

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 472. SESJA PLENARNA W DNIACH 15 I 16 CZERWCA 2011 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego”**

COM(2010) 549 wersja ostateczna

(2011/C 248/11)

Sprawozdawca: **Stasys KROPAS**

Dnia 7 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego”*

COM(2010) 549 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 102 do 16 – 28 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje całokształt inicjatyw Komisji, które mają na celu doprowadzenie do ponownego ożywienia gospodarczego oraz przywrócenia odporności i stabilności finansowej. Stabilność i efektywność sektora finansowego, a co za tym idzie ograniczanie podejmowania nadmiernego ryzyka oraz tworzenie odpowiednich zachęt dla instytucji sektora finansowego, powinny być zapewnione poprzez właściwe regulacje i nadzór. W tym kontekście EKES opowiedział się niedawno za opracowaniem mechanizmu bankowego funduszu naprawczego, który stanowiłby element systemu zarządzania w sytuacji kryzysowej.

1.2 Wskutek kryzysu rządy różnych państw zmuszone były podejmować wysiłki zmierzające do konsolidacji fiskalnej, by udźwignąć koszty kryzysu i stawić czoła szerszym konsekwencjom o charakterze społeczno-gospodarczym. EKES jest zdania, że sektor finansowy powinien uczestniczyć w tych wysiłkach w sprawiedliwym i znaczącym zakresie.

1.3 Jak podkreślono w komunikacie Komisji, coraz więcej państw członkowskich podejmuje już jednostronne działania

w zakresie opodatkowania sektora finansowego. Przyjmując różne systemy opodatkowania, różniące się podstawami opodatkowania, efektywnymi stawkami podatkowymi i zakresem stosowania. Zdaniem EKES-u tego rodzaju mechanizmy fiskalne wymagają harmonizacji podstawy opodatkowania, a także należy zadbać o koordynację rozwiązań mających na celu ochronę przed podwójnym opodatkowaniem. Gdyby Komisja miała podjąć inicjatywy zmierzające w tym kierunku, powinna ona uwzględnić rozbieżne skutki, jakie taka inicjatywa przynieść mogłaby w poszczególnych państwach członkowskich, znaczenie i solidność krajowych rynków finansowych, istniejące krajowe ramy podatkowe oraz nowe podatki, jakie dane państwo członkowskie mogło nałożyć na swój sektor finansowy w następstwie kryzysu.

1.4 Nowe podatki, wymogi i uregulowania mogą wywierać rozmaity wpływ na system finansowy i całą gospodarkę. Z tego względu skrupulatnej oceny wymaga ich oddziaływanie na bazę kapitałową oraz na zdolność banków i instytucji finansowych do wypełniania swojej roli w finansowaniu gospodarki, a zwłaszcza MŚP. Należy porównać całkowitą wysokość podatków płaconych przez unijny sektor finansowy ze

wskaźnikiem dla innych sektorów. Trzeba również uwzględnić skutki, jakie wprowadzenie dodatkowych podatków będzie miało dla globalnej konkurencyjności unijnych instytucji finansowych.

1.5 Ponieważ napięcia związane z płynnością i wypłacalnością były decydującym elementem w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys, EKES zaleca, by opracowując wszelkie nowe podatki nakładane na instytucje finansowe, uwzględnić zdolność płatniczą instytucji oraz to, czy są one w stanie spełnić nowe wymogi kapitałowe.

1.6 W prowadzonej przez Komisję ocenie skutków należy zwrócić szczególną uwagę na zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że obciążenia administracyjne nakładane na operatorów rynkowych i instytucje finansowe w związku z koniecznością przestrzegania przepisów powinny pozostawać proporcjonalne do celu przyświecającego temu nowemu podatkowi. Gdyby Komisja zamierzała wprowadzić nowy podatek w formie podatku od transakcji finansowych (PTF), powinna zachować spójność z prowadzoną w ostatnich latach polityką upraszczania procedur podatkowych, uważanych za przeszkody w rozliczaniu i rozrachunku transakcji. Jeśli zaś rozważałaby wprowadzenie podatku od działalności finansowej (PDF), podstawa podatkowa powinna zostać zaprojektowana w taki sposób, by współgrała z informacjami, do których instytucje finansowe mają łatwy dostęp w ramach istniejących systemów sprawozdawczości finansowej.

1.7 Potwierdzając wnioski i zalecenia przedstawione w opinii z 15 lipca 2010 r., w których EKES opowiada się za wprowadzeniem podatku od transakcji finansowych (PTF) <sup>(1)</sup>, Komitet pragnie podkreślić, że zważywszy na ryzyko, że może to zachęcać do przenoszenia działalności finansowej do ośrodków poza UE, należałoby raczej dążyć do wprowadzenia takiego podatku na poziomie ogólnoeuropejskim, a nie na poziomie UE. Jednakże, gdyby wprowadzenie PTF na poziomie globalnym okazało się niewykonalne, wówczas EKES zakładałaby przyjęcie unijnego PTF, z uwzględnieniem wyników oceny skutków dokonanej przez Komisję Europejską.

1.8 Podatek od działalności finansowej (PDF) może mieć podobne wady jak PTF, w tym powodować efekt przesunięcia. Komisja powinna uwzględnić zbadanie tej kwestii we wstępnej ocenie skutków.

1.9 Wprowadzenie nowego podatku opartego na przepływach środków pieniężnych, wykraczającego poza zakres VAT i utrzymanie w niezmienionej formie niezadowolającego systemu zwolnień z VAT mogłoby zaowocować ogromną złożonością systemu opodatkowania instytucji finansowych. Dlatego też, w zależności od wyników analizy oddziaływania, którą ma przeprowadzić Komisja, EKES uważa, że jeśli nowy podatek nakładany na sektor finansowy miałby zostać oparty na przepływach środków pieniężnych lub na podobnych czynnikach, Komisja powinna ocenić zalety opracowania takiego podatku w ramach VAT, aby zmniejszyć obciążenia administracyjne w tym sektorze i rozwiązać problem podatku VAT niepodlegającego odliczeniu. Należy także zwrócić uwagę na niezamierzone konsekwencje wprowadzenia podatku nakładanego na sektor finansowy, a w szczególności na możliwość rozwoju alternatywnych systemów, które nie podlegałyby regulacji, nadzorowi i kontroli, co z kolei powodować może poważne problemy.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81.

1.10 Nie należy pomijać konsekwencji w zakresie konkurencyjności, jakie miałyby nałożenie na sektor bankowy nowych podatków. Chodzi tu zarówno o możliwość konkurowania przez sektor bankowy z sektorem pozabankowym, jak i o zdolność sektora bankowego do zaspokajania finansowych potrzeb gospodarki realnej. Jest to szczególnie ważne, gdyż gospodarka poszukuje sposobów na wyjście z recesji.

## 2. Kontekst

2.1 W następstwie kryzysu krajowe rządy na świecie stanęły przed zasadniczym problemem dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, muszą one pilnie zreformować system finansowo-bankowy. Po drugie, potrzebują nowych źródeł dochodów.

2.2 Rozważane są różne cele opodatkowania, łącznie z redukcją niekorzystnego wpływu efektów zewnętrznych, konsolidacją finansów publicznych, udziałem sektora finansowego w spłacie kosztów, poszanowaniem zobowiązań względem krajów rozwijających się, przeciwdziałaniem zmianie klimatu, a także – przy założeniu, że obciążenia podatkowe w sektorze finansowym są zbyt niskie – wnoszeniem przez sektor finansowy sprawiedliwego i znaczącego wkładu do budżetów publicznych. Jak dotąd cel opodatkowania sektora finansowego pozostaje dość szeroki, a charakter i mechanizmy tych podatków są w dalszym ciągu przedmiotem dyskusji.

2.3 W dniu 7 października 2010 r. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie przyszłego opodatkowania sektora finansowego <sup>(2)</sup>, oparty na dokumencie roboczym służb Komisji <sup>(3)</sup>, w którym przedstawiono dwa instrumenty:

— Podatek od działalności finansowej (PDF), który należy wdrożyć na szczeblu UE, aby generować dochody w budżetach państw członkowskich i jednocześnie dążyć do zapewnienia większej stabilności rynków finansowych. Zdaniem Komisji starannie opracowany i wdrożony PDF nie stwarzałby nadmiernego zagrożenia dla konkurencyjności UE.

— Na poziomie ogólnoeuropejskim Komisja popiera koncepcję podatku PTF, który jej zdaniem mógłby pomóc w zapewnieniu środków finansowych umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom o zasięgu międzynarodowym, takim jak rozwój czy zmiana klimatu.

2.4 Uwzględniając globalny i systemowy charakter kryzysu finansowego, Komisja sugeruje również, że podatek bankowy może zniechęcać do podejmowania nadmiernego ryzyka. Według Komisji stanowiłyby on właściwe uzupełnienie reform regulacyjno-nadzorczych, przyczyniając się do zwiększenia wydajności, odporności i stabilności rynków finansowych oraz do zmniejszenia ich zmienności.

2.5 W ramach systemu zarządzania w sytuacji kryzysowej Komisja zaproponowała również inicjatywy obejmujące wprowadzenie bankowego funduszu naprawczego <sup>(4)</sup>; kwestia ta była już przedmiotem opinii EKES-u <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 549/5.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 1166/3.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 254 wersja ostateczna

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie bankowych funduszy naprawczych, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16.

### 3. Sprawiedliwy i znaczący wkład sektora finansowego w finanse publiczne

3.1 Z uwagi na rolę, jaką podmioty sektora finansowego odegrały w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys, podczas którego rządy zmuszone były do ratowania instytucji finansowych, panuje powszechny pogląd, że związanych z tym kosztów nie powinni ponosić obywatele ani inne sektory. Pogląd ten przekłada się na cel, „aby sektor finansowy wnosił sprawiedliwy i znaczący wkład do budżetów publicznych”. W tym kontekście Komisja rozważa możliwość rozszerzenia swojej analizy ekonomicznej o szczegółową ocenę skutków, w ramach której zbada różne warianty opodatkowania, tak aby móc opracować wyważoną propozycję.

EKES zaleca, by Komisja przeprowadziła badanie całkowitej wartości podatków płaconych przez sektor usług finansowych w UE, które zmierzyłyby wartość wszelkich podatków już płaconych przez przedsiębiorstwa świadczące usługi finansowe. W badaniu można by ująć ogólny obraz płatności z tytułu podatków od osób prawnych, niepodlegającego zwrotowi podatku VAT oraz podatków od wynagrodzeń płaconych również przez banki, będące przecież pracodawcami. Podatki naliczane od pracowników powinny zostać włączone odrębnie, jako miernik dalej idącego wkładu w gospodarkę. Można by wówczas sprawdzić z jednej strony, czy występuje symetria między opodatkowaniem i wartością dodaną sektora bankowego, a z drugiej strony – czy całkowity wkład sektora bankowego z tytułu podatków jest niższy czy wyższy w porównaniu z innymi kluczowymi sektorami. Ponadto można by oszacować łączny efekt nowego podatku bankowego z obecną wartością płaconych podatków.

3.2 Zdaniem EKES-u, jeżeli miałyby zostać wprowadzony podatek dla sektora finansowego, tego typu badanie pomogłoby go wyważyć zarówno pod względem zakresu stosowania, jak i jego efektywnej stawki. Należy uważnie przeanalizować zdolność banków do odbudowy i wzmacniania bazy kapitałowej oraz ich zdolność do finansowania unijnych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP.

3.3 EKES uważa, że propozycje dotyczące możliwych sposobów udziału sektora finansowego w kosztach ewentualnych kryzysów w przyszłości nie mogą pozostawać w oderwaniu od debaty dotyczącej szerszej zakrojonych zmian w systemie regulacyjnym oraz znacznego zakresu środków mających na celu zmniejszenie zarówno prawdopodobieństwa, jak i skutków krachu finansowego.

3.3.1 Optymalne opodatkowanie sektora finansowego to takie, które w sposób wyważony zapewniłoby realizację z jednej strony celu fiskalnego polegającego na generowaniu dochodów podatkowych, a z drugiej strony celu polegającego na ograniczeniu skłonności do podejmowania ryzyka.

### 4. Podatek od transakcji finansowych (PTF)

4.1 PTF służyć ma kilku celom, w tym zwłaszcza zmniejszać bezproduktywną działalność na rynkach finansowych poprzez ograniczanie spekulacji i zmienności kursów, a jednocześnie umożliwić rządowi odzyskanie pieniędzy.

4.2 W marcu 2010 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie podatków od transakcji, natomiast w marcu 2011 r. wydał sprawozdanie w sprawie metod finansowania na szczeblu globalnym i europejskim <sup>(6)</sup>.

4.3 Nakładając PTF, władze szukają sposobu na zmniejszenie liczby ryzykownych, spekulacyjnych („społecznie bezużytecznych”) <sup>(7)</sup> transakcji finansowych. Mogą one również postrzegać to jako sposób na zapobieganie zbytniemu rozrastaniu się banków lub zawieraniu przez nie w przyszłości zbyt wielu nazbyt ryzykownych transakcji.

4.4 Na temat PTF EKES wypowiedział się w swojej opinii z inicjatywy własnej w sprawie podatku od transakcji finansowych, w której zawarł m.in. następujące wnioski i zalecenia:

- Głównym celem podatku od transakcji finansowych powinna być zmiana zachowań w sektorze finansowym polegająca na ograniczaniu krótkoterminowych transakcji finansowych o charakterze spekulacyjnym. W ten sposób działania na rynku finansowym mogą być realizowane poprzez rynkowy mechanizm cenowy. Można osiągnąć pożądaną skuteczną, ponieważ podatek od transakcji finansowych najmocniej uderza w transakcje zawierane najczęściej.
- Drugim celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. To nowe źródło dochodów można by wykorzystywać na wsparcie rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się, finansowanie polityki w dziedzinie klimatu w tych krajach czy też zmniejszenie obciążenia finansów publicznych. Ostatni z wymienionych celów oznacza także, że sektor finansowy spłaci otrzymane dotacje. W perspektywie długoterminowej uzyskiwane w ten sposób dochody powinny stać się nowym, ogólnym źródłem dochodów publicznych.

4.5 Ponieważ pojawiają się obawy dotyczące zagrożenia efektem przesunięcia w przypadku lokalnego zastosowania podatku, dlatego – jak zaleca Komisja – PTF powinno się rozważać przede wszystkim na poziomie ogólnoświatowym. Jednakże gdyby wprowadzenie PTF na poziomie globalnym okazało się niewykonalne, wówczas EKES opowiadałby się za przyjęciem unijnego PTF, z uwzględnieniem wyników oceny skutków dokonanej przez Komisję Europejską.

4.6 Zdaniem EKES-u PTF należy zaprojektować w taki sposób, by organizację jego poboru łatwo można było powierzyć centralnym systemom depozytowym. Należy uwzględnić kwestie związane z egzekwowaniem poboru PTF o szerokiej podstawie podatkowej oraz dyscypliny w tym zakresie, a także związane z tym koszty, jak również zagadnienie braku pewności prawa domniemanych podmiotów odpowiedzialnych za pobór tego podatku w transakcjach pozagiełdowych („OTC”) papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi nienotowanymi na rynkach regulowanych.

4.7 Wreszcie EKES zwraca uwagę na fakt, że wciąż istnieje wiele jurysdykcji mających charakter ośrodków finansowych

<sup>(6)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie podatków od transakcji finansowych i ich wprowadzenia oraz Projekt sprawozdania w sprawie innowacyjnych metod finansowania na szczeblu globalnym i europejskim (2010/2105(INI)).

<sup>(7)</sup> Taxing the Speculators, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

typu offshore (rajów podatkowych), cechujących się brakiem przejrzystości związanym z ich tajemnicą bankową i niewielkim lub zerowym opodatkowaniem. Ze względu na łatwość zakładania w tych miejscach oddziałów przedsiębiorstw finansowych i prowadzenia działalności za pośrednictwem internetu niezbędne jest, by równoległe z przyjęciem PTF nałożono obowiązek poprawy przejrzystości oraz skutecznej współpracy sądowej i podatkowej.

## 5. Podatek od działalności finansowej (PDF)

5.1 Główną cechą PDF w porównaniu z PTF jest opodatkowanie przedsiębiorstw sektora finansowego, podczas gdy PTF opodatkowuje uczestników rynku finansowego. Ponadto podczas gdy PTF obciąża transakcje, które koncentrują się w nielicznych centrach finansowych, to PDF dotyczy bardziej równomiernie rozłożonych zysków i wynagrodzeń w sektorze finansowym.

5.2 W oparciu o sprawozdanie MFW Komisja stwierdza, że dzięki wprowadzeniu innego środka, którym jest podatek od działalności finansowej (PDF), możliwe byłoby poprawienie opodatkowania sektora finansowego i jednocześnie ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych.

5.3 Opracowując PDF, Komisja może określić podstawę opodatkowania poprzez odniesienie do sprawozdania finansowego.

5.4 Wykorzystywane w definicji pojęcia powinny być zrozumięcia w ramach istniejących systemów rachunkowości, niezależnie czy chodzi o międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej (MSSF) czy lokalne ogólnie przyjęte zasady rachunkowości (lokalne GAAP), jako że instytucje finansowe mogą nie stosować MSSF.

5.5 Jeżeli PDF opierałby się na przepływach pieniężnych, jego wprowadzenie mogłoby wpłynąć na płynność i zwiększyć koszt przepływów pieniężnych; tymczasem napięcia związane z płynnością były decydującym elementem w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys. Dlatego też Komitet zalecałby, aby określając podstawę opodatkowania PDF, zwrócić szczególną uwagę na zdolność płatniczą instytucji i na to, czy są one w stanie spełnić nowe wymogi kapitałowe, a także na interakcję między PDF a podatkiem VAT.

## 6. VAT

6.1 Zdaniem Komisji wprowadzenie nowego podatku opiera się m.in. na obowiązującym zwolnieniu usług finansowych z VAT zgodnie z dyrektywą Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej („dyrektywa VAT”).

6.2 EKES pragnie podkreślić, że zasadniczą przyczyną takiego zwolnienia jest merytoryczna i praktyczna trudność zmierzenia wartości związanej ze świadczeniem usług finansowych przez banki. Dotyczy to zwłaszcza tradycyjnych usług pośrednictwa finansowego w zakresie depozytów i pożyczek. Wynagrodzenie za takie usługi przyjmuje formę różnicy pomiędzy oprocentowaniem pożyczek a odsetkami wypłacanymi od depozytów. Marża ta jest globalnie złożonym miernikiem usług pośrednictwa świadczonych przez bank zarówno deponentom, jak i pożyczkobiorcom, którego nie da się łatwo wyznaczyć dla poszczególnych transakcji w celu zastosowania podatku VAT lub jakiegokolwiek innej formy podatku konsumpcyjnego opartego na transakcjach. Trudno jest opracować metodologię przypisywania tej marży do poszczególnych transakcji na potrzeby podatku VAT w ramach metody opartej na fakturowaniu. Podobne problemy pojawiają się przy opodatkowaniu usług ubezpieczeniowych i usług finansowych innego rodzaju, takich jak wymiana walut i obrót papierami wartościowymi.

6.3 Zwolnienie z podatku VAT usług finansowych wiąże się w przepisach dotyczących VAT z pozbawieniem prawa – lub ograniczonym prawem – do odliczania podatku naliczonego. Oznacza to, że instytucje finansowe nie mogą w pełni odliczać podatku VAT zapłaconego w ramach własnych wydatków, który w związku z tym staje się czystym kosztem. Kwota takich „kosztów ukrytych z tytułu VAT” może być znaczna, gdyż usługi zewnętrzne i transakcje wewnątrzgrupowe ulegają kaskadowemu efektowi tego podatku.

6.4 Komisja przedstawiła w 2007 r. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie reformy opodatkowania usług finansowych podatkiem VAT, w oparciu o trzy filary, łącznie z propozycją opcji opodatkowania usług finansowych. EKES uważa, że nie należy oddzielać debaty nad opodatkowaniem sektora finansowego od proponowanej reformy VAT<sup>(8)</sup>.

6.5 EKES żywi ponadto obawy dotyczące zakresu PDF oraz obciążenia, jakie stanowiłby on w połączeniu z kwotami podatku VAT niepodlegającego odliczeniu. Chociaż podatek ten można zaprojektować tak, aby był ukierunkowany w szczególnie sposób na rentę ekonomiczną lub ryzyko, PDF w swojej najszerzej zakrojonej formie (PDF kalkulowany metodą dodawania) obejmuje łączny zysk i płace. Zdaniem EKES-u jeśli nowy podatek byłby oparty na przepływach środków pieniężnych lub na podobnych czynnikach, Komisja powinna ocenić zalety opracowania takiego podatku w ramach VAT, aby zmniejszyć ciężar podatku VAT niepodlegającego odliczeniu i tym samym uniknąć wzrostu kosztów ekonomicznych dla wszystkich podmiotów gospodarczych w Europie.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> COM(2007) 746 i 747 wersja ostateczna.