

Małgorzata Gasz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PODATEK OD TRANSAKCJI FINANSOWYCH I UNIA BANKOWA – NOWA JAKOŚĆ NA EUROPEJSKIM RYNKU FINANSOWYM

Wprowadzenie

Ostatni kryzys finansowy ujawnił słabość dotychczas stosowanych modeli nadzoru finansowego, dlatego zasadne stało się wypracowanie nowych, skuteczniejszych rozwiązań z tym zakresie. Na forum międzynarodowym podjęto wiele działań, które miały na celu stworzenie nowej architektury światowych rynków finansowych, zwiększenie zakresu działań nadzorczych oraz odbudowanie nadzarpniętego zaufania do instytucji bankowych. Biorąc pod uwagę fakt, że efekty dotychczasowych działań podejmowanych przez rządy w celu poprawy koniunktury na rynkach krajowych są dalekie od pożądanych, coraz głośniej i odważniej zaczęto wysuwać postulat dodatkowego opodatkowania instytucji prowadzących działalność bankową oraz stworzenia na gruncie europejskiej unii bankowej. Celem opracowania jest próba oceny proponowanych rozwiązań w kontekście możliwych konsekwencji ekonomicznych oraz uzasadnienie tezy, że realizacja fiskalnej funkcji tzw. podatku bankowego będzie zależała od skali, w jakiej zostanie on wprowadzony (spodziewane wpływy z tego tytułu na rynku europejskim szacowane są na 55 mld rocznie). Wobec istniejącej różnicy zdań w UE na temat zasadności jego wprowadzenia (podatek ten w postaci proponowanej przez Komisję Europejską wprowadza odpowiedzialność zbiorową całego rynku finansowego, podczas gdy nie wszystkie podmioty tego rynku podejmowały ryzykowne działania spekulacyjne) należy przyjąć, że realizacja tego efektu będzie wymagała dłuższego horyzontu czasowego, aby przeprowadzić stosowne procedury i wdrożyć je w życie. Można założyć, że dodatkowe obciążenie instytucji prowadzących działalność bankową spowoduje wzrost ryzyka przerzucenia podatku na barki klientów sektora finansowego, co wpłynie na podniesienie kosztów prowadzenia działalności w wielu sektorach gospodarki, gdyż nowy podatek spowoduje wzrost cen

produktów finansowych. W opracowaniu wykorzystano analizę porównawczą oraz analizę literatury przedmiotu.

Koncepcja europejskiego podatku bankowego

Zasadniczą przesłanką wprowadzenia nowych regulacji na europejskim rynku finansowym jest zapewnienie stabilności jego funkcjonowania i niedopuszczenie do wystąpienia kolejnych kryzysów. 28 października 2011 r. Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie od 2014 r. podatku od transakcji finansowych (financial transaction tax – FTT), tzw. podatku bankowego. Jako uzasadnienie jego wprowadzenia wskazuje się konieczność poniesienia przez sektor finansowy moralnej i finansowej odpowiedzialności za wywołanie ostatniego kryzysu gospodarczego, do którego przyczynił się w znacznym stopniu poprzez nierozważne i ryzykowne działania. Negatywne konsekwencje tych działań przeniosły się na wiele sfer realnej gospodarki i spowodowały pogorszenie stanu finansów publicznych w wielu krajach. Podkreśla się, że od czasu wystąpienia ostatniego kryzysu podatnicy wsparli sektor finansowy wielomiliardowymi kwotami środków pochodzących z budżetów krajowych oraz instytucji międzynarodowych na ratowanie banków „zbyt wielkich, by upaść”. FTT ma więc stanowić pewnego rodzaju wkład sektora finansowego w poprawę stanu finansów publicznych m.in. poprzez poniesienie przynajmniej części kosztów związanych z eliminowaniem negatywnych skutków kryzysu. Według założeń, wprowadzenie FTT z jednej strony ma umożliwić obniżenie kosztów ponoszonych przez budżety narodowe, z drugiej służyć jako nadzwyczajny środek pobudzenia wzrostu gospodarczego poprzez stymulowanie realnej gospodarki dzięki sfinansowaniu inwestycji infrastrukturalnych. Część wpływów z tytułu FTT miałyby trafić do unijnego budżetu, odciążając wpłaty narodowe w ramach obecnych składek państw do budżetu UE obliczanych na podstawie ich PKB.

Obok konieczności współfinansowania kosztów konsolidacji fiskalnej państw UE wprowadzenie podatku bankowego oraz skoordynowanych ram na poziomie Unii ma wzmocnić pozycję jednolitego rynku unijnego. W nowej odsłonie FTT ujednolicona obowiązujące dotąd w zróżnicowanej formie w państwach UE podatki od transakcji finansowych i wprowadza nowe jednolite stawki minimalne. Regulacje te w założeniu mają zmniejszyć skalę zakłóceń konkurencji na jednolitym

rynku unijnym, zniechęcić do podejmowania ryzykownych transakcji oraz uzupełnić środki regulacyjne w perspektywie ewentualnych przyszłych kryzysów¹.

Opodatkowaniu FTT podlegają wszystkie transakcje, których przedmiotem są instrumenty finansowe realizowane między instytucjami finansowymi w sytuacji, gdy co najmniej jedna ze stron transakcji ma siedzibę w państwie członkowskim UE. Podatek bankowy miałby być pobierany od każdej transakcji finansowej odrębnie w momencie jej zawarcia. Dyrektywa zakłada obłożenie instytucji finansowych 0,1% podatkiem od wartości realizowanych przez nie transakcji akcjami i obligacjami oraz 0,01% od instrumentów pochodnych². Podatek opłacałyby obie strony transakcji – kupujący i sprzedający, z wyłączeniem nowych emisji akcji i obligacji. Podane stawki w założeniu odnoszą się do wartości minimalnej podatku. Poszczególne kraje, w zależności od potrzeb i możliwości, będą uprawnione do indywidualnego ustanawiania wysokości tego obciążenia. Opodatkowaniu formalnie nie będą podlegać osoby prywatne i małe przedsiębiorstwa zaciągające kredyty hipoteczne, pożyczki bankowe, umowy ubezpieczeniowe oraz prowadzące innego rodzaju zwykłą działalność finansową. FTT ma również w założeniu ograniczyć możliwości spekulowania instrumentami finansowymi. Należy jednak wziąć pod uwagę, że obok spekulantów, instrumentami pochodnymi zabezpieczają się przed ryzykiem zwykli uczestnicy rynku finansowego. Realna jest więc obawa, że wprowadzenie podatku bankowego w istotny sposób wpłynie negatywnie na skalę transakcji zawieranych w celach zabezpieczających i tym samym może się przyczynić do wzrostu ryzyka działania podmiotów niebankowych. Według planów Komisji Europejskiej, FTT miałby zacząć obowiązywać począwszy od 1 stycznia 2014 r. równocześnie we wszystkich 27 krajach UE. Najpoważniejsze obawy związane z efektywnością FTT dotyczą ryzyka odpływu instytucji finansowych do krajów, gdzie podatek bankowy nie obowiązuje lub sytuacji, gdy instytucje finansowe będą próbowały go uniknąć np. poprzez zawieranie transakcji poza obszarem UE lub na rynku pierwotnym. Zabezpieczeniem przed ryzykiem delokalizacji ma być przepis stanowiący, że w przypadku realizacji transakcji przez podmioty pochodzące z krajów UE, każdy z nich zasili podatkiem budżet swojego kraju według obowiązującej tam stawki. Z kolei w sytuacji, gdy uczestnikami transakcji będą dwie instytucje, z których tylko jedna będzie pochodzić z Unii, oba podmioty zapłacą podatek w państwie europejskim (opodatkowane będą także transakcje

¹ http://podatki.gazetaprawna.pl/wywiady/584927,instytucje_powinny_juz_sie_przygotowac_do_nowego_podatku_od_transakcji_f finansowych.html (17.01.2012)

² Dyrektywa Rady z dnia 28 września 2011 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniająca dyrektywę 2008/7/WE [KOM(2011) 594].

realizowane przez podmiot mający siedzibę w państwie UE, nawet w przypadku, gdy zostaną one zrealizowane poza terytorium Unii). Należy się spodziewać, że efektem wprowadzenia FTT będzie zmniejszenie skali obrotu akcjami i obligacjami oraz derywatami. Przedstawiciele środowiska bankowców podkreślają, że w czasie, gdy banki zostały zobligowane do podnoszenia kapitałów w ramach respektowania nowych norm ostrożnościowych, wprowadzenie dodatkowego obciążenia wpłynie na pogorszenie ich sytuacji finansowej. Kwestią otwartą pozostaje również sprawa zakresu wyłączeń z podatku zapisanych w projekcie dyrektywy.

W ramach UE wszelkie decyzje dotyczące sfery podatków wymagają jednomyślności. Traktat unijny przewiduje jednak możliwość wprowadzania zmian w tym obszarze na mocy tzw. wzmocnionej współpracy pomiędzy krajami zainteresowanymi. Stąd, nawet wobec oporu jednego lub kilku państw, nowy podatek bankowy może zostać wprowadzony w życie np. jedynie w strefie euro. W grupie krajów, które popierają wprowadzenie FTT na poziomie unijnym znajdują się: Niemcy, Austria, Włochy, Belgia, Hiszpania, Finlandia, Francja, Grecja, Portugalia i Słowenia. W opinii polskiego ministra finansów Polska wyraża zgodę na uruchomienie procedury nawiązania wzmożonej współpracy przy zastrzeżeniu, że zyski z tytułu FTT powinny częściowo zasilić budżet UE³. Jak podkreśla wielu ekspertów, powodzenie tego instrumentu polityki fiskalnej zależy od tego, czy uda się go wprowadzić na skalę globalną. Istnieje ryzyko, że brak jednomyślności co do celowości wprowadzenia FTT we wszystkich krajach Unii i selektywne wprowadzenie tego podatku może skutkować utratą miejsc pracy w firmach, które przeniosą swoją działalność bankową i finansową do państw, w których podatek ten nie obowiązuje. Zasadniczym problemem ograniczającym możliwość szybkiego wprowadzenia FTT jest opór niektórych państw, głównie Szwecji i Wielkiej Brytanii. Choć podatek od transakcji finansowych obowiązuje tam od 2010 r., Wielka Brytania jest przeciwna rozszerzaniu kompetencji UE w obszarze podatkowym, w tym także dotyczących możliwości wprowadzenia podatku europejskiego finansującego budżet Unii. Wśród przeciwników FTT nowa opłata uważana jest za instrument, który w znacznym stopniu będzie ograniczać wzrost gospodarczy, gdyż obciążenie sektora bankowego będzie skutkowało wyższymi kosztami prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty korzystające z pieniądza kredytowego. Na Węgrzech w 2010 r. cały sektor bankowy został obciążony podatkiem bankowym w wysokości 0,7% PKB. Planowane jest również obciążenie stawką 0,1% transakcji giełdowych

³ http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/627389,rostowski_polska_zgadza_sie_na_wszczecie_procedury_dotyczacej_podatku_od_transakcji_finansowych.html (22.06.2012).

oraz transakcji realizowanych na rynku obligacji⁴. W Polsce przedstawiciele środowiska bankowców podkreślają, że regulacje odnośnie do FTT w postaci przyjętej przez KE są krzywdzące dla polskich banków, które już wpłacają składki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny, prowadziły rozsądną politykę płynnościową i nie wymagały dofinansowania ze środków publicznych. Podatek bankowy może bowiem stanowić znaczący hamulec pobudzania wzrostu gospodarczego. Priorytetem polityki finansowej banków powinno być obecnie zminimalizowanie ryzyka zainfekowania całego systemu i wzmocnienie bezpieczeństwa pojedynczych banków⁵.

Europejska unia bankowa

Systemy finansowe w rozwoju gospodarczym mogą napędzać wzrost gospodarczy bądź być źródłem niestabilności ekonomicznej. Pożądane jest zatem, aby ich konstrukcja zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i światowym gwarantowała ciągle wzmacnianie stabilności finansowej⁶. Jednym ze sposobów w walce ze skutkami kryzysu na rynku finansowym jest koncepcja większej integracji i kontroli działalności banków na poziomie strefy euro. Unia bankowa jako wspólny system gwarancji depozytów i nadzoru miałaby być wstępnym etapem reformy, której celem jest ochrona przyszłych interesów podatników przed nieodpowiedzialnymi działaniami banków. Idea centralizacji nadzoru bankowego wpisuje się w projekt budowy jednolitego rynku finansowego UE i jest warunkiem sprawności działania oraz stabilności tego systemu⁷. Według stanowiska Międzynarodowego Funduszu Walutowego, osiągnięcie pełnej unii gospodarczej i walutowej przez państwa UE powinno prowadzić przez unię bankową przy udziale wszystkich 27 krajów, a w ramach 17 krajów strefy euro jest to inicjatywa zasadniczej wagi⁸.

⁴ http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/616000,wegierski_rzad_wprowadzi_podatek_od_transakcji_f finansowych.html (09.05.2012).

⁵ http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/596201,podatek_bankowy_pod_wielkim_znakiem_zapytania.html (22.02.2012).

⁶ B. Olbrych, Wybrane procesy kształtujące współczesny system finansowy, w: *Globalne rynki finansowe w dobie kryzysu*, red. J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, J. Misala, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 150.

⁷ Por. A. Jurkowska-Zajdler, Europejski nadzór finansowy. Nowa architektura, w: *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010, s.29.

⁸ http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/627389,rostowski_polska_zgadza_sie_na_wszechcie_procedury_dotyczacej_podatku_od_transakcji_f finansowych.html (22.06.2012).

Ostateczna koncepcja unii bankowej nie została jeszcze w pełni zaakceptowana i składa się na nią obecnie kilka inicjatyw, w tym objęcie wspólnym nadzorem banków strefy euro i umieszczenie funkcji nadzorczych w strukturach Europejskiego Banku Centralnego, który dotąd zajmował się głównie dostarczaniem środków finansowych, czuwaniem nad stabilnością cen oraz wspieraniem systemu finansowego poprzez skupowanie obligacji krajów dotkniętych kryzysem i udzielanie tanich długoterminowych kredytów. Choć nadanie nowych uprawnień EBC najprawdopodobniej będzie oznaczać likwidację istniejącego od 2011 r. Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA), przypisanie mu roli neutralnego arbitra należy ocenić jako krok we właściwym kierunku (dotąd EBC pożyczał bankom pieniądze nie mając instrumentów do oceny ich kondycji finansowej, które znajdowały się w gestii władz krajowych). Do nowych zadań EBC będzie należeć nakładanie kar pieniężnych na banki nieprzestrzegające regulacji, wydawanie i odbieranie licencji bankowych, ocena zasadności fuzji i przejęć, podejmowanie decyzji dotyczących zwiększenia kapitałów własnych banków oraz przeprowadzanie inspekcji w nadzorowanych instytucjach⁹. Nadanie EBC nowych uprawnień wpisuje się w ideę stworzenia skutecznej organizacji międzynarodowej, która wyposażona w odpowiednie narzędzia prawne sprawowałaby kontrolę nad międzynarodowym systemem finansowym¹⁰. Poszczególne kraje członkowskie cechuje istotne zróżnicowanie priorytetów w tej sprawie. Niemcy postulują np. konieczność stworzenia europejskiego systemu nadzoru bankowego w strefie euro, oponując jednocześnie przeciw powstaniu wspólnego systemu gwarancji depozytów dla obywateli. Istotnym problemem staje się określenie zakresu odpowiedzialności władz narodowych za ratowanie banków, których już nie będą nadzorować. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, iż obecnie ze względów prawnych idea wspólnego nadzoru eliminuje z pełnego w nim uczestnictwa kraje spoza strefy euro, aspekt objęcia scentralizowanym nadzorem bankowym wszystkich banków funkcjonujących w strefie euro, pomimo iż nie wszystkie z nich prowadzą działalność na jednolitym rynku finansowym (a jedynie na rynkach lokalnych), wydaje się mocno dyskusyjny. Być może właściwszym rozwiązaniem byłoby objęcie nadzorem według nowych reguł jedynie podmiotów o znaczeniu systemowym, wyłączenie pozostałych banków spod nadzoru scentralizowanego i przekazanie kompetencji nadzorczych instytucjom narodowym. Wiele kontrowersji będzie budzić także rozstrzygnięcie kwestii kto i ile powinien zapłacić za utrzymanie stabil-

⁹ Ibid.

¹⁰ W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 153.

ności strefy euro. Wydaje się, że największy ciężar finansowy powinni ponieść ci, którzy generują największe ryzyko systemowe. Zdaniem niektórych państw, koncepcja nowej instytucji nadzorującej powinna uwzględniać stworzenie funduszu ratunkowego dla banków znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej, zasilanego środkami z innych banków oraz wspólnego funduszu zabezpieczającego depozyty we wszystkich europejskich bankach (odpowiednik polskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego). Dyskusyjną kwestią jest natomiast, czy wspólny fundusz stabilności powinny zasilać podmioty, które takiego ryzyka nie generują lub ze względu na specyfikę czy skalę działania nie będą korzystały ze środków pomocowych. Akceptacja idei wspólnego nadzoru europejskiego ma wymierny skutek, istotny szczególnie dla krajów zadłużonych (Hiszpanii, Grecji, Włoch czy Portugalii), stanowi bowiem warunek bezpośredniego dokapitalizowania banków przez fundusz ratunkowy strefy euro bez obciążania narodowych budżetów. Proponowany obecnie kształt unii bankowej jest więc korzystny jedynie dla niektórych krajów strefy euro¹¹. Nadzór bankowy sprawowany przez EBC – główny bank strefy euro, wyklucza udział w unii bankowej państw spoza strefy. Mogą one do niego przystąpić jedynie na zasadzie „bliskiej współpracy”, co oznacza brak realnego wpływu na podejmowanie najważniejszych decyzji. Ze względu na znaczne zróżnicowanie kondycji gospodarek państw UE wypracowanie satysfakcjonującej koncepcji unii bankowej wymaga przeprowadzenia analiz, które pozwolą ocenić wpływ określonych rozwiązań na dostępność kredytów na poszczególnych rynkach oraz zmiany w poszczególnych sektorach krajowych gospodarek. Z perspektywy polskiego sektora bankowego, w którym 70% aktywów należy do spółek-córek instytucji zagranicznych ważne jest, aby rozwiązania towarzyszące powstaniu unii bankowej nie doprowadziły do odpływu kapitału z banków zlokalizowanych w Polsce do ich zagranicznych właścicieli¹². Jak podkreślają przedstawiciele środowiska bankowców, w warunkach, gdy polska gospodarka w okresie całego kryzysu wykazuje wzrost, a polskie banki są stabilne i bezpieczne, należy przyjąć, że stosowane w Polsce rozwiązania są właściwe.

¹¹ http://forsal.pl/artykuly/647702,pawlowicz_unia_bankowa_moze_okazac_sie_kleska_integracji_unii_europejskiej.html (17.09.2012).

¹² Zob. C. Kowanda, *Edukator ekonomiczny*, „Polityka” 2012, nr 38 (2875), s. 46-47.

Podsumowanie

Wobec istotnego sprzeciwu niektórych państw globalny charakter podatku od transakcji finansowych jest koncepcją raczej długoterminową. Wprowadzenie FTT na mniejszą skalę wydaje się jednak przesądzone – w sytuacji braku jednomyślności w obszarze prawa podatkowego Traktat z Lizbony przewiduje mechanizm tzw. wzmożonej współpracy, co oznacza de facto możliwość ograniczenia podatku jedynie do strefy euro lub mniejszej grupy państw. W tych warunkach nałożenie podatku bankowego będzie przeczyć podatkowym zasadom powszechności i sprawiedliwości. Jak podkreśla wielu ekonomistów, w porównaniu do podatników, którzy ponieśli koszty realizowanych na dużą skalę i finansowanych z pieniędzy publicznych inicjatyw pomocowych dla sektora bankowego, sektor ten jest dziś mniej opodatkowany niż inni, zatem jego opodatkowanie, w kontekście ratowania pogrążonych w kryzysie gospodarek, wydaje się zasadne. W wymiarze fiskalnym brak dostatecznie precyzyjnych przepisów będzie sprzyjać poszukiwaniu przez podmioty objęte podatkiem możliwości jego unikania, co będzie miało bezpośrednie przełożenie na zmniejszenie spodziewanych wpływów z tego źródła. Istotnym zagrożeniem może być nieznaną skalą przenoszenia przez instytucje finansowe działalności do państw o mniejszym reżimie podatkowym i wzrost bezrobocia w sektorze bankowym. Wprowadzenie nowych rozwiązań powinno być zatem poprzedzone stosownymi analizami dotyczącymi przewidywanych skutków podejmowanych reform, gdyż – biorąc pod uwagę fakt, że gospodarki europejskie mocniej niż w innych regionach świata powiązane są z sektorem bankowym, a alternatywne źródła finansowania gospodarek są relatywnie słabo rozwinięte – każdy istotny symptom kryzysu w sektorze bankowym ma bezpośrednie przełożenie na stan gospodarki. Koncepcja kontroli działalności banków na poziomie unijnym, podobnie jak w przypadku monitorowania poziomu deficytu budżetowego, jest inicjatywą słuszną, choć może budzić opór społeczny wynikający z potrzeby zachowania autonomii w obszarze finansów poszczególnych państw. Dotychczas w strefie euro pomimo istnienia jednej waluty poszczególne kraje miały znaczną swobodę w kwestii nadzoru bankowego. Wydaje się jednak, że sytuacja nadzwyczajna, a do takiej należy zaliczyć relatywnie długi czas trwania ostatniego kryzysu oraz mało spektakularny efekt prób podejmowanych w celu jego zażegnania, wymaga nadzwyczajnych rozwiązań. Problemem jest brak jednomyślności wśród państw członkowskich co do wprowadzanych rozwiązań, wynikający z ich mocno zróżnicowanej sytuacji ekonomicznej oraz interesów politycznych. O ile sama potrzeba dokonania odpowiednich reform nie wzbudza kontrowersji, o tyle ich skala i zakres już tak, wiąże się bowiem z oddaniem części su-

werenności w zakresie polityki fiskalnej. Intencja KE, aby sektor finansowy poniósł koszty konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich Unii, jako ten, który przyczynił się w znacznym stopniu do kryzysu gospodarczego wymaga więc dłuższego horyzontu czasowego.

FINANCIAL TRANSACTION TAX AND UNION BANK - NEW QUALITY OF THE EUROPEAN FINANCIAL MARKET

Summary

The basic premise of the introduction of new regulations in the European financial market is to ensure the stability of its operation and to prevent the occurrence of further crises. Taking into account the fact that the effects of past actions taken by governments to improve the situation on the domestic markets are far from desirable, and increasingly louder and boldly began to pull out additional tax demand of institutions conducting banking activities and the creation of the European Union on the basis of the bank. The article attempts to evaluate the proposed solutions in the context of possible economic consequences. Centralize management functions global financial market will be a reality, but the process will be gradual. The introduction of a financial transaction tax on a global scale requires a longer time horizon necessary to carry out the appropriate procedures and implement them in practice.