

Wstęp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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