

BIULETYN

Nr 9 (874) • 27 stycznia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Podatek od transakcji finansowych – polityczne i gospodarcze implikacje dla Polski

Paweł Tokarski, Patryk Toporowski

Idea podatku od transakcji finansowych w Unii Europejskiej regularnie pojawia się w debatach publicznych od początku kryzysu gospodarczego i finansowego. Polska powinna rozważyć aktywne poparcie tego pomysłu, ale tylko w przypadku, gdy wpływy z niego zasilą budżet UE i będzie on zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie. Szanse na jego wprowadzenie są jednak ograniczone ze względu na sprzeciw głównych partnerów gospodarczych UE. Poza tym istnieją różnice zdań na temat szczegółów nowego podatku, nie tylko w ramach UE jako całości, ale również wewnątrz strefy euro.

Kontekst. Pomysł podatku nakładanego na sektor finansowy nie jest nowością, gdyż pojawił się już pod koniec XVII w. na londyńskiej giełdzie. Oprócz oczywistych zalet (dodatkowe źródło dochodów dla budżetu państwa) ekonomiści podkreślali również inną jego cechę, czyli obniżanie u inwestorów skłonności do spekulacji. Dlatego też idea ta kilkakrotnie powracała – wprowadzenie takiego podatku zaproponował np. J. M. Keynes w latach 30. XX w., a J. Tobin w latach 70. zasugerował stosowanie go w transakcjach walutowych.

Pomysł podatku od sektora finansowego powrócił w wyniku kryzysu gospodarczego, silnie związanego z aktywnością m.in. banków inwestycyjnych. Argumentem za jego wprowadzeniem była możliwość uzyskania kompensaty za przyczynienie się sfery finansowej do powstania kryzysu. Według Komisji Europejskiej poszczególne państwa członkowskie wsparły sektor finansowy łączną kwotą 4,6 bln euro (co stanowi ok. 39% PKB UE). W związku z tym we wrześniu 2009 r. przywódcy G20 wezwali Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) do zaproponowania jakiejś formy podatku od tego sektora. MFW w raporcie z kwietnia 2010 r. jako jedną z opcji przedstawił podatek od transakcji finansowych (FTT). Zwolennicy FTT wskazali na techniczną łatwość jego wprowadzenia i niewielkie możliwości jego uniknięcia. Stwierdzili również, że takie podatki pomogą zmniejszyć liczbę krótkoterminowych transakcji finansowych (tzw. Ultra High Frequency Trading – HFT), dokonywanych automatycznie przez komputery i przyczyniających się do niestabilności giełd. Krytycy z kolei podkreślają, że podatek ten będzie skuteczny tylko wtedy, gdy wprowadzi się go na całym świecie – w przeciwnym razie kapitał przeniesie się na inne rynki, jak to się stało po 1984 r. w Szwecji. Twierdzą również, że skutkiem ubocznym FTT może być wzrost wolumenu HFT, ponieważ handlowcy będą dążyli do niwelowania strat na przychodach przez zwiększenie liczby transakcji.

Debata w UE. Rozważania nad wprowadzeniem FTT przez kraje UE przebiegają na co najmniej dwóch poziomach. Po pierwsze, kwestię tego podatku poruszono w przeglądzie budżetu UE w październiku 2010 r., w stanowisku Parlamentu Europejskiego (PE) i w komunikacie Komisji Europejskiej (KE) z czerwca 2011 r. na temat wieloletnich ram finansowych. W dokumentach tych proponowano FTT jako nowe źródło przychodów do budżetu UE. Ostatnio jednak jest on uważany za jedno z narzędzi walki z kryzysem, jako potencjalny stabilizator rynków finansowych. Podobną sugestię zawierała propozycja Komisji Europejskiej z października 2011 r., by od 2014 r. nałożyć nowy podatek na obrót instrumentami pochodnymi (0,01%) oraz na handel akcjami i obligacjami (0,1%). KE szacuje, że może pozyskać ok. 57 mld euro rocznie i dodatkowo zniechęcić inwestorów do ryzykownych działań spekulacyjnych, redukując w ten sposób zmienność na rynkach finansowych.

wych. Największym zwolennikiem wprowadzenia FTT w UE lub w strefie euro jest Francja, która zadeklarowała również chęć jego implementacji u siebie, nawet w przypadku braku zgody innych państw. Dla Nicolasa Sarkozy'ego wprowadzenie takiego podatku byłoby ważnym argumentem w kampanii wyborczej. Idea FTT jest także wspierana w Hiszpanii, Austrii, Finlandii, Słowenii i Słowacji. Popierają ją również Niemcy, ale nalegają, by został on wprowadzony w szerszej grupie krajów UE. Największym jego przeciwnikiem jest Wielka Brytania (ze względu na rozmiar jej sektora finansowego), wspierana przez Danię, Szwecję i Czechy. Inne kraje, takie jak Bułgaria, Węgry, Polska, Litwa i Estonia, wciąż są niezdecydowane, obawiając się negatywnych skutków tego podatku dla ich rynków finansowych.

Możliwe konsekwencje dla Polski. KE ocenia, że jeśli wprowadzeniu FTT towarzyszyłyby środki łagodzące, sam podatek miałby ograniczony wpływ na gospodarkę UE. Gdyby podatek wynosił 0,1%, PKB Unii w perspektywie długoterminowej mógłby się zmniejszyć do wartości między 1,76% a 0,53%. Bezrobocie wzrosłoby o 0,03% i 0,20% odpowiednio dla stopy podatków od transakcji w wysokości 0,01% i 0,1%. Szacuje się, że stosunkowo niewielkie stawki zaproponowane przez Komisję Europejską nie byłyby dużym obciążeniem dla polskiego sektora finansowego, pozostającego w dobrej kondycji. Niektórzy są jednak przeciwni wprowadzeniu tego podatku w Polsce – np. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych "Lewiatan" twierdzi, że jego skutkiem byłoby zmniejszenie się zdolności instytucji finansowych do podniesienia ich kapitałów. Konfederacja wskazuje także na różnice w systemach finansowych tych państw członkowskich, które nie zostały uwzględnione w propozycji Komisji. Poza tym nowy podatek zostałby wprowadzony w tym samym czasie co nowe wymogi kapitałowe dla banków w ramach pakietu legislacyjnego Bazylea III. Istnieje również ryzyko, że na skutek wprowadzenia FTT wzrosną ceny usług sektora finansowego (w tym bankowego oraz ubezpieczeniowego i funduszy emerytalnych). Dlatego oponenci obawiają się, że dodatkowe obciążenie podatkowe zostałoby ostatecznie przerzucone na klientów.

Wydaje się, że wprowadzenie FTT będzie korzystne dla Polski, pod warunkiem że zasili on wpływy do unijnego budżetu, częściowo zastąpi aktualne środki własne UE i będzie miał zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. Wielkość szacunkowa polskich płatności z tytułu FTT będzie około sześciokrotnie niższa niż obecny wkład, który zastąpiono by tym podatkiem. Mogłoby to także wpłynąć na załagodzenie logiki *juste retour* (wzmacniającej narodowe postrzeganie budżetu przez nacisk na pozycję netto danego państwa) i przyczynić się do zwiększenia stabilności finansów UE. Debata o FTT sprzyjałaby również polskiej strategii negocjacyjnej w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych (2014–2020), umożliwiając blokowanie Wielkiej Brytanii w negocjacjach, a więc zmiękczenie jej stanowiska w stosunku do innych kwestii budżetowych, takich jak polityka spójności. Dlatego Polska powinna opowiadać się za wprowadzeniem tego źródła finansowania i promować go jako nowe źródło wpływów do budżetu UE. Wskazane byłoby przekonanie innych nowych państw członkowskich do poparcia tego pomysłu. Jego wspieranie tego można też włączyć w popierany przez Polskę proces pogłębiania rynku wewnętrznego. Ten wymiar FTT należy także podkreślać wśród partnerów Polski.

W poparciu tego pomysłu można liczyć na PE, który w swoim komunikacie z czerwca 2011 r. stwierdził, że tylko część dochodów z FTT może zostać skierowana do budżetu UE. Ponadto pomysł podatku od transakcji finansowych cieszy się poparciem obywateli UE, gdyż w świadomości społecznej łączy się kwestię kryzysu gospodarczego z działalnością sektora finansowego, dlatego może to stanowić dodatkową presję na PE. Sondáže Eurobarometru ze stycznia 2011 r. wskazują, że 61% Europejczyków popiera zasadę podatku od transakcji finansowych, podczas gdy 26% jest jej przeciwnych. Jednakże w celu rozwiania wątpliwości Komisja powinna wyjaśniać społeczeństwu, że FTT nie będzie stanowić dodatkowego obciążenia dla ich budżetów domowych, a jedynie zastąpi część istniejącego systemu wpłat do unijnej kasy.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę sprzeciw największych gospodarek świata i wielu państw członkowskich, wprowadzenie FTT w całej UE lub w strefie euro jest mało prawdopodobne w najbliższej przyszłości. Jeśli to nastąpi, to raczej tylko w niektórych krajach, a podatek ten będzie zasilać budżet poszczególnych państw. W tym przypadku polski sektor finansowy, względnie stabilny i nietknięty przez FTT, byłby atrakcyjny dla kapitału przenoszącego się z innych krajów.

Wydaje się, że pomysł wprowadzenia w UE lub w strefie euro podatku od transakcji finansowych może wkrótce umrzeć śmiercią naturalną. Jednakże kwestia FTT najprawdopodobniej powróci jeszcze wielokrotnie na agendę UE lub G20. Osiągnięcie globalnego porozumienia w tej sprawie jest mało prawdopodobne w najbliższym czasie, lecz Polska może ten pomysł wykorzystywać, przynajmniej jako kartę przetargową.