 2004.

ADDITIONAL BANK TAXES AND LEVIES – THE NEEDS OF PRACTICE AND THE DILEMMAS OF THE THEORY OF FINANCE

Summary: The paper is devoted to the currently discussed issue of additional taxing of banks. The paper describes the main kinds of taxes (financial transaction tax, financial activities tax) and newly introduced levies including Financial Stability Contribution. The existing and proposed solutions are characterized, and projects of their international harmonization are pointed out. The advantages and disadvantages of particular instruments are presented and the estimates of potential budgetary revenues are quoted, with signaling the threats connected with the choice of the base for the new taxes/levies. The paper stresses the necessity of coherence of the new regulations with general economic and social policy and the supervisory architecture.