

Andrzej Rzońca

13 października 2010 r.

Dlaczego nie należy nakładać podatku na aktywa banków?

Synteza

Polskie banki ani nie przyczyniły się do kryzysu, ani nie otrzymały wsparcia z podatków w czasie globalnego kryzysu finansowego. Mimo to politycy chcą na nie nałożyć dodatkowy podatek. Jego wprowadzenie zapowiadają wszystkie partie, ale projekt odpowiedniej ustawy przedstawiło dotychczas tylko PiS. Jest to projekt zły – z 2 fundamentalnych powodów. Polska już obecnie ma wysokie ciężary podatkowe w porównaniu do krajów na podobnym poziomie rozwoju, a w szczególności do tych o wysokim tempie wzrostu gospodarczego. Niekorzystnie wypadamy także w zestawieniu z państwami wysoko rozwiniętymi w okresie, w którym budowały one dopiero swoje bogactwo. Jeśli Polska ma zmniejszać dystans, jaki ją od nich dzieli, to powinna obniżać, a nie podnosić podatki. Po drugie, sektor finansowy w Polsce jest jeszcze słabo rozwinięty. Tymczasem, nie da się zbudować nowoczesnej gospodarki bez rozwiniętego pośrednictwa finansowego. Proponowany przez PiS podatek od aktywów banków, ubezpieczycieli i funduszy inwestycyjnych, a więc od skali prowadzonej przez nie działalności, osłabi ich bodźce do jej poszerzania. Będące jednym z jego skutków, zahamowanie dopływu kredytu do gospodarki opóźni jej wyjście z fazy spowolnienia. Nowy podatek, szkodząc wzrostowi gospodarki, nie gwarantuje jednocześnie zwiększenia jej stabilności. Wszystkie dotychczasowe kryzysy finansowe były co prawda poprzedzone szybkim wzrostem kredytu, ale opodatkowanie aktywów instytucji finansowych może je zachęcać do angażowania się w ryzykowne projekty. Z jednej strony, w normalnych czasach większe ryzyko zapewnia dodatkowe dochody, bez których dodatkowy podatek oznaczałby dla instytucji finansowych spadek zysków. Z drugiej strony, instytucje te mogą unikać nowego podatku poprzez zawieranie takich transakcji, które nie mają wpływu na ich aktywa. Przede wszystkim jednak opodatkowanie aktywów nie zmniejszy ryzyka nawrotu szybkiego wzrostu udziału kredytów w walutach obcych w kredycie dla gospodarstw domowych, a może nawet je zwiększyć. W okresach boomów, kiedy najszybciej rośnie kredyt, często następuje też aprecjacja, pozwalająca bankom obniżyć kwotę podatku od kredytów, ale tylko walutowych. Z kolei w okresach spowolnienia, gdy pogarsza się sytuacja finansowa banków, osłabienie waluty krajowej zwiększa wartość w złotych kredytów walutowych, a tym samym płaconych przez banki podatków.

Projekt ustawy autorstwa PiS jest wzorowany na rozwiązaniach węgierskich. Ich forsowanie przyczyniło się do zawieszania przez MFW pomocy finansowej dla tego kraju, mimo że instytucja ta nie sprzeciwia się generalnie dodatkowemu opodatkowaniu sektorafinansowego. Wymaga ona, aby jego wprowadzenie opierało się na racjonalności ekonomicznej, a nie wyłącznie politycznej.

Polskie banki ani nie doprowadziły do kryzysu, ani nie korzystały ze wsparcia podatków w czasie globalnego kryzysu finansowego, a mimo to politycy chcą na nie nałożyć dodatkowy podatek

Zbliżają się wybory, więc jak co 4 lata nasila się populizm. Jednym (ale niestety nie jedynym) jego przejawem są pomysły – zgłaszane zarówno przez opozycję, jak i rząd – nałożenia dodatkowego podatku na banki (niektórzy chcą też dodatkowo opodatkować ubezpieczycieli i fundusze inwestycyjne). Pomysły te są uzasadniane w mediach w dwojaki sposób. Twierdzi się, że banki, z jednej strony, odpowiadają za globalny kryzys finansowy, a z drugiej strony, otrzymały wsparcie z pieniędzy podatników pozwalające im ten kryzys przetrwać, za które teraz powinny zapłacić. Zapomina się o ekspansywnej polityce pieniężnej, ulgach podatkowych dla kredytów hipotecznych, regulacjach skutkujących procyklicznymi zmianami w dynamice kredytu, faktycznym gwarantowaniu przez państwo zobowiązań największych instytucji itp., czyli o różnych rodzajach interwencji państwa, bez których decyzje banków przed globalnym kryzysem finansowym byłyby inne, a w efekcie – mogłoby wcale nie być kryzysu lub nie byłby on tak głęboki. Przede wszystkim jednak nie wspomina się, że to nie polskie banki przyczyniły się do kryzysu i to nie polscy podatnicy składali się na podtrzymanie banków przy życiu. Ale zwykli ludzie zdają się być świadomi tych faktów, na co wskazuje duże zaufanie, jakim darzą banki – największe spośród wszystkich instytucji finansowych i o ponad jedną piątą większe niż w okresie eskalacji kryzysu (zob. Ostrowska, 2010).

Dotychczas projekt odpowiedniej ustawy przedstawiło tylko PiS.

Projekt odpowiedniej ustawy, nakładającej dodatkowy podatek na banki, a także na ubezpieczycieli i fundusze inwestycyjne, jak dotychczas przedstawiło tylko PiS. Jest to zła propozycja – z 2 zasadniczych powodów.

Jest to projekt zły. Nie bierze on pod uwagę, że Polska już obecnie ma wysokie ciężary podatkowe w porównaniu do krajów na podobnym poziomie rozwoju...

Pierwszy z nich wiąże się z ciężarami fiskalnymi. Polska jest krajem, w którym są one wysokie. Sektor finansów publicznych przed kryzysem ściągał u nas o jedną ósmą większy odsetek PKB niż w krajach o zbliżonym poziomie rozwoju¹. Ta różnica była dużo większa przy porównaniu naszego kraju do tych państw, które mając podobny poziom dochodu na mieszkańca, rozwijały się we wcześniejszych 15 latach szybciej od średniej dla całej grupy. W porównaniu do nich u nas państwo zabierało mieszkańcom aż o 40 proc. większą część dochodu. Najgorzej wypadaliśmy w zestawieniu z azjatyckimi tygrysami. Tam ciężary fiskalne były niemal o połowę mniejsze niż u nas. Polska nie odbiegała natomiast specjalnie od tej grupy państw o podobnym dochodzie na mieszkańca, które rozwijały się wolniej od średniej. Ich gospodarki rosły w przeciętnym tempie 1,5 proc. rocznie – prawie 3 razy wolniej niż w grupie, w której podatki były niskie (zob. FOR i PwC, 2008).

...jak również w zestawieniu z państwami wysoko rozwiniętymi w okresie, w którym budowały one dopiero swoje bogactwo

Nie da się szybko nadrobić dystansu, jaki dzieli nas pod względem dochodu na mieszkańca od krajów starej Unii, mając niewiele mniejsze ciężary fiskalne niż w krajach wysoko rozwiniętych. W krajach tych przez sektor finansów publicznych przechodzi, co prawda, przeciętnie większa część PKB niż u nas, ale kiedy znajdowały się one na naszym obecnym poziomie rozwoju było zupełnie inaczej. Dotyczy to także krajów skandynawskich, które bywają błędnie uznawane za dowód braku ujemnego wpływu wysokich podatków na wzrost gospodarki. Na

¹ Do porównań wzięto dane sprzed kryzysu, aby nie było ono zaburzone przez różnice między porównywanymi krajami w głębokości spadku PKB poniżej potencjału wywołanego globalnym kryzysem finansowym. Takie podejście zawiąza jednocześnie ciężary fiskalne w tych krajach, w których doszło do najsilniejszego przegrzania koniunktury przed globalnym kryzysem. Ponieważ jednak Polska nie należała do tej grupy krajów, jej ocena na tle międzynarodowym byłaby, gdyby próbować usuwać wspomniane zaburzenie, jeszcze gorsza niż przedstawiono powyżej.

przykład Szwecja rzeczywiście należała do najszybciej rozwijających się krajów na świecie, ale tylko do lat pięćdziesiątych XX wieku. Sektor finansów publicznych w tym kraju był wtedy ograniczony – wyraźnie mniejszy od ówczesnej średniej dla wszystkich krajów wysoko rozwiniętych, skądinąd również niewielkiej, nie przekraczającej jednej czwartej PKB (zob. np. Tanzi i Schuknecht, 2000). Wraz z eksplozją ciężarów fiskalnych ściąganych na pokrycie rozrastających się wydatków publicznych przewaga Szwecji nad innymi krajami Europy Zachodniej (w których ciężary fiskalne też szybko rosły, ale wolniej) zniknęła. W 1950 roku dochód na mieszkańca w Szwecji był o prawie połowę wyższy od średniej dla pozostałych krajów Europy Zachodniej, a na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy ciężary fiskalne w tym kraju osiągnęły swój najwyższy poziom, spadł poniżej tej średniej (Conference Board i GGDC, 2007).

Skutkiem wprowadzenia proponowanego przez PiS podatku od aktywów banków byłby wzrost – już wysokich – ciężarów fiskalnych. Nawet gdyby nowy podatek – jak chcą tego autorzy projektu ustawy – zastąpił podwyżkę podatku od towarów i usług (VAT), to nadal byłby to wzrost obciążeń podatkowych w porównaniu do obecnego stanu. Podwyżka ta miałaby przy tym bardziej negatywne skutki dla wzrostu gospodarki niż proponowane przez rząd podniesienie VAT-u, który spośród podatków pozwalających państwu na uzyskanie dużych wpływów najslabiej zaburza decyzje gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotyczące nakładów pracy, oszczędzania i inwestowania oraz wprowadzania innowacji (por. z FOR i PwC, 2008).

Propozycja PiS nie uwzględnia również tego, że sektor finansowy w Polsce jest jeszcze słabo rozwinięty....,

Drugi z powodów, dla którego propozycję PiS należy uznać za złą, jest związany ze znaczeniem, jaki w polskiej gospodarce odgrywają banki. Polska ma wciąż słabo rozwinięty sektor finansowy. Relacja np. kredytu krajowego do PKB jest wyższa niż u nas w 102 na 168 krajów, dla których Bank Światowy zebrał odpowiednie dane. Kraje o wysokim poziomie dochodu na mieszkańca mają ją przeciętnie ponad czteroipółkrotnie wyższą niż Polska. Za wyjątkiem 5 krajów (w tym dwóch, które dotknął szczególnie głęboki kryzys, tzn. Grecji i Irlandii), w pozostałych była ona wyższa niż u nas obecnie już pół wieku temu (a nawet wcześniej). W tygrysach azjatyckich jest ona ponad trzykrotnie wyższa niż w Polsce. Wyższa była już 30 lat temu. Wyjątek pod tym względem stanowiła Indonezja, w której relacja ta przekroczyła nasz obecny poziom pod koniec lat osiemdziesiątych.

...co hamuje wzrost gospodarki

Tymczasem, rozwinięty sektor finansowy sprzyja szybkiemu wzrostowi gospodarki i to na wiele sposobów (zob. np. Levine, 1997; Beck, Levine, Loayza, 2000; Bank Światowy, 2001; Levine, 2005).

- Instytucje finansowe zbierają informacje o zyskownych inwestycjach. Specjalizacja i duża skala działania pozwala im obniżyć koszt skierowania kapitału do zyskownych projektów.
- Dzięki pośrednictwu finansowemu, oszczędzający, których środki finansują inwestycje, nie muszą ponosić kosztów wielokrotnego kontrolowania tego samego. Unika się też sytuacji, w której każdy z podmiotów wykładających pieniądze na inwestycje jest przekonany, że kto inny nadzoruje oszczędną realizację inwestycji, a w efekcie nikt nie sprawuje nad nimi nadzoru.

- Instytucje finansowe ułatwiają zarządzanie ryzykiem, bo pozwalają na jego rozproszenie. Dzięki nim oszczędzający nie muszą zamrażać swoich kapitałów na długi czas
- Sektor finansowy potrafi mobilizować duże kapitały na potrzeby inwestycji, a te najczęściej można zrealizować albo w całości, albo wcale. Firmy unikają kosztownego poszukiwania odpowiednio dużej liczby osób skłonnych wyłożyć swoje oszczędności na dany projekt.
- Wreszcie, instytucje finansowe ułatwiają wymianę dóbr. Rozwój wymaga specjalizacji, a specjalizacja oznacza większą liczbę transakcji. Pośrednictwo finansowe zmniejsza koszty ich zawierania, pozwalając np. na dokonywanie płatności bez fizycznego kontaktu stron transakcji.

Opodatkowanie aktywów banków, na które składa się głównie kredyt, mogłoby, hamując jego dopływ do gospodarki, opóźnić jej wyjście z fazy spowolnienia

Proponowane przez PiS opodatkowanie aktywów banków, ubezpieczycieli i funduszy inwestycyjnych jest podatkiem od skali prowadzonej przez nie działalności. W przypadku banków obciążą ono w szczególności udzielane przez nie kredyty, bo to kredyty są najważniejszym składnikiem ich aktywów. Taka natura tego podatku osłabi, jeśli zostanie wprowadzony, bodźce banków do poszerzania akcji kredytowej. Zahamowanie dopływu kredytu do gospodarki mogłoby być szczególnie szkodliwe teraz, gdy gospodarka wychodzi z fazy spowolnienia. Ciekawe, czy osoby forsujące ten podatek są tego świadome?

Konstrukcja nowego podatku nie gwarantuje zwiększenia stabilności sektora finansowego...

Nowy podatek, spowolniając rozwój instytucji finansowych, nie musi jednocześnie zwiększyć stabilności sektora finansowego. Innymi słowy, w wyniku wprowadzenia tego podatku polska gospodarka może ponieść koszt w postaci wolniejszego rozwoju i późniejszego wyjścia ze spowolnienia, nie osiągając w zamian istotnych korzyści związanych z ewentualną mniejszą zmiennością tempa wzrostu.

...bo może zachęcać instytucje finansowe do angażowania się w ryzykowne projekty. Pozwoliłoby im ono w normalnych czasach ...

Doświadczenie międzynarodowe wskazuje co prawda, że każdy kryzys finansowy jest poprzedzony szybkim wzrostem kredytu. Wartość środkowa tego wzrostu w ciągu 10 lat przed dotychczasowymi kryzysami wyniosła ponad 38% PKB (Reinhart i Reinhart, 2010). Nie było przy tym do tej pory ani jednego kraju, który wpadłby w kryzys finansowy bez wcześniejszego wzrostu kredytu w relacji do PKB. Ale proponowane przez PiS opodatkowanie aktywów instytucji finansowych może zachęcać je do angażowania się w ryzykowne projekty – z dwóch powodów.

... płacić nowy podatek bez uszczerbku dla zysków ...

- Z jednej strony, w normalnych czasach to właśnie ryzykowne projekty przeciętnie zapewniają wysokie zyski pozwalające opłacić dodatkowe podatki.

...lub uniknąć płacenia tego podatku

- Z drugiej strony, opodatkowanie aktywów instytucji finansowych wzmocni zachęty do wchodzenia przez nie w takie rodzaje transakcji, które nie wpływają na ich sumy bilansowe, bo od takich transakcji nie zapłacą podatku. W rezultacie, zmniejszy się przejrzystość finansów tych instytucji, a jej brak nie sprzyja stabilności sektora finansowego. Bolesnie wykazał to globalny

kryzys finansowy. To, że upadek banku Lehman Brothers doprowadził do tak olbrzymich napięć w sektorze finansowym na całym świecie, wynikało w dużej części z braku wiedzy, co rzeczywiście kryje się za bilansami instytucji finansowych.

Przed wszystkim jednak podatek ten nie zmniejszy ryzyka nawrotu szybkiego wzrostu udziału kredytów w walutach obcych w kredycie ogółem, a mógłby nawet je zwiększyć. W okresach boomów, kiedy najszybciej rośnie kredyt, często następuje też aprecjacja, pozwalająca obniżyć kwotę podatku od kredytów, ale tylko walutowych

Przed wszystkim jednak opodatkowanie aktywów banków, ubezpieczycieli i funduszy inwestycyjnych nie usunie najpoważniejszego zagrożenia dla stabilności sektora finansowego w Polsce, a może nawet je zwiększać. Źródłem takiego zagrożenia mógłby być ewentualny nawrót szybkiego wzrostu udziału kredytów w walutach obcych w kredycie ogółem, w tym w szczególności w kredycie dla gospodarstw domowych, które nie mają dużych możliwości (ani też umiejętności) zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym.

W okresach boomu, w których banki rozwijają akcję kredytową, często umacnia się waluta krajowa. Przy umacniającym się kursie opodatkowanie aktywów banków może zachęcać je do udzielania kredytów w walutach obcych. Mogą one oczekiwać, że postępująca aprecjacja będzie obniżać wartość tych kredytów wyrażoną w złotych, która jest podstawą naliczania podatku. Z kolei w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego, jeśli tylko waluta krajowa będzie się osłabiać, zwiększy się wartość w złotych kredytów walutowych i to, mimo że banki nie są wtedy skore do udzielania jakichkolwiek kredytów. W ślad za wzrostem wartości w złotych kredytów walutowych wzrośnie także kwota podatków płaconych przez banki. W efekcie zmniejszy się ich zdolność i skłonność do udzielania kredytów, która wpływa na długość spowolnienia wzrostu gospodarczego i tempo wychodzenia z niego.

Projekt ustawy PiS jest wzorowany na rozwiązaniach węgierskich, których forsowanie przyczyniło się do zawieszania przez MFW pomocy finansowej dla tego kraju...

Projekt ustawy PiS – co podkreślają również jego autorzy – jest wzorowany na rozwiązaniu węgierskim. Zdaje się im nie przeszkadzać, że forsowanie tego rozwiązania przyczyniło się do zawieszania pomocy finansowej dla Węgier przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Stało się tak nie dlatego, że MFW sprzeciwia się wszelkim formom opodatkowania banków (por. z MFW, 2010), a dlatego, że rozwiązania węgierskie nie były oparte w dostatecznym stopniu na rachunku ekonomicznym (Ivaschenko, 2010). Rachunek ten wymaga, żeby ewentualny podatek spełniał w szczególności 2 warunki:

...mimo że MFW nie sprzeciwia się generalnie dodatkowemu opodatkowaniu sektora finansowego

- Z jednej strony, powinien być na tyle niski, aby nie zahamować rozwoju instytucji finansowych, bo nie da się zbudować nowoczesnej gospodarki bez rozwiniętego sektora finansowego. Przy wyznaczaniu jego wysokości trzeba też brać pod uwagę, że wywołane nim ograniczenie dopływu kredytu do gospodarki może opóźnić wyjście ze spowolnienia gospodarczego.
- Z drugiej strony, podatek ten powinien mieć taką konstrukcję, która ograniczy zagrożenia dla stabilności sektora finansowego i nie stworzy nowych.

Węgierski podatek nie miał żadnej z tych cech. Warunków tych nie spełnia także – wzorowana na nim – propozycja PiS. Z tego powodu powinna trafić do kosza. Tam też jest miejsce następnych projektów ustaw, jeśli wykazywałyby którąkolwiek z wad projektu PiS. Można mieć jednak nadzieję, że po tym, jak się okazało, iż Polacy darzą banki (jak również ubezpieczycieli) dużym zaufaniem

(zob. Ostrowska, 2010), ustanie zapał polityków do nakładania na nie dodatkowych podatków. Polska jest krajem o wysokich ciężarach fiskalnych. Wprowadzanie kolejnych podatków – nawet niskich i o prawidłowej konstrukcji – nie pomoże naszemu krajowi w szybkim nadrobieniu dystansu, dzielącego go od państw wysoko rozwiniętych.

Bibliografia:

- Aghion P., Durlauf S. N. /red/ (2005), Handbook of economic growth, Volume 1A, Elsevier B.V., Amsterdam, London, San Diego
- Bank Światowy (2001), Finance for Growth. Policy Choices in a Volatile World, World Bank, Washington, D.C.
- Beck T., Levine R., Loayza N. (2000), “Finance and the Sources of Growth”, Journal of Financial Economics, Vol. 58 (1-2), s. 261-300
- FOR, PwC (2008), Jak podatki mogą przybliżyć nas do cudu gospodarczego, Warszawa, czerwiec
- IMF (2010), A fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for the G-20, Washington D.C.
- Ivaschenko I. (2010), “The IMF is not against the bank levy”, Nepszabadsag, 22.07.2010
- Levine R. (1997), “Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda”, Journal of Economic Literature, Vol. 35, s. 688-726
- Levine R. (2005), “Finance and Growth: Theory and Evidence”, w: Aghion P. Durlauf S. N. (2005)
- Levine R., Loayza N., Beck T. (2000), “Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes”, Journal of Monetary Economics, Vol. 46, s. 31-77
- Ostrowska K. (2010), „Bank instytucją zaufania”, Rzeczpospolita, 4.10.2010
- Tanzi V., Schuknecht L. (2000),