

4

Kontrowersje wokół wprowadzenia podatku od transakcji finansowych

*Eugeniusz Gostomski**

Na fali globalnego kryzysu finansowego odżyła stara idea wprowadzenia podatku od transakcji finansowych. Koncepcja tego podatku swoimi korzeniami sięga zaproponowanego w 1972 roku przez J. Tobina podatku od operacji wymiany walut na rynku natychmiastowym (*spot*). Propozycja J. Tobina była reakcją na zawieszenie przez prezydenta Nixona 15 sierpnia 1971 roku wymienialności na złoto i wiązała się z oczekiwaniami, że opodatkowanie spekulacyjnych transakcji walutowych obniży ich opłacalność i tym samym zmniejszy ich częstotliwość, co będzie miało stabilizujący wpływ na rynek walutowy [Tobin, 4/1978, s. 153-159].

Choć do pomysłu J. Tobina wielokrotnie wracano, m.in. w okresie kryzysów zadłużeniowych w latach 80. i 90. XX wieku, prace nad podatkiem od transakcji finansowych zasadniczo nie wyszły poza stadium koncepcyjne. Największy wpływ na to miała ogromna siła lobby finansowego w wielu krajach, w którego interesie oczywiście nie leży wprowadzenie dodatkowego podatku.

Podatkiem od transakcji finansowych pod wpływem kryzysu zadłużeniowego w strefie euro zainteresowała się Komisja Europejska, która we wrześniu 2011 roku zaproponowała wprowadzenie takiego podatku w całej Unii Europejskiej od 2014 roku. Wyliczyła ona, iż roczne wpływy z tego tytułu w UE mogłyby wynieść 55 mld euro. Gorącym zwolennikiem opodatkowania transakcji finansowych był prezydent Francji N. Sarkozy, którego w tym zakresie popierała niemiecka kanclerz A. Merkel. Natomiast wprowadzeniu „podatku Tobina” zdecydowanie sprzeciwia się Wielka Brytania, która nie widząc możliwości stosowania go w skali globalnej twierdzi, iż ograniczyłby on konkurencyjność sektora finansowego w Europie i zaszkodził jego interesom, w tym szczególnie byłby niekorzystny dla Londyńskiego City.

* Prof. UG dr hab., Uniwersytet Gdański, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty podatku od transakcji finansowych oraz analiza możliwych efektów fiskalnych z tytułu tego podatku i rozpatrzenie jego wpływu na funkcjonowanie sektora finansowego. Podstawą badań autora była polska i zagraniczna literatura dotycząca opodatkowania transakcji finansowych.

4.1. Przesłanki opodatkowania transakcji finansowych

Sektor finansowy zasadniczo nie płaci podatku VAT, co nie jest sprawiedliwym rozwiązaniem. Podatek od transakcji finansowych mógłby w pewnym stopniu znieść to uprzywilejowane traktowanie sektora finansowego przez fiskusa. Wielu polityków i ekonomistów uważa, że poprzez wprowadzenie podatku od transakcji finansowych będzie można osiągnąć dwa cele:

- zmniejszyć zakres transakcji spekulacyjnych na rynkach finansowych, co przełoży się na większą stabilność cen instrumentów finansowych;
- uzyskać od sektora finansowego, który jest głównym winowajcą globalnego kryzysu finansowego, środki na przezwycięzenie skutków tego kryzysu.

Podatek od transakcji finansowych – zdaniem jego zwolenników – powinien w największym stopniu obciążać krótkoterminowe operacje spekulacyjne, do których należą przede wszystkim transakcje instrumentami pochodnymi. Operacje te mogą być realizowane w krótkich odstępach czasu, a więc z dużą częstotliwością, przez co ich całkowity wolumen jest bardzo wysoki. Obciążenie ich podatkiem zmniejszy opłacalność przeprowadzanych transakcji i wyeliminuje część z nich z rynku. Stosownie do tego zwiększy się na rynkach finansowych udział transakcji o charakterze długookresowym, dla których skutki wprowadzenia podatku będą mniej bolesne. Zdaniem wielu analityków będzie to miało korzystny wpływ na zmniejszenie zakresu wahań bardzo ważnych dla realnej sfery gospodarczej cen występujących na rynkach finansowych: kursów walut, kursów papierów wartościowych, stóp procentowych, a także cen surowców.

Transakcje finansowe na świecie coraz bardziej odrywają się od realnej gospodarki. O ile w 1990 roku wolumen wszystkich transakcji finansowych był 15 razy większy niż wartość światowego PKB, to w 2010 relacja ta wzrosła do prawie 70. Największe rozmiary osiąga przy tym giełdowy handel kontraktami terminowymi i opcjami. Jego wolumen aż 35 razy przewyższał wielkość PKB na świecie. Jednocześnie wolumen pozagiełdowych transakcji

w zakresie instrumentów pochodnych był 25 razy wyższy od wartości światowego PKB. Natomiast obroty akcjami i obligacjami w porównaniu z tymi wielkościami są nieduże i tylko dwukrotnie przewyższają rozmiary światowego PKB [Schulmeister, 1/2012, s. 7-8].

Z fiskalnego punktu widzenia przy stopie podatkowej wynoszącej od 0,01 do 0,1% największe znaczenie miałyby więc opodatkowanie operacji instrumentami pochodnymi. Transakcje finansowe koncentrują się w kilku dużych krajach rozwiniętych: USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji i Japonii i nawet gdyby wprowadzenie podatku od operacji finansowych doprowadziło do zmniejszenia obrotu na rynkach finansowych, wpływy z tego podatku wyniosłyby tam wiele miliardów euro. W sytuacji, gdy rządy wielu krajów usilnie poszukują dodatkowych dochodów w celu zmniejszenia deficytu budżetowego, opodatkowanie transakcji finansowych byłoby mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, niż podwyższenie stopy podatku od dochodów przedsiębiorstw czy wynagrodzeń pracowniczych.

4.2. Podatek od transakcji finansowych według koncepcji Komisji Europejskiej

W czerwcu 2011 roku Komisja Europejska przedstawiając wieloletnie ramy finansowania budżetu UE, zgłosiła propozycję wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (*financial transaction tax* – FTT) jako nowego źródła zasobów własnych. Ma to być podatek od obrotu, a nie od zysku. Już we wrześniu tego samego roku przedstawiony został wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie tego podatku. Podatkiem od transakcji finansowych mają być objęte wszystkie transakcje finansowe, a więc dotyczące obrotu instrumentami finansowymi, przeprowadzane pomiędzy instytucjami finansowymi, jeśli co najmniej jedna ze stron transakcji ma siedzibę na terenie UE. Byłby on pobierany nie tam, gdzie przeprowadzana jest transakcja, lecz w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot zawierający transakcję. Takie rozwiązanie ma przeciwdziałać przenoszeniu miejsca zawierania transakcji do krajów, w których operacje finansowe nie podlegają opodatkowaniu. Unijny projekt zakłada, że z podatku od transakcji finansowych zostaną wyłączone operacje realizowane przez zwykłych obywateli i przedsiębiorstwa, aby chronić ich interesy i gospodarkę realną. Nie byłby to wysoki podatek – obrót akcjami i obligacjami byłby opodatkowany według stawki 0,1%, natomiast umowy dotyczące instrumentów pochodnych według stawki 0,01%.

Komisja zaproponowała, aby podatek ten wszedł w życie we wszystkich krajach członkowskich UE z dniem 1 stycznia 2014 roku. Według propozycji Komisji Europejskiej 2/3 dochodów z tytułu podatku od transakcji powinno być przekazane do budżetu UE, co umożliwiłoby zmniejszenie nawet o 50% wkładów członkowskich obliczanych obecnie na podstawie dochodu narodowego brutto. Pozostałą 1/3 zatrzymywałyby państwa członkowskie dla siebie. Opierając się na danych z 2010 roku, KE oszacowała, że pobrany podatek od transakcji finansowych wyniósłby 57 mld euro, a do 2020 roku zwiększyłby się nawet do 81 mld euro¹.

Większość krajów Eurolandu odnosi się pozytywnie do pomysłu dotyczącego podatku od transakcji finansowych, widząc w nim narzędzie regulacji rynków finansowych i sposób na sprawiedliwy udział sektora finansowego w kosztach globalnego kryzysu finansowego. Zdecydowanymi przeciwnikami tego podatku są Wielka Brytania i Szwecja. Inne państwa, nawet jeśli popierają wprowadzenie FTT, to opowiadają się za przekazywaniem całości wpływów z tego tytułu do budżetu krajowego, a nie unijnego. Janusz Lewandowski, komisarz ds. budżetu UE zapewnia, że podatek od transakcji finansowych będzie obowiązywał jedynie w tych krajach, które wyrażą na jego stosowanie zgodę poprzez ratyfikację ustaleń unijnych w tej sprawie [Lewandowski, www.wyborcza.biz/biznes].

4.3. Argumenty przeciwko opodatkowaniu transakcji finansowych

Przeciwko wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych najbardziej występuje branża finansowa. Jest to oczywiste, ponieważ uderzyłby on w fundusze inwestycyjne, banki międzynarodowe, centra finansowe i inne instytucje z branży finansowej. Przedstawiciele świata finansów ostrzegają, że byłby to krok w złym kierunku [Kemmer, 1/2012, s. 13-15]. Ich zdaniem warunkiem spełnienia przez podatek od transakcji finansowych pokładanych w nim nadziei jest wprowadzenie go w tym samym czasie we wszystkich krajach. W praktyce jest to jednak niemożliwe chociażby z tego powodu, że opodatkowaniu transakcji finansowych sprzeciwiają się USA, Wielka Brytania, Chiny i inne kraje. Jeżeli zaś omawiany tu podatek wprowadzą tylko niektóre kraje, np. należące do strefy euro, to za pomocą prostej strategii, np. przeniesienia transakcji do spółek-córek zlokalizowanych w krajach niestosujących tego podatku, będzie można uniknąć jego płacenia. Należy przy tym liczyć się z tym, że skala ucieczki przed tym podatkiem czy obchodzenia go będzie

¹ Podatek od transakcji finansowych pozwoli obniżyć oparte na DNB składki państw członkowskich do budżetu UE o 30%, www.europa.eu

duża. Z takim niebezpieczeństwem liczy się Komisja Europejska. Aby temu zapobiec, proponuje objąć podatkiem od transakcji finansowych wszystkich rezydentów w krajach UE, bez względu na miejsce dokonywania przez nich operacji finansowych. Jednak przedstawiciele instytucji finansowych mają przy tym wątpliwości, czy takie rozwiązanie byłoby możliwe na gruncie obowiązującego prawa.

Ucieczka transakcji finansowych do krajów, gdzie podatek od transakcji finansowych nie obowiązuje, miałyby negatywne konsekwencje dla gospodarki narodowej krajów, w których zostałyby wprowadzone. Mniejsza liczba zawieranych transakcji oznacza dla instytucji finansowych mniejsze dochody, co przekłada się na mniejsze wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego. Z analizy Komisji Europejskiej wynika, że opodatkowanie obrotu akcjami w krajach UE stawką 0,1% mogłoby doprowadzić do spadku PKB o 1,76% [Kemmer, 1/2012, s. 14]. Objęcie podatkiem transakcji z udziałem pozostałych instrumentów finansowych, a szczególnie derywatów, spowodowałoby jeszcze większy uszczerbek PKB w krajach UE.

Branża finansowa zwraca również uwagę na szkodliwe konsekwencje opodatkowania transakcji finansowych dla długoterminowego oszczędzania osób prywatnych na swoją emeryturę oraz dla długoterminowego lokowania środków przez przedsiębiorstwa. Podrożałyby bowiem wykorzystywane przy tym produkty finansowe. Ponadto konieczność zapłacenia podatku od transakcji finansowych, np. przez banki, oznaczałaby pogorszenie ich płynności i utrudnienie podwyższenia przez nie w oparciu o wypracowany zysk funduszy własnych, do czego będą one zmuszone w wyniku wejścia w życie nowej umowy kapitałowej (Bazylea III). Przedstawiciele sektora finansowego krytykując koncepcję podatku od transakcji finansowych, wskazują też na związane z nim koszty biurokratyczne, które będą musiały ponosić przedsiębiorstwa finansowe, ale w ostatecznym rachunku obciążeni nimi zostaną klienci dokonujący transakcji na rynkach finansowych.

Przeciwny wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych jest Związek Banków Polskich. Prezes Krzysztof Pietraszkiewicz podkreśla, iż podatek ten stanowiłby kolejne obciążenie dla polskich banków, po wprowadzeniu już dodatkowych opłat na funkcjonowanie system nadzoru finansowego i na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Krytykuje on przy tym jednolite podejście UE do krajów nadmiernie ubankowionych, które powinny obniżyć poziom działalności instytucji finansowych, i do krajów nisko ubankowionych, takich jak Polska i inne państwa zaliczane do gospodarek wschodzących, dla których redukcja zakresu działalności sektora finansowego w wyniku opodatkowania transakcji finansowych, byłaby niekorzystna dla ich gospodarek [ZBP: *Nie dla podatku od transakcji finansowych w UE*, www.biznes.interia.pl/banki/news (3.01.2012)].

Bez entuzjazmu do propozycji Komisji Europejskiej podchodzi Dania, która ostrzega, iż wprowadzenie FTT może spowodować utratę wielu miejsc pracy w sektorze finansowym. Chodzi przy tym o miejsca pracy, które mogą zostać zlikwidowane na skutek przeniesienia ze względów fiskalnych części działalności finansowej z krajów UE do innych państw. Nie byłoby takiego niebezpieczeństwa, gdyby podatek od transakcji finansowych wprowadzono we wszystkich krajach, na co jednak w praktyce nie ma szans.

Przeciwko wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych przemawiają doświadczenia Szwecji, gdzie w latach 1980-1987 obowiązywał podobny podatek. Choć był on stosunkowo wysoki (na początku wynosił 0,5%, a od 1986 roku aż 2% wielkości obrotu), wpływy z tego tytułu do budżetu państwa były niewielkie. Stało się tak m.in. z powodu ucieczki spółek notowanych na giełdzie sztokholmskiej na giełdy zagraniczne, głównie londyńską [Schröder, 9/2012, s. 10]. Zapewne proceder ten przybrałby mniejsze rozmiary, gdyby stawki tego podatku były niższe.

4.4. Alternatywne rozwiązania podatkowe

Podatek od transakcji finansowych w wersji zaproponowanej przez Komisję Europejską w istocie jest podatkiem obrotowym brutto. Niesie więc ze sobą niebezpieczeństwo wielokrotnego obciążenia fiskalnego tych samych transakcji w różnych fazach rozwoju produktów finansowych, np. najpierw byłby opodatkowany zakup akcji bądź obligacji, a następnie jednostek uczestnictwa w funduszu akcyjnym czy obligacyjnym. Aby tego uniknąć, należałoby wprowadzić podatek obrotowy netto, przy którym możliwe jest odliczenie od należnego podatku kwoty podatku zapłaconego w poprzednich fazach łańcucha tworzenia wartości. Chodzi tu więc o konstrukcję podatkową stosowaną w przypadku podatku od towarów i usług (VAT). Cele fiskalne w odniesieniu do sektora finansowego państwo może realizować także poprzez opodatkowanie zysków instytucji finansowych i wynagrodzenia menedżerów, stosując przy tym stawki podatkowe o odpowiedniej wysokości [Schröder, 1/2012, s. 12].

W praktyce byłoby bardzo trudno odróżnić zyski wypracowane w wyniku transakcji spekulacyjnych od zysków z pozostałych transakcji i obciążyć podatkiem tylko te pierwsze. Dlatego podatek od transakcji finansowych nie może być uznany za właściwe narzędzie ograniczania zakresu transakcji spekulacyjnych realizowanych na rynkach finansowych. Jeżeli państwo uzna określone transakcje spekulacyjne za szkodliwe dla realnej gospodarki, to może ich zakazać lub ograniczyć ich rozmiary za pomocą instrumentów

o charakterze ostrożnościowym i poprzez zaostrzenie nadzoru nad tymi transakcjami. Tą drogą można uzyskać lepsze efekty niż za pomocą instrumentów fiskalnych.

W marcu 2012 roku minister finansów Niemiec W. Schäuble wobec braku akceptacji unijnej propozycji wprowadzenia podatku od transakcji finansowych przez część krajów członkowskich UE przedstawił jego okrojona wersję w postaci opodatkowania początkowo jedynie obrotu akcjami, zarówno transakcji giełdowych, jak i realizowanych bezpośrednio między dwoma uczestnikami rynku kapitałowego. Ta koncepcja ma większe szanse realizacji. Stałoby się tak szczególnie wtedy, gdyby wpływy z tego podatku nie musiały być przekazywane do budżetu unijnego, lecz mogły służyć finansowaniu, wspieraniu rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów.

* * *

Opodatkowanie transakcji finansowych jest pożądane ze względów fiskalnych i usprawiedliwione tym, że ratowanie wielu instytucji finansowych w czasie globalnego kryzysu pochłonęło znaczne środki budżetowe, ale odczuwalne efekty może ono przynieść tylko w przypadku równoczesnego obciążenia tych transakcji podatkiem we wszystkich liczących się w świecie finansowym krajach, co jest jednak mało prawdopodobne. Jeżeli zaś podatek od transakcji finansowych zostanie wprowadzony tylko w niektórych państwach, to nastąpi przesunięcie realizacji transakcji finansowych do krajów, w których nie podlegają one opodatkowaniu. Trzeba podkreślić, iż cele pozafiskalne, jak np. ograniczenie ilości i wielkości szkodliwych dla gospodarki realnej transakcji spekulacyjnych, łatwiej można osiągnąć za pomocą narzędzi pozapodatkowych.

Streszczenie

Głównym celem opracowania jest przedstawienie kontrowersji wokół wprowadzenia w UE podatku do transakcji finansowych. Przedstawiono istotę tego podatku, przesłanki przemawiające za jego wprowadzeniem w UE i oczekiwane z tego tytułu efekty fiskalne. Przedmiotem analizy są też argumenty przemawiające przeciwko opodatkowaniu transakcji finansowych. Szanse, iż w UE będzie obowiązywał podatek od transakcji finansowych są nieduże. Dlatego należy poszukiwać pozafiskalnych metod ograniczenia transakcji spekulacyjnych szkodliwych dla realnej gospodarki.

Summary

Should Financial Transaction Tax Be Introduced?

The main aim of this paper is to analyze the current proposals of the financial transaction tax in Europe. The mechanism behind the tax together with pros and cons of the tax are briefly outlined. As it seems highly unlikely that the tax will be introduced therefore nonfiscal solutions to prevent the negative influence of the speculative investments on economy are recommended.

Bibliografia

- Kemmer M., *Finanztransaktionssteuer: Eine Schritt in die falsche Richtung*, „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, 1/2012.
- Lewandowski J., *Podatek finansowy przyniesie oszczędności 500 milionom Europejczyków*, www.wyborcza.biz/biznes (30.3.2012).
- Schröder M., *Zur Diskussion um eine Finanzsteuer*, „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, 1/2012.
- Schulmeister S., *Gründe für eine Finanztransaktionssteuer*, „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“ 1/2012.
- Tobin J., *A proposal for international Monetary Reform*, „Eastern Economic Journal“ 4/1978.
- ZBP, *Nie dla podatku od transakcji finansowych w UE*, www.biznes.interia.pl/banki/news (3.01.2012).