

*Mariusz Zygierewicz\**

## **SPECJALNY PODATEK OD INSTYTUCJI FINANSOWYCH – PRÓBA POSZUKIWANIA NAJLEPSZEGO ROZWIĄZANIA**

### **WSTĘP**

Ostatni kryzys na rynku finansowym i decyzje wielu rządów krajów europejskich o wyasygnowaniu poważnego wsparcia finansowego na ratowanie licznych banków będących w trudnościach finansowych spowodowały powrót do intensywnej dyskusji o podatkach, jakie zostały nałożone na banki i o dodatkowych podatkach, jakie mogą jeszcze zostać na nie nałożone. Przypomniano stare zarzuty o niższym obciążeniu instytucji finansowych w stosunku do innych branż gospodarki oraz wskazano na potrzebę możliwie szybkiego odzyskania środków publicznych zaangażowanych w pomoc sektorowi finansowemu. W ostatnich dwóch latach zaprezentowano wiele nowych pomysłów i odświeżono starsze dotyczące dodatkowego obciążenia instytucji finansowych z tytułu specjalnych podatków lub opłat. Takie propozycje są przedstawiane i wprowadzane na szczeblu krajowym oraz na niwie międzynarodowej. Wśród różnych propozycji największą popularnością cieszą się podatek od transakcji finansowych (FTT) i podatek od aktywności finansowej (FAT). Warto zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia tego typu obciążeń, skutkami nałożenia nowych podatków i zaproponować rozwiązanie, które może być najbardziej adekwatne do aktualnej sytuacji gospodarczej i kondycji rynków

---

\* Mariusz Zygierewicz – dr ekonomii, jest dyrektorem Zespołu Ekonomiczno-Regulacyjnego w Związku Banków Polskich, interesuje się problematyką stabilności systemu finansowego, norm bezpiecznego działania banków oraz problematyką opodatkowania instytucji finansowych.

finansowych na świecie. Wielość rozważanych propozycji może bowiem prowadzić do chaotycznego przyjmowania rozwiązań, bez rozeznania ich skutków ekonomicznych oraz bez oszacowania łącznych skutków fiskalnych dla instytucji finansowych. Nie w pełni skoordynowane działania w zakresie nowych inicjatyw zmierzających do nałożenia nowych obciążeń finansowych na sektor finansowy mogą bowiem być groźne i silnie negatywnie oddziaływać na prowadzenie biznesu bankowego. Mogą ono naruszać jedną z podstawowych zasad podatkowych – zachowania wewnętrznej spójności systemu podatkowego<sup>1</sup>. Warto zatem zebrać razem te różne inicjatywy i podjąć próbę wskazania najlepszego rozwiązania.

W pierwszej części niniejszego opracowania zostaną skrótowo zaprezentowane przesłanki wprowadzenia nowych podatków i obciążeń parafiskalnych od instytucji finansowych na świecie. Uwaga będzie przy tym koncentrowana na rozwiązaniach dotyczących sektora bankowego. W drugiej części będą zaprezentowane najważniejsze propozycje nowych podatków i opłat dla banków. W trzeciej – przeprowadzona analiza potencjalnych skutków nałożenia nowych ciężarów podatkowych w sektorze bankowym. Opracowanie kończy się wnioskami dotyczącymi wyboru optymalnego kierunku zmian w zakresie dodatkowego opodatkowania instytucji bankowych.

## **1. PRZESŁANKI WPROWADZENIA NOWYCH PODATKÓW I OBCIĄŻEŃ PARAFISKALNYCH NA INSTYTUCJE FINANSOWE NA ŚWIECIE**

Zasadniczym celem wprowadzenia każdego podatku jest pokrycie wydatków publicznych<sup>2</sup>. Ta sama teza odnosi się do specjalnych podatków pobieranych od poszczególnych branż gospodarki. Podstawowym powodem przedstawiania propozycji wprowadzenia dodatkowych podatków w sektorze finansowym jest zwiększenie dochodów budżetowych. Ten cel jest szczególnie wyraźny w obecnym okresie, gdy wiele krajów boryka się z problemem wysokich deficytów budżetowych oraz znacznego poziomu długu publicznego. W okresie spowolnienia gospodarczego w Europie poszukuje się nowych źródeł dochodów i redukuje się wydatki publiczne. Naturalnym źródłem dodatkowych dochodów publicznych wydaje się zatem sektor bankowy, cechujący się w dłuższej perspektywie relatywnie wysokim poziomem rentowności. Ponadto sektor bankowy, uznany za jednego z głównych winowajców

---

<sup>1</sup> A. Gomulowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 2001, s. 59.

<sup>2</sup> J.P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 422.

obecnego kryzysu gospodarczego na świecie, staje się naturalnie źródłem dochodów budżetowych, które nie jest powszechnie kontestowane przez społeczeństwo<sup>3</sup>.

W uzasadnieniach do projektów nowych podatków wskazuje się na duże rozmiary pomocy udzielonej poszczególnym bankom ze środków publicznych w celu zapobiegnięcia ich upadłości i w efekcie powstania jeszcze poważniejszych konsekwencji dla gospodarki realnej. W ujęciu bezpośrednim wsparcie finansowe krajów grupy G-20 dla banków wyniosło średnio 2,7% PKB w każdym kraju należącym do tej grupy. Oczywiście wielkość środków publicznych zaangażowanych w poszczególnych krajach była zróżnicowana. Jednak informacja o średnim poziomie wsparcia dowodzi olbrzymich rozmiarów zaangażowania środków publicznych. Warto też dodać, że pośrednie zaangażowanie publiczne rządów (w formie udzielonych gwarancji i przyjętych zobowiązań finansowych) odpowiadało przeciętnie dodatkowym 25% PKB tych krajów. Oczywiście obie te wielkości nie uwzględniają jeszcze poważnych skutków fiskalnych wynikających z wpływu kryzysu finansowego na gospodarkę realną<sup>4</sup>.

Nałożenie specjalnych podatków na sektor finansowy jest też uzasadniane potrzebą zgromadzenia dodatkowych środków publicznych na potrzeby ewentualnego udzielania wsparcia finansowego sektorowi bankowemu w przyszłości, gdy po raz kolejny nastąpią poważne zaburzenia w sektorze finansowym. Prezentowanie tego celu nie jest jednak zgodne z jedną z kluczowych zasad budżetowych – zasadą ogólności, stanowiącą, że dochody pochodzące z podatków powinny być traktowane jako dochody ogólne, bez wskazywania specjalnego celu, na jaki przeznaczane są pozyskane środki<sup>5</sup>. Można też przypomnieć, że wszystkie wymienione niżej propozycje dotyczące nałożenia nowego podatku od instytucji finansowych nie zakładają gromadzenia środków na odrębnym funduszu i wykorzystania środków uzyskanych z tego podatku wyłącznie na udzielanie w przyszłości wsparcia bankom znajdującym się przejściowo w trudnościach finansowych. Wszystkie wymieniane propozycje podatkowe zakładają, że dochody z podatku będą wpływać bezpośrednio do budżetu państwa.

Kolejnym uzasadnieniem wprowadzenia specjalnego podatku dla instytucji finansowych może być dążenie do osiągnięcia odpowiedniego poziomu opodatkowania sektora finansowego. Zdaniem wielu autorów wyłączenie usług finansowych z podatku od wartości dodanej (VAT) powoduje strukturalnie niższe obciążenie

<sup>3</sup> Working Document of the Section for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion on Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Taxation of the Financial Sector, Brussels 14 January 2011, s. 5.

<sup>4</sup> C. Cottarelli, *Fair and Substantial – Taxing the Financial Sector*, [w:] S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation*, IMF, Washington 2010, s. 74–77.

<sup>5</sup> A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996, s. 90.

podatkowe tego sektora gospodarki. Powinno ono zatem zostać wyrównane poprzez nałożenie dodatkowych obciążeń<sup>6</sup>. W praktyce jednak zwolnienie usług finansowych z podatku od wartości dodanej nie wynika z woli ustanowienia preferencji fiskalnej dla tego typu działalności, ale jest wyłącznie skutkiem poważnych trudności technicznych w określeniu zasad opodatkowania tych usług, a zwłaszcza sposobu odliczania podatku naliczonego<sup>7</sup>. Warto też zaznaczyć, że zwolnienie sprzedaży towaru czy usługi z podatku od wartości dodanej nie oznacza automatycznie, że sprzedawca tego towaru czy usługi jest w mniejszym stopniu obciążony podatkami niż przedsiębiorstwa z innych branż gospodarki. Zwolnienie usług oznacza bowiem brak naliczenia podatku od świadczonych usług finansowych, co powoduje niższy koszt dla odbiorcy usług, ale w przypadku sprzedawcy oznacza to również brak możliwości odliczenia podatku naliczonego, zapłaconego w cenie zakupionych towarów i usług, niezbędnych do sprzedaży towarów lub usług zwolnionych z podatku. Dlatego też przy prezentowaniu pełnego obrazu wielkości obciążeń fiskalnych podmiotów finansowych niezbędne jest uwzględnienie także kwoty podatku VAT zapłaconego przez te podmioty dostawcom towarów i usług. Konsekwencją zwolnienia usługi finansowej z podatku od wartości dodanej jest też niższy koszt usługi dla beneficjenta świadczenia, jeśli jest nim ostateczny konsument, natomiast jest on wyższy dla przedsiębiorców (niemogących dokonać odliczenia podatku VAT naliczonego na wcześniejszych etapach powstawania kosztów usługi finansowej)<sup>8</sup>.

Nakładając podatki władza fiskalna może również dążyć do realizacji także pozafiskalnych zadań. Oczywiście przy nakładaniu podatków pierwszeństwo powinien mieć zawsze cel fiskalny, ale równocześnie mogą być realizowane cele gospodarcze czy społeczne<sup>9</sup>. Podstawowym celem ekonomicznym wprowadzenia specjalnego podatku może być dążenie do zwiększenia stabilizacji rynków finansowych. Podatek ma w takim przypadku zniechęcać instytucje finansowe do prowadzenia działalności obciążonej wyższym poziomem ryzyka i nie prowadzącej do wyższej efektywności rynków finansowych<sup>10</sup>. Celem wprowadzenia podatku może być zatem ograniczenie rozmiarów takich transakcji na rzecz prowadzenia biznesu w inny sposób. Podatek ma stanowić swoistą sankcję za prowadzenie określonego typu działalności.

<sup>6</sup> T. Beck, T. Losse-Mueller, *Financial sector taxation: Balancing fairness, efficiency and stability*, VOX. 2011, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org)

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat: K. Sobańska, P. Sieradzan, *Podatek VAT od usług finansowych*, Twigger, Warszawa 2001.

<sup>8</sup> S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial...*, *op. cit.*, s. 63.

<sup>9</sup> J.P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 422.

<sup>10</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE. Komisja Europejska. Bruksela, 28 września 2011 r.

## 2. RODZAJE PODATKÓW BANKOWYCH

We współczesnym świecie można wymienić wiele rodzajów podatków adresowanych specjalnie do instytucji finansowych, w szczególności do banków. Podstawowe dwa typy podatków to podatek od działalności finansowej oraz podatek od transakcji finansowej. Występują również inne rodzaje podatków, jak np. podatek od aktywów.

Podatek od aktywności finansowej (FAT) w najprostszy sposób oznacza naliczanie podatku od kwoty zysków instytucji finansowej oraz od kwoty wynagrodzeń wypłacanych przez tę instytucję. Takie zdefiniowanie podstawy opodatkowania oznacza, że jest to rozwiązanie zbliżone do podatku od wartości dodanej<sup>11</sup>. Ta konstrukcja podatku stanowi zatem pewne uzupełnienie istniejącego systemu podatkowego, w którym istnieje poważny problem z ustanowieniem logicznych zasad opodatkowania usług finansowych podatkiem od wartości dodanej. Zasadnicza różnica między wymienionymi podatkami polega na technice obliczania wielkości obciążenia fiskalnego. Podatek od aktywności finansowej nie jest podatkiem kaskadowym, jakim jest podatek od wartości dodanej, ale jest podatkiem jednostopniowym, pobieranym tylko raz od instytucji finansowej i jednocześnie bez pozostawienia nabywcy towaru czy usługi od instytucji finansowej prawa odliczenia zapłaconego podatku. Nieco inna jest również podstawa naliczenia podatku. W przypadku podatku od towarów i usług podatek naliczany jest od wartości każdej transakcji, natomiast w podatku od aktywności finansowej podatek wyliczany jest od łącznych wyników działalności instytucji wypracowanych w danym okresie. Z tych powodów (brak odliczenia podatku naliczonego, inna podstawa naliczenia) stawka podatku od działalności finansowej musi być niższa niż w przypadku podatku od wartości dodanej.

Podatek od działalności bankowej może mieć różny wymiar. Przede wszystkim musi być określona definicja zysku. Najczęściej wielkość zysku nie jest wyliczana analogicznie jak w przypadku podatku dochodowego, ale stosuje się ujęcie bardziej zbliżone do *cash flow*, a więc z pełnym odliczeniem wydatków inwestycyjnych i bez potrącenia kosztów rachunkowych.

Wyliczenie podstawy opodatkowania napotyka szczególne problemy, w przypadku podmiotów, które prowadzą działalność mieszaną, obejmującą zarówno działalność finansową, jak i niefinansową (objętą opodatkowaniem podatkiem od wartości dodanej). Wymaga to wówczas podejmowania prób wyodrębnienia poszczególnych typów działalności, przy czym uznaje się, że celowe jest objęcie podatkiem od działalności finansowej tylko tych podmiotów, w których przeważa działalność finansowa<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> L. Ebrill, M. Keen, J-P. Bodin, V. Summers, *The modern VAT*, IMF, Washington 2001, s. 19.

<sup>12</sup> S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial...*, *op. cit.*, s. 128.

Prezentowanie możliwych konstrukcji podatku od działalności finansowej rozpoczęto od wskazania podatku o najszerszej bazie, gdzie podstawę obliczenia podatku stanowi cały zysk instytucji oraz suma wynagrodzeń. Inne definicje są węższe i wywodzą się z przekonania, że sektor finansowy osiąga ponadprzeciętne wyniki finansowe w porównaniu z innymi branżami gospodarki, a wynagrodzenia pracowników sektora finansowego są znacznie wyższe niż w przedsiębiorstwach zaliczanych do innych branż. Uzasadnieniem dla wprowadzenia takiego podatku ma być m.in. wysoki wzrost dochodowości instytucji finansowych w Wielkiej Brytanii w latach 90. XX wieku czy trzykrotny wzrost udziału instytucji finansowych w całości zysków wypracowanych przez amerykańskie przedsiębiorstwa w tym samym okresie. Poziom wynagrodzeń w sektorze finansowym był też o 30–50% wyższy niż w innych sektorach ekonomii<sup>13</sup>. Dlatego też węższa koncepcja opodatkowania działalności finansowej polega na nałożeniu podatku wyłącznie od wartości uzyskiwanych w rozmiarach wyższych od przeciętnych, czyli od czystej renty<sup>14</sup>. Oczywiście prawdziwym wyzwaniem jest prawidłowe określenie ponadprzeciętnej wielkości zysku i wynagrodzeń w gospodarce. W efekcie definiowanie takiej nadwyżki, stanowiącej podstawę opodatkowania (zwłaszcza w odniesieniu do wielkości wynagrodzeń), ma charakter raczej arbitralny niż opiera się na szczegółowych wyliczeniach wielkości ponadprzeciętnych. Uproszczone rozwiązania w tym zakresie są stosowane w wybranych krajach (np. we Francji, Włoszech czy Wielkiej Brytanii) w zakresie opodatkowania wyższych wynagrodzeń dodatkowym podatkiem niebędącym indywidualnym podatkiem dochodowym.

Trzecim typem podatku od działalności finansowej może być podatek, który ma być instrumentem zniechęcającym instytucję finansową do podejmowania nadmiernego ryzyka. W swojej idei polega on na wysokim opodatkowaniu dochodów uzyskanych w formie wysokiego zwrotu z kapitału. Podstawową kwestią do dyskusji jest, czy należy brać pod uwagę wielkość zwrotu z kapitałów czy zwrotu z aktywów. Biorąc pod uwagę możliwość manipulowania wskaźnikiem zwrotu z kapitału (poprzez angażowanie kapitału własnego i długu), lepszym rozwiązaniem wydaje się wykorzystywanie wskaźnika zwrotu z aktywów. Ponadto kwestią dyskusji pozostaje także rozmiar podatku, który może stanowić skuteczne narzędzie zniechęcenia instytucji do podejmowania wysokiego ryzyka i uzyskiwania dochodu z takiej działalności. Jednocześnie dążenie do zmniejszenia skłonności instytucji finansowych do ryzyka powinno owocować brakiem prawa do odliczenia przez podatnika ponoszonych strat (taka możliwość jest generalnie zawarta w rozwiązaniach podatku dochodowego). W tej wersji powinny być objęte podatkiem także wynagrodzenia pracownicze w instytucjach finansowych, ale wyłącznie uposażenia osób mających faktyczny wpływ na wielkość ryzyka ponoszonego przez instytucję finansową. Do-

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 131.

<sup>14</sup> European Commission, Consultation Paper, 22 February 2011, s. 11.

tyczyć to będzie w pierwszej kolejności kadry kierowniczej o wyższych wynagrodzeniach. Przykładem takiego podatku może być danina obowiązująca w 2010 r. we Francji, w której podstawę opodatkowania stanowiły bonusy dla pracowników instytucji finansowych, jeśli przekraczały one kwotę 27 500 euro. Podatek ten dotyczył tylko tych pracowników, którzy mieli znaczący wpływ na wielkość ekspozycji na ryzyko instytucji finansowej lub którzy zajmowali się kontrolą ryzyka. Podatki odnoszone do wyższych wynagrodzeń pracowników czasowo funkcjonowały także w Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech.

Drugim rodzajem specjalnego podatku dla instytucji finansowych jest podatek od transakcji finansowych (FTT). Jego specyfika polega na objęciu nim nie tylko podmiotów finansowych, ale wszystkich podmiotów dokonujących takich transakcji. Oczywiście z racji specjalizacji instytucji finansowych w tym obszarze działalności, to one byłyby najważniejszymi podatnikami tego podatku po jego wprowadzeniu. Istotą podatku jest opodatkowanie wartości każdej transakcji dotyczącej określonego typu towaru czy usługi, w tym przypadku określonych rodzajów instrumentów finansowych. Celem wprowadzenia takiego podatku jest przede wszystkim uzyskanie dochodów budżetowych, ale pozafiskalnym celem może być dążenie do zmniejszenia skali ryzyka wynikającego z nadmiernej aktywności części uczestników rynku i w ten sposób zapobiegania narastaniu bąbli spekulacyjnych.

W zależności od przedmiotu opodatkowania można wyróżnić różne rodzaje podatku od transakcji finansowych. Najstarsza wydaje się idea podatku od papierów wartościowych, zaprezentowana m.in. przez J.M. Keynesa, który dostrzegał podstawowy dylemat tego rodzaju podatku: jak ograniczyć bąble spekulacyjne nie hamując jednocześnie możliwości pozyskania finansowania przez przedsiębiorstwa. Za jego wprowadzeniem przemawia jednak fakt, że istnienie płynnego rynku instrumentów finansowych może budzić zachętę do rezygnacji z dochodów z inwestycji rzeczowych na rzecz krótkoterminowych inwestycji finansowych<sup>15</sup>. Przedmiotem opodatkowania w takim podatku jest obrót wszystkimi lub wybranymi typami papierów wartościowych, przy czym podatek może być nakładany tylko na obrót dokonywany na rynku wtórnym lub też na obrót na rynku pierwotnym i wtórnym<sup>16</sup>. Podatek taki funkcjonuje w Wielkiej Brytanii jako *stamp duty* i jest naliczany od wartości sprzedaży akcji na rynku wtórnym. Warto też przypomnieć, że ustawa w sprawie takiego podatku (nazwanego podatkiem giełdowym) została przyjęta w Polsce na początku lat 90. XX wieku, ale podatek ten nigdy nie wszedł w życie.

<sup>15</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria, zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 139–140.

<sup>16</sup> K. Habermeyer, A. Kirilenko, *Securities Transaction Taxes and Financial Markets*, [w:] *Taxation of Financial Intermediation*, P. Honohan (red.), Oxford University Press, New York 2003, s. 325–344.

Podatek od transakcji walutowych jest klasycznym podatkiem zaproponowanym przez J. Tobina. Proponował on nałożenie jednoprocenowego podatku na wszystkie transakcje walutowe w celu zmniejszenia transgranicznego przepływu kapitału, który ogranicza wysiłki władz na rzecz regulowania popytu w gospodarce<sup>17</sup>. Przedmiotem opodatkowania w tym podatku są wszystkie transakcje wymiany walut, ale może on obejmować także walutowe instrumenty pochodne.

Podatek od kapitału jest pobierany w przypadku zwiększenia kapitału firmy, przy czym może on być stosowany tylko przy podniesieniu kapitału własnego (w drodze emisji nowych akcji), albo też w przypadku pozyskania kapitału obcego (emisja obligacji, zaciągnięcie kredytu bankowego).

W zakresie rynku usług bankowych można wyróżnić także podatek od transakcji bankowych, naliczany od transakcji dotyczących depozytów bankowych oraz/lub operacji dokonywanych na rachunku bankowym<sup>18</sup>.

Trzecim rodzajem podatku od instytucji finansowych może być podatek obliczany na podstawie wielkości łącznych lub wybranych pozycji aktywów lub pasywów instytucji finansowej. 16 kwietnia 2010 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaproponował stworzenie finansowego wkładu do stabilności finansowej (*financial stability contribution* – FSC)<sup>19</sup>. Propozycja miała charakter ogólny i zawierała ideę naliczania dodatkowego podatku bankowego od wielkości bilansowych, a nie od wartości transakcji czy dochodów instytucji finansowej. W propozycji nie podjęto jednak odpowiedzi na pytanie, jaki podatek jest preferowany przez MFW. Wskazano tylko, że istnieje możliwość naliczania go od pozycji aktywów lub pasywów, a także od pozycji pozabilansowych. W szerszym ujęciu proponowano, aby podatek był naliczany od pasywów pomniejszonych o kapitały własne banku i od kwoty zobowiązań pozabilansowych. Dodatkowo proponowano, aby ten podatek w przyszłości miał zróżnicowane stawki, w zależności od wielkości generowanego ryzyka. Mimo że podatek miał służyć pokryciu kosztów ryzyka systemowego, to podatek miały ponosić wszystkie instytucje finansowe.

Swoistym pomysłem praktycznym w tym zakresie była propozycja administracji Prezydenta Baracka Obamy wprowadzenia opłaty odpowiedzialnościowej za kryzys finansowy (*financial crisis responsibility fee*)<sup>20</sup>. Opłata liniowa w wysokości 0,15% miała być naliczana od zobowiązań dużych banków, przy czym do podstawy opodatkowania nie miały być włączone kapitały własne tier I i depozyty objęte

<sup>17</sup> J. Tobin, *A proposal for International Monetary Reform*, „Eastern Economic Journal”, 1978, Vol. 4(3–4), s. 153–159

<sup>18</sup> A. Kirilenko, V. Summers, *Bank Debit Taxes: Yield vs. Desintermediation*, [w:] *Taxation of Financial Intermediation*, P. Honohan (red.), Oxford University Press, New York 2003, s. 313–324.

<sup>19</sup> International Monetary Fund. A fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for G-20, Washington, June 2010, s. 5, 17.

<sup>20</sup> President Obama Proposes Financial Crisis Responsibility Fee to Recoup Every Last Penny for American Taxpayers, The White House, Press Release, 14 January 2010.

gwarancjami. Propozycja spotkała się jednak z mieszanymi odczuciami<sup>21</sup>, co roku jest ona przedmiotem dyskusji i do listopada 2011 r. nie została jeszcze przyjęta.

Na Węgrzech wprowadzono w lipcu 2010 r. podatek bankowy naliczany od wielkości aktywów. Stawka podatku jest zróżnicowana w zależności od wielkości banku i wynosi 0,15% lub 0,5% (dla banków większych o aktywach powyżej 50 mld forintów) sumy bilansowej banku<sup>22</sup>. Według pierwotnych rozwiązań podatek miał mieć charakter czasowy i funkcjonować do 2012 r., ale już pod koniec 2011 r. trwały prace nad wydłużeniem terminu obowiązywania podatku do co najmniej do 2014 r. (przy jednoczesnym obniżeniu jego stawki).

W Polsce propozycją wzorowaną na rozwiązaniu węgierskim jest projekt podatku od instytucji finansowych zaproponowany przez Prawo i Sprawiedliwość. Zakłada ona nałożenie jednolitego specjalnego podatku naliczanego od sumy aktywów banków i wybranych innych instytucji finansowych<sup>23</sup>. Stawka podatku miałyby wynieść 0,39%.

We Francji w 2011 r. wprowadzono podatek od ryzyka systemowego banków. Podstawę opodatkowania stanowią minimalne wymagania kapitałowe dla banków. Podatek jest adresowany do dużych instytucji finansowych, gdyż one generują ryzyko systemowe w sektorze finansowym.

Na koniec warto wspomnieć, że oprócz podatków instytucje finansowe, w tym banki, muszą uiszczać także specjalne opłaty. Nie zostały one ujęte w tym wykazie, gdyż mają inny charakter niż podatki. Wprowadzenie stanowią one częstokroć istotne obciążenie finansowe dla instytucji finansowych, ale bardzo często wyróżnikiem takich opłat jest fakt, że środki wpłacane z tego tytułu przez instytucje finansowe nie stanowią dochodów ogólnych budżetów państw, ale zasilają specjalne fundusze, które w mniejszym lub większym stopniu przynoszą pośrednie korzyści tym instytucjom. Przykładem może być opłata na system gwarantowania depozytów czy też wpłaty na fundusze stabilizacyjne służące udzieleniu wsparcia instytucjom mającym trudności.

### 3. ANALIZA POTENCJALNYCH SKUTKÓW NAŁOŻENIA NOWYCH PODATKÓW NA SEKTOR FINANSOWY

Analiza potencjalnych skutków wprowadzenia jednego z możliwych rozwiązań w zakresie specjalnych podatków dla instytucji finansowych powinna być dokonana przy uwzględnieniu przesłanek nałożenia podatku. Przede wszystkim należy

<sup>21</sup> Propozycja została poparta m.in. przez R. Page'a. R. Page, *Foolish Revenge or Shrewd Regulation? Financial – Industry Tax Law Reforms Proposed in the Wake of the Financial Crisis*, „Tulane Law Review”, Vol. 85, No. 191 (2010), s. 197–214.

<sup>22</sup> [www.tax-news.com](http://www.tax-news.com)

<sup>23</sup> Projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, Grupa Posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”, projekt z 9 listopada 2011 r.

mieć na względzie dwie – wydaje się – fundamentalne kwestie: zapewnienie większego wkładu sektora finansowego w zasileniu finansów publicznych oraz ograniczenie niepożądanych zachowań rynkowych i w ten sposób stabilizowanie rynku finansowego<sup>24</sup>.

Jest oczywiste, że każde nowe rozwiązanie w zakresie podatków przynosi określone korzyści i straty, a analiza skutków zależy od perspektywy dokonywania oceny. Dlatego też jest niezwykle trudne dokonanie obiektywnej analizy różnych rozwiązań. Najlepszym podejściem wydaje się skoncentrowanie uwagi na skutkach makroekonomicznych proponowanych rozwiązań.

Każdy z wymienionych rodzajów podatków może stanowić poważną pozycję dochodów budżetu państwa. Wpływ na wielkość dochodów budżetowych ma wielkość podstawy opodatkowania, stawka podatku oraz istniejące możliwości uniknięcia przez podatnika obciążenia fiskalnego.

W niemal wszystkich rodzajach specjalnych podatków podstawa opodatkowania jest stosunkowo szeroka.

W przypadku podatku od aktywności finansowej wielkość wypłacanych wynagrodzeń, a także zysków wypracowanych w sektorze bankowym, jest zwykle znacząca. Wyraźne zmniejszenie podstawy opodatkowania nastąpi tylko w przypadku zastosowania podejścia, w którym opodatkowanie zostanie ograniczone do najwyższych wynagrodzeń, bonusów, zwłaszcza osób odpowiedzialnych za ryzyko w banku oraz do nadzwyczajnie wysokich zysków. Skala zmniejszenia będzie jednak zależać od szczegółowych propozycji dotyczących wyłączeń z podatku. Przy zawężeniu podstawy opodatkowania wysokie wpływy podatkowe mogą być osiągnięte dzięki uwzględnieniu wyższej stawki podatku. Może ona być zastosowana, biorąc pod uwagę opodatkowanie wysokich dochodów firm i dochodów pracowników.

W podatku od transakcji finansowych podstawa opodatkowania jest zdecydowanie najszersza. Liczba i wartość transakcji na rynku finansowym jest tak duża, że nawet niewielka stawka podatku może przynieść znaczące dochody budżetowe. Ten podatek jest także najprostszy w pobraniu, gdyż najtrudniej jest ukryć przeprowadzenie transakcji, które są rozliczane za pośrednictwem systemu komputerowego. W przypadku transakcji realizowanych dla klientów banki będą występowały w pozycji płatnika odpowiedzialnego za pobór podatku, który nie jest zainteresowany obniżeniem podatku. System poboru podatku jest też dlatego relatywnie prosty, gdyż nie wymaga stosowania skomplikowanych metod kalkulacji podatku. Wadą takiego rozwiązania jest natomiast możliwość uniknięcia podatku w wyniku przeprowadzenia jej w kraju, w którym nie istnieje podatek od transakcji finansowych. Jeśli podatek ma charakter globalny, to ten problem nie pojawi się. Jednak w sytuacji stosowania go tylko przez niektóre kraje istnieje ryzyko, że część

---

<sup>24</sup> Proposal of Council directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC. European Commission, 28. 09. 2011, s. 4.

transakcji zostanie przeniesionych do innych krajów. To niebezpieczeństwo jest relatywnie wysokie, ponieważ transakcje finansowe nie wymagają fizycznej dostawy i za pośrednictwem systemu informatycznego mogą być realizowane w różnych miejscach świata. Z tego powodu Komisja Europejska zaproponowała kryterium miejsca siedziby podatnika, a nie miejsca zawarcia transakcji jako decydującego o objęciu transakcji opodatkowaniem. Dotychczasowe doświadczenia wynikające ze stosowania takiego podatku też nie są jednoznaczne. W Wielkiej Brytanii skuteczne okazało się wprowadzenie opłaty *stamp duty* od transakcji zawieranych w londyńskim City, natomiast w przypadku podatku funkcjonującego w Szwecji w latach 80. XX wieku wiele transakcji zostało przeniesionych poza ten kraj.

W zakresie podatku bankowego, naliczanego od wielkości bilansowych sektora bankowego, podstawa opodatkowania jest zawsze szeroka. Oczywiście duże znaczenie ma w tym przypadku ewentualna skala wyłączeń z podstawy opodatkowania. Instytucje finansowe mogą także podejmować próby uniknięcia obowiązku zapłaty podatku poprzez przeniesienie części transakcji do instytucji, które nie są objęte reżimem tego typu podatku.

Zarówno w przypadku podatku od transakcji finansowych, jak i podatku bankowego, stawka podatku nie może być wysoka, gdyż wysoka stawka wpływałaby silnie negatywnie na rozmiary aktywności ekonomicznej krajów, w których podatek został wprowadzony. Jednak szeroka podstawa opodatkowania będzie powodować, że nawet zastosowanie niskiej stawki podatku może przynieść znaczące dochody budżetowe. Ale należy pamiętać, aby wprowadzenie podatku nie spowodowało silnego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego. Spowolnienie gospodarcze spowodowałoby bowiem obniżenie wpływów z innych podatków i w konsekwencji efekt netto wprowadzenia specjalnego podatku na rynku finansowym byłby dużo niższy. Komisja Europejska przykładowo szacuje obniżenie PKB krajów UE z tytułu wprowadzenia podatku od transakcji finansowych na 0,53% w perspektywie wieloletniej i odpowiadające mu zmniejszenie ogólnych wpływów podatkowych o 0,21% PKB<sup>25</sup>. Niektórzy eksperci podważają te wyliczenia, wskazując na faktycznie silniejsze obniżenie PKB i spadek wpływów podatkowych. W raporcie firmy doradczej Oxera mówi się o spadku PKB nawet o 2% i zmniejszeniu wpływów podatkowych o 1%<sup>26</sup>. Według szacunków Związku Banków Polskich wprowadzenie podatku od transakcji finansowych mogłoby przynieść wpływy podatkowe w granicach nawet kilkunastu miliardów złotych. W przypadku całej UE te szacunki są wyższe, m.in. na skutek bardziej rozbudowanego rynku instrumentów pochodnych. Łącznie wpływy z FTT mają wynieść ok. 57 mld euro, a szacunki Komisji Europejskiej dla Polski wskazują

<sup>25</sup> European Commission. Impact assessment. SEC/2011/1102. Commission Staff Working Paper, Vol. 1 (2011).

<sup>26</sup> Oxera. What would be the economic impact of the proposed financial transaction tax on the EU. 22 December 2011, London, s. ii.

na wielkość wpływów podatkowych w kwocie ponad 7 mld zł. Natomiast wprowadzenie podatku bankowego zaproponowanego przez Prawo i Sprawiedliwość mogłoby oznaczać dodatkowe dochody budżetowe w wysokości ok. 5 mld zł. Te liczby pokazują, że podatek może być naprawdę poważnym obciążeniem fiskalnym.

Z punktu widzenia osiągnięcia pozafiskalnego celu nałożenia podatku, tj. ograniczenia niepożądanych zachowań rynkowych i stabilizowania rynku finansowego, skutki wydają się zależeć od szczegółowej konstrukcji podatku. W najszerszej wersji obejmującej w podstawie opodatkowania cały zysk i wszelkie wynagrodzenia, spowoduje wyższe obciążenie fiskalne instytucji finansowych, które będą zapewne starać się przerzucić część ciężaru na klientów usług finansowych. Nie wydaje się jednak, aby wprowadzenie takiego podatku powodowało ograniczenie niepożądanych zachowań rynkowych. Podatek jest płacony niezależnie od rodzaju aktywności instytucji finansowej, nie dyskryminuje ale i nie faworyzuje żadnej działalności<sup>27</sup>. Wprowadzenie podatku może raczej prowadzić do większego limitowania kosztów wynagrodzeń w instytucjach finansowych oraz rozszerzenia ich zakresu działalności w celu minimalizacji skutków podatku. W zakresie wynagrodzeń warto zwrócić uwagę na możliwość minimalizacji obciążenia podatkowego poprzez wzrost zakresu outsourcingu usług bankowych przez podmioty niefinansowe. Koszty rzeczowe i zakup usług są bowiem wyłączone z podatku od aktywności bankowej. Pozostaje pytanie, czy istnienie swoistej zachęty do rozwoju outsourcingu będzie sprzyjać poprawie stabilności rynku finansowego. Wydaje się zatem, że nałożenie takiego podatku w szerokim ujęciu miałyby raczej niewielki wpływ na ograniczenie niepożądanych zachowań instytucji finansowych. Podmiotowe ujęcie tego podatku, czyli opodatkowanie tylko określonych typów podmiotów gospodarczych, może natomiast stanowić zachętę do rozwoju usług shadow banking. Rozwój podmiotów finansowych nieobjętych państwowym profesjonalnym nadzorem nie będzie sprzyjać stabilizacji rynku finansowego.

Warto zaznaczyć, że H. Huizinga szacuje, iż wprowadzenie nowego podatku (do pewnego stopnia dublującego podatek dochodowy) będzie mieć wpływ na sytuację na rynku finansowym, gdyż spowoduje wzrost marży odsetkowej w bankach i w ten sposób aż 86,2% kosztu podatku byłoby przerzucone na klientów, a tylko 13,8% obciążałoby finalnie właścicieli instytucji finansowej. Wadą podatku od aktywności finansowej byłby zatem wzrost kosztów podstawowych usług finansowych, podczas gdy podatek od transakcji finansowych może powodować wzrost ceny mniej powszechnych usług finansowych<sup>28</sup>.

Bardziej skutecznym rozwiązaniem w zakresie realizacji pozafiskalnych funkcji podatku mogłoby być wprowadzenie podatku od aktywności bankowej, w kształ-

<sup>27</sup> T. Beck, H. Huizinga, *Taxing banks – here we are again!* VOX, 25 October 2011, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org)

<sup>28</sup> H. Huizinga, J. Voget, W. Wagner, *International taxation and cross-border banking*, CEPR Working Paper 7047, 2011.

cie przewidującym opodatkowanie tylko wysokich dochodów banków. Jednak skuteczność wprowadzenia takiego rozwiązania zależałaby od kształtu szczegółowych rozwiązań podatkowych. Precyzyjne zdefiniowanie wysokich zysków dla potrzeb podatkowych, w tym określenie nadmiernych zysków pochodzących z ryzykownej działalności bankowej, nie jest jednak zadaniem prostym. Tym samym cel stabilizowania sytuacji w sektorze finansowym za pomocą podatku może być trudny do realizacji.

Przy analizie podatku od transakcji finansowych zwraca się uwagę na olbrzymi wzrost liczby tego typu transakcji zawieranych na świecie w ostatnich latach. Badania pokazują, że w 1995 r. łączny obrót z tytułu transakcji finansowych typu spot i pochodnych odpowiadał 22-krotności światowego PKB. W 2007 r. ten wskaźnik wyniósł już 66, przy czym przeważającą część stanowiły transakcje pochodne (w 2010 r. było ich 87%)<sup>29</sup>. Tempo wzrostu wartości transakcji finansowych było zatem nieporównywalnie szybsze niż tempo wzrostu PKB i trudno jest znaleźć ekonomiczne uzasadnienie dla tak wysokiego wzrostu wolumenu transakcji. Przyczyną tego był rozwój infrastruktury rynkowej, w tym rewolucja technologiczna oraz związane z nią malejące koszty zawierania transakcji. Powyższe dane nie muszą oczywiście być oceniane negatywnie, gdyż mogą świadczyć także o lepszym zabezpieczeniu się klientów przed ponoszeniem ryzyka gospodarczego poprzez wykorzystywanie instrumentów pochodnych. Jednak zdecydowanie mniej pozytywnie należy ocenić informację o olbrzymim wzroście otwartych pozycji finansowych uczestników rynku finansowego, w tym powstałych w wyniku zawarcia transakcji na instrumentach pochodnych na rynku pozagiełdowym. Między czerwcem 1998 r. a czerwcem 2007 r. wartość otwartych pozycji instytucji finansowych z tytułu instrumentów pochodnych wzrosła z poniżej 100 mld USD do blisko 700 mld USD. Te dane sugerują, że duża część wzrostu działalności handlowej na instrumentach finansowych jest skutkiem nadmiernej spekulacji na operacjach krótkoterminowych<sup>30</sup>.

Czy zatem podatek od transakcji finansowych może być dobrym instrumentem likwidowania nieprawidłowości powstających na rynku finansowym? Przede wszystkim wiele zależy od rzeczywistych możliwości uniknięcia zapłaty podatku poprzez przeniesienie miejsca dokonania transakcji w inny rejon świata, tam gdzie nie ma podobnego reżimu podatkowego. Istnienie możliwości uniknięcia podatku będzie zmniejszać skuteczność realizacji pozafiskalnego celu jego wprowadzenia. Relatywnie mniejsze możliwości uniknięcia podatku pojawiają się, gdy obowiązek podatkowy nie jest związany bezpośrednio z dokonaniem transakcji, lecz z podmiotem realizującym transakcję.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że płatnicy podatku transakcyjnego będą starać się przerzucić koszt podatku na zleceniodawcę transakcji i w przypadku transakcji

<sup>29</sup> Z. Darvos, J. v Weizsaecker, *Financial transaction tax: small is beautiful*, Society and Economy 33 (2011), Corvinus University of Budapest, s. 451–452.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 453–455.

zawieranych w imieniu klienta to on będzie najczęściej ponosić faktyczny koszt podatku. Będzie to oznaczać największe obciążenia dla instytucji, które często zawierają transakcje na rynku finansowym, np. funduszy inwestycyjnych. Ofiarami takiego podatku mogą stać się też fundusze emerytalne i w konsekwencji przyszli emeryci. Szacuje się, że wprowadzenie podatku od transakcji finansowych w UE spowodowałoby zmniejszenie wartości funduszu emerytalnego o ok. 2,7–5,5%, w zależności od stopnia pojawienia się efektu kaskadowego<sup>31</sup>. Podatek zwiększa także koszt finansowania działalności na rynku kapitałowym przez gospodarkę realną. Brak w tym zakresie precyzyjnych wyliczeń, ale badanie S. Umlaufa pokazuje, że, np. w Szwecji podatek w wysokości 1% od wartości obrotu akcjami spowodował spadek cen akcji o 2,2% już z chwilą ogłoszenia zapowiedzi wprowadzenia podatku, a całkowity efekt mógł wynieść nawet 5%<sup>32</sup>.

Wadą podatku od transakcji finansowych może być mniejsza częstotliwość zawieranych transakcji, co zmniejszy płynność instrumentów rynku finansowego i w konsekwencji także zwiększy zmienność cen aktywów finansowych<sup>33</sup>. To ostatnie będzie wpływać na wycenę aktywów w portfelu instytucji finansowych i niefinansowych i na większą zmienność dochodowości inwestycji finansowych w czasie. Może to być zachętą do nieracjonalnych zachowań uczestników rynku<sup>34</sup>.

Trzeba jednak zauważyć, że formułowane są też opinie, że nałożenie podatku zwiększy skuteczność funkcjonowania rynku finansowego. Sektor finansowy będzie mógł efektywnie spełniać swoją funkcję przy mniejszej ilości zawartych transakcji, a co za tym idzie przy zmniejszonym zatrudnieniu i mniejszym zaangażowanym kapitale. Zdaniem D. Bakera spadek liczby zawieranych transakcji może przyczynić się także do mniejszej zmienności cen aktywów finansowych, jeśli na rynku przeważają uczestnicy opierający się w swoich ocenach na analizie technicznej, a nie fundamentalnej<sup>35</sup>. A. Persaud zwraca uwagę, że duża częstotliwość handlu aktywami finansowymi z jednej strony może dostarczać krytycznej płynności rynkowi, ale z drugiej strony ta teza może być zwodnicza. W okresie spokoju rynki są często płynne, ale w czasie poważnych napięć kryzysowych aktywność uczestników wyraźnie maleje i rynki szybko wysychają<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Oxera..., *op. cit.*, s. iv.

<sup>32</sup> S. Umlauf, *Transaction Tax and the Behaviour of the Swedish Stock Market*, „Journal of Financial Economics” 33, 1993, s. 227–240.

<sup>33</sup> H. Hau, *The Role of Transaction Costs for Financial Volatility: Evidence from the Paris Bourse*, „Journal of the European Economic Association” Nr 4, 2006, s. 862–890.

<sup>34</sup> T. Beck, H. Huizinga, *Taxing banks...*, *op. cit.*

<sup>35</sup> D. Baker, *The Benefits of a Financial Transaction Tax*, Center for Economic and Policy Research, Washington, December 2008, s. 3–4.

<sup>36</sup> A. Persaud, *EU's financial transaction tax is feasible, and if set right, desirable*, VOX, 30 September 2011, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org)

Podatek naliczany od każdej transakcji będzie mieć skutek kaskadowy. Zawarcie transakcji z pośrednikiem będzie podlegać opodatkowaniu, następnie odprzedaż instrumentu maklerowi będzie również opodatkowana. W konsekwencji podatek od transakcji finansowych może prowadzić do eliminacji z rynku wielu pośredników, gdyż korzystanie z ich usług będzie zwiększać koszt operacji i w konsekwencji koszt instrumentu<sup>37</sup>. Może zatem następować dalsze monopolizowanie rynku usług finansowych przez największych jego uczestników.

Wskazuje się także na negatywny efekt podatku w postaci obniżenia skłonności do racjonalnego zarządzania ryzykiem w instytucjach finansowych i podmiotach niefinansowych. Nałożenie podatku na transakcje pochodne, będące jednym z instrumentów zabezpieczenia się przed ryzykiem, może powodować, że koszt zabezpieczenia będzie większy i część inwestorów zrezygnuje z zabezpieczenia się w ten sposób przed ryzykiem. Nie zawsze zawieranie transakcji na instrumentach pochodnych należy oceniać negatywnie. Wiele transakcji jest bowiem zawieranych w celu ograniczenia ryzyka powstającego w działalności gospodarczej i służą zamknięciu pozycji, a nie jej otwieraniu. W takich sytuacjach zawieranie transakcji należy ocenić pozytywnie. Natomiast dla celów podatkowych niemożliwe jest odróżnienie transakcji zawieranej w celu spekulacyjnym od transakcji zabezpieczającej<sup>38</sup>. Inną wadą podatku od transakcji finansowych może być mniejsze zainteresowanie instytucji finansowych nabywaniem skarbowych papierów wartościowych. Pojawienie się takiego skutku byłoby niedobre przede wszystkim dla możliwości finansowania przez rządy długu publicznego<sup>39</sup>.

Zaletą wprowadzenia podatku od transakcji finansowych mogłoby być natomiast wydłużenie terminów, na jakie zawierane są transakcje finansowe, i tym samym zmniejszenie skali spekulacji na instrumentach krótkoterminowych. Po wprowadzeniu podatku taka spekulacja będzie mieć sens tylko wówczas, gdy marża korzyści będzie wysoka. Wydłużenie terminów transakcji będzie sprzyjać stabilizacji sytuacji na rynkach finansowych. Zwolennikiem takiego poglądu jest m.in. P. Krugman, który uważa, że załamanie rynku operacji krótkoterminowych od razu powoduje problemy systemowe na całym rynku finansowym<sup>40</sup>. Jednak zdaniem L. Zingalesa lepszym rozwiązaniem byłoby nałożenie podatku tylko na transakcje krótkoterminowe<sup>41</sup>. Według innych ekspertów podatek jest w ogóle zbyt mało wysu-

<sup>37</sup> A.-K. Baran, P. Eckhardt, *Financial Transaction Tax*, Centrum für Europäische Politik, 12 December 2011, Freiburg.

<sup>38</sup> D. Hübner, *Ryzyko podatku od transakcji*, „Rzeczpospolita”, 25 stycznia 2012 r., s. B8.

<sup>39</sup> Oxera..., *op. cit.*, s. iv.

<sup>40</sup> P. Krugman, *Taxing the Speculators*, „New York Times”, 26 November 2009.

<sup>41</sup> L. Zingales, *A Tax on Short-term Debt Would Stabilise the System*, „Financial Times”, 17 December 2009.

blimowanym narzędziem, aby zapobiec spekulacji powodującej wypaczenie działania rynku. Należy zatem poszukiwać w tym celu innych rozwiązań regulacyjnych<sup>42</sup>.

Podatek bankowy w wersji zakładającej opodatkowanie aktywów bankowych ma wiele wad podatku od działalności bankowej. Przede wszystkim jest określany podmiotowo, czyli o jego płaceniu decyduje rodzaj podmiotu, a nie zakres świadczonych usług. To podejście zachęca do rozwoju firm parabankowych, innymi słowy shadow bankingu.

Naliczanie podatku od wielkości aktywów będzie powodować, że przy znanej stawce podatku podatnicy będą dążyć do przerzucenia całego kosztu podatku na odbiorcę usług bankowych, głównie na kredytobiorcę. Potencjalny mechanizm transmisji kosztów tego podatku pokazują polskie doświadczenia, gdzie banki dążą do przerzucenia na klientów kosztu opłaty uiszczanej na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Ustalanie wielkości podatku na podstawie wartości aktywów może być instrumentem zniechęcającym do rozwoju akcji kredytowej. Jednocześnie wyłączenie z podstawy opodatkowania zobowiązań pozabilansowych spowodowałoby zwiększenie zainteresowania instytucji finansowych rozwojem tego rodzaju usług. Generalnie są to operacje uznawane za bardziej ryzykowne niż działalność kredytowa. Nałożenie podatku w tym kształcie może więc prowadzić paradoksalnie do zwiększenia niestabilności rynków finansowych.

Podatek bankowy w wersji zakładającej naliczanie go od pasywów instytucji finansowej, pomniejszych o kapitały własne i depozyty objęte gwarancjami systemu gwarantowania depozytów, może być natomiast instrumentem polityki stabilizacji rynków finansowych. Finansowanie działalności instytucji finansowej ze środków obcych niebędących depozytami osób prywatnych zostało uznane po ostatnim kryzysie za ryzykowny sposób zarządzania firmą. W okresie perturbacji na rynku finansowym to właśnie depozyty przedsiębiorstw, a zwłaszcza depozyty złożone przez inne instytucje finansowe, są wycofywane najszybciej, prowadząc do pogłębienia niestabilności rynku finansowego. Uznając tę generalną koncepcję, należy przyjąć, że ma ona także poważne wady. Przede wszystkim taki podatek nie może być wydajny, gdyż podstawa opodatkowania byłaby w nim relatywnie mniejsza niż w innych typach podatku bankowego. Po drugie, preferowanie depozytów osób prywatnych w rozwiązaniach podatkowych może prowadzić do naruszenia zasad zdrowego rozsądku w bankach, które będą silnie preferować tego typu depozyty kosztem depozytów przedsiębiorstw czy instytucji samorządowych. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do wojny między bankami o depozyty osób prywatnych i niedoceniań ról depozytów przedsiębiorstw w finansowaniu działalności banków. Po trzecie, w pasywach instytucji finansowych występuje

---

<sup>42</sup> T. Beck, T. Losse-Mueller, *Financial sector taxation: Balancing fairness, efficiency, and stability*, VOX, 31 May 2010, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org)

wiele pozycji szczegółowych, od których naliczanie podatku nie byłoby racjonalne. Przykładem mogą być choćby rezerwy utworzone przez bank na złe kredyty będące w portfelu banku. W końcu, przy tej konstrukcji podatku wyjaśnienia wymagałaby sytuacja podatkowa zobowiązań pozabilansowych. Jak już wskazywano wyżej, bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby włączenie tych pozycji do podstawy opodatkowania podatkiem bankowym.

## **PODSUMOWANIE**

Nałożenie każdego podatku niesie ze sobą skutki fiskalne i pozafiskalne. Praktycznie niemal każdy podatek prowadzi do wzrostu wpływów podatkowych władz publicznych i jednocześnie do istotnych skutków ekonomicznych. Nie inaczej jest w przypadku specjalnych podatków od instytucji finansowych.

Wydaje się, że faktycznym uzasadnieniem dla nałożenia dodatkowych obciążeń podatkowych na instytucje finansowe są przede wszystkim trudności fiskalne wielu krajów powstałe w trakcie ostatniego kryzysu na rynkach finansowych i dążenie wielu rządów do znalezienia dodatkowych dochodów budżetowych. Poza tym uzasadnieniem istnieją także specyficzne przesłanki, które powodują szczególnie zainteresowanie regulatorów nakładaniem nowych podatków na instytucje finansowe. To banki są przecież wskazywane najczęściej jako instytucje winne powstania ostatniego kryzysu. Banki były też instytucjami, które otrzymały w wielu krajach poważne wsparcie finansowe ze środków publicznych. W końcu wskazuje się na wysoką rentowność kapitału zaangażowanego w instytucjach finansowych i w ten sposób można domniemywać, że dodatkowe obciążenie fiskalne będzie najmniej dotkliwe właśnie dla tych instytucji. O wiele słabszymi argumentami przemawiającymi za wprowadzeniem specjalnego podatku wydaje się dążenie do bardziej równomiernego obciążenia fiskalnego wszystkich sektorów gospodarki czy też przyczynianie się do większej stabilności sektora finansowego. Gdyby to ostatnie zadanie miało być kluczowe, wówczas proponowanoby wprowadzenie rozwiązania, które zmierza do stworzenia specjalnych funduszy stabilizacyjnych i zasilania ich dodatkowymi wpłatami z instytucji finansowych.

Rozważając różne alternatywy nałożenia specjalnego podatku od instytucji finansowych, trudno jest znaleźć najlepsze rozwiązanie, niosące najmniejsze konsekwencje makroekonomiczne. Spośród analizowanych propozycji podatkowych, najmniej szkodliwym rozwiązaniem wydaje się albo podatek od transakcji finansowych, albo podatek od aktywności finansowej w wersji zakładającej opodatkowanie ponadprzeciętnych dochodów. To ostatnie rozwiązanie jest koncepcyjnie bardzo interesujące, natomiast wydaje się trudne do praktycznego wdrożenia. Natomiast podatek od transakcji finansowych jest daniną o niskich kosztach poboru i prostej konstrukcji. Także potencjalne negatywne skutki makroekonomiczne wydają się

mniejsze niż w przypadku innych rozważanych obciążeń podatkowych, pod warunkiem oczywiście, że stawka podatku byłaby bardzo niska. Niewielkie zmniejszenie liczby zawieranych transakcji nie musi prowadzić do zmniejszenia płynności rynku finansowego. Nałożenie takiego podatku nie powinno też prowadzić do zaniechania zawierania wielu transakcji, które są ekonomicznie uzasadnione. Z pewnością spowoduje on natomiast zmniejszenie skali spekulacji na instrumentach finansowych, a ciężar podatku zostanie podzielony między instytucje finansowe i ich klientów. Taki podatek nie byłby jednocześnie naliczany od podstawowej działalności banków – udzielania kredytów i przyjmowania depozytów.

Za najbardziej niebezpieczne rozwiązanie może być uznany podatek bankowy, przewidujący naliczanie daniny publicznej od wszystkich aktywów instytucji finansowych, oraz podatek od aktywności finansowej w szerokim ujęciu (z uwzględnieniem wszystkich zysków i wynagrodzeń w instytucjach finansowych). Trudno w tym ujęciu doszukiwać się realizacji przez takie podatki jakichkolwiek celów pozafiskalnych. Jeśli byłyby one w praktyce osiągane, to polegałyby na podejmowaniu prób zmniejszenia obciążenia fiskalnego poprzez przeniesienie części działalności poza instytucje finansowe. Tym samym prowadziłoby to do wyłączenia takiej działalności spod reżimu profesjonalnego nadzoru państwowego nad instytucjami finansowymi. Takie konsekwencje nie przyczyniłyby się z pewnością do poprawy stabilności rynku finansowego. Natomiast podatek od transakcji finansowych nie rodzi pokusy wyprowadzania części biznesu poza instytucję finansową.

Należy zgodzić się także z tezą, że wprowadzenie każdego z wymienionych podatków nie przyczyni się do większej stabilności rynku finansowego. Trudno oczekiwać pojawienia się podatku Pigou, który nie przyniesie dochodów budżetowych i spowoduje znaczące ograniczenie rozmiarów transakcji, uznanych przez projektodawców za niebezpieczne z punktu widzenia stabilności rynku finansowego. Istotą podatku jest przecież przynoszenie dochodów budżetowych służących finansowaniu wydatków budżetowych. W celu ograniczenia zagrożenia bezpieczeństwa rynku finansowego muszą być podejmowane innego rodzaju działania regulacyjne, zwłaszcza będące w zakresie kompetencji profesjonalnego nadzoru nad instytucjami finansowymi czy banku centralnego.

## Abstract

The last financial crisis in the world, the role of financial institutions in this process and the big scale of public aid to the financial institutions generate many ideas of introducing new additional tax on financial institutions. There are proposals of financial activity tax, financial transaction tax and deferent bank taxes. The main ideas of special financial taxes are presented in the article. The main subject of the analysis are the macroeconomic consequences of imposing special tax for financial institutions and the role of such tax for greater stability of the financial market. Looking at different proposals of tax, the small financial transaction tax seems to have relatively the smallest negative macroeconomic implication.

## Bibliografia

- Baker D., *The Benefits of a Financial Transaction Tax*, Center for Economic and Policy Research, Washington, December 2008.
- Baran A.-K., Eckhardt P., *Financial Transaction Tax*, Centrum für Europaeische Politik, Freiburg, 12 December 2011.
- Beck T., Huizinga H., *Taxing banks – here we go again!*, VOX, 25 October 2011, www.voxeu.org
- Beck T., Losse-Mueller T., *Financial sector taxation: Balancing fairness, efficiency, and stability*, VOX, 31 May 2010, www.voxeu.org
- Beck T., Losse-Mueller T., *Financial sector taxation: Balancing fairness, efficiency and stability*, VOX, 2011, www.voxeu.org
- Cottarelli C., *Fair and Substantial – Taxing the Financial Sector*, [w:] S. Claessens, M. Keen, C. Pazarbasioglu, *Financial Sector Taxation*, IMF, Wahington 2010.
- Darvos Z., Weizsaecker J. v., *Financial trans action tax: small is beautiful*, Society and Economy 33 (2011), Corvinus University of Budapest.
- Ebrill L., Keen M., Bodin J-P., Summers V., *The modern VAT*, IMF, Washington 2001.
- European Commission, Consultation Paper, 22 February 2011.
- European Commission. Impact assessment. SEC/2011/1102. Commission Staff Working Paper, Vol. 1 (2011).
- Gaudemet J.P., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Habermeier K., Kirilenko A., *Securities Transaction Taxes and Financial Markets*, [w:] *Taxation of Financial Intermediation*, P. Honohan (red.), Oxford University Press, New York 2003.
- Hau H., *The Role of Transaction Costs for Financial Volatility: Evidence from the Paris Bourse*, Journal of the European Economic Association Nr 4, 2006.

- Hübner D., *Ryzyko podatku od transakcji*, Rzeczpospolita, 25 stycznia 2012 r., s. B8.
- Huizinga H., Voget J., Wagner W., *International taxation and cross-border banking*, CEPR Working Paper 7047, 2011.
- International Monetary Fund. A fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for G-20, Washington June 2010.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria, zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Kirilenko A., Summers V., *Bank Debit Taxes: Yield vs. Desintermediation*, [w:] *Taxation of Financial Intermediation*, P. Honohan (red.), Oxford University Press, New York 2003.
- Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996.
- Krugman P., *Taxing the Speculators*, New York Times, 26 November 2009.
- Oxera. What would be the economic impact of the proposed financial transaction tax on the EU. 22 December 2011, London.
- Page R., *Foolish Revenge or Shrewd Regulation? Financial – Industry Tax Law Reforms Proposed in the Wake of the Financial Crisis*, Tulane Law Review, Vol. 85, No. 191 (2010).
- Persaud A., *EU's financial transaction tax is feasible, and if set right, desirable*, VOX, 30 September 2011, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org)
- Projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, Grupa Posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”, projekt z 9 listopada 2011 r.
- Proposal of Council directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC. European Commission, 28.09.2011.
- Sobańska K., Sieradzan P., *Podatek VAT od usług finansowych*, Twigger, Warszawa 2001.
- Tobin J., *A proposal for International Monetary Reform*, Eastern Economic Journal, 1978, Vol. 4(3–4).
- Umlauf S., *Transaction Tax and the Behaviour of the Swedish Stock Market*, Journal of Financial Economics 33, 1993.
- Witryna internetowa [www.tax-news.com](http://www.tax-news.com)
- Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE. Komisja Europejska. Bruksela 28 września 2011 r.
- Working Document of the Section for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion on Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Taxation of the Financial Sector, Brussels 14 January 2011.
- Zingales L., *A Tax on Short-term Debt Would Stabilise the System*, Financial Times, 17 December 2009.