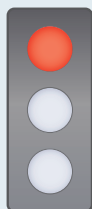


CEL DYREKTYWY: Komisja planuje wprowadzić unijny podatek od transakcji finansowych (FTT), który ma zapewnić nowe źródło dochodów publicznych oraz zwiększyć stabilność rynków finansowych.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Uczestnicy transakcji finansowych (instytucje finansowe i niefinansowe), władze skarbowe.



ZA: . -

- PRZECIWIW:**
- Podatek FTT nie zniechęci instytucji finansowych do zawierania ryzykownych transakcji, a przez to nie uchroni przed wybuchem kolejnego kryzysu w sektorze bankowym.
 - Wyznaczenie jedynie minimalnych stawek podatku stwarza ryzyko „wycieku” transakcji w ramach UE. Zjawisko to może zagrozić stabilności rynku finansowego.
 - Wątpliwości budzi to, czy w ogóle dopuszczalne jest opodatkowanie instytucji finansowych mających swe siedziby w krajach trzecich.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek z 20 września 2011 r. w sprawie **Dyrektywy** Rady w sprawie wspólnego systemu transakcji finansowych oraz zmieniającej dyrektywę 2008/7/EC. **Sygnatura COM(2011) 594.**

Treść

› Ogólne postanowienia i cele

- Głównym celem dyrektywy jest wprowadzenie unijnego podatku od transakcji finansowych (FTT) w celu opodatkowania instrumentów finansowych. Ma on (preambuła pkt. 1):
 - zagwarantować, że branża finansowa weźmie udział w pokryciu kosztów kryzysu finansowego;
 - sprawić, że sektor finansowy będzie „uczciwie opodatkowany” w porównaniu z innymi sektorami;
 - przynieść dochody publiczne.
- Dodatkowo, podatek ma również (preambuła, pkt. 1):
 - skłonić sektor finansowy do uczestniczenia w mniej ryzykownych transakcjach;
 - chronić przed wybuchem kolejnych kryzysów.
- Podatek dotyczyć ma „szerokiej palety instrumentów finansowych”, używanych zarówno na rynkach zorganizowanych, jak i w transakcjach pozagiełdowych, a także „szeroko określonych instytucji finansowych” (preambuła pkt. 3).
- Komisja oczekuje, że unijne dochody z tytułu podatku wyniosą blisko 57 miliardów euro rocznie. Będą one „w całości lub części” płynąć do budżetu Unii poprzez system dochodów własnych Unii Europejskiej [COM(2011) 510], (preambuła pkt. 12 i 13).

› Przedmiot opodatkowania: transakcje finansowe dotyczące „instrumentów finansowych”

- Do „instrumentów finansowych” zalicza się (art. 2 (1), (2) i (6)):
 - zbywalne papiery wartościowe (np. akcje, obligacje (m. in. skarbowe), sekurytyzacje)
 - „instrumenty rynku pieniężnego” (np. papiery wartościowe zbywalne na rynku pieniężnym, takie jak weksle skarbowe, krótkoterminowe papiery dłużne, certyfikaty depozytowe);
 - udziały w „przedsiębiorstwach wspólnego inwestowania” (UCITS; np. fundusze inwestycyjne) oraz w alternatywnych funduszach inwestycyjnych (AIF);
 - instrumenty pochodne (np. porozumienia finansowe, których wartość oparta jest na podstawowych wskaźnikach, takich jak rucho cen akcji, ceny surowców lub kursy wymiany);
 - produkty strukturyzowane („sekurytyzacje”, np. roszczenia powiązane i skonwertowane w zbywalne papiery wartościowe).
- Do „transakcji finansowych” podlegających opodatkowaniu zaliczono (art. 2 (1) nr 1):
 - kupno i sprzedaż „instrumentów finansowych” przed skompensowaniem i rozliczeniem wzajemnych zobowiązań;
 - odkup (np. nabycie i sprzedaż papierów wartościowych z zobowiązaniem do odsprzedaży lub odkupienia ich później) oraz porozumienia o pożyczaniu papierów wartościowych;
 - przenoszenie ryzyka związanego z „instrumentem finansowym” w ramach grupy;
 - zawieranie lub modyfikowanie porozumień dotyczących instrumentów pochodnych;
- Pierwsza emisja (na „rynku pierwotnym”) zbywalnych papierów wartościowych (w tym obligacji skarbowych) nie podlega opodatkowaniu FTT. Ten wyjątek nie obowiązuje w przypadku transakcji na rynku pierwotnym, obejmujących udziały w UCITS oraz w alternatywnych funduszach inwestycyjnych (AIF) (to jest w funduszach pozyskujących środki głównie od zawodowych inwestorów w celu inwestowania ich – a więc np. w funduszach hedgingowych lub nieruchomościowych). (art. 1 (4)).

› Przedmiot opodatkowania: instytucje finansowe

- Komisja dąży do wprowadzenia szczególnego opodatkowania sektora finansowego. FTT płacić będą wyłącznie instytucje finansowe (preambuła pkt. 12).

Analiza z dnia 12 grudnia 2011 r.

- Do „instytucji finansowych” zaliczono (art. 2 (1) nr 7):
 - instytucje kredytowe, firmy inwestycyjne, przedsiębiorstwa ubezpieczeń i reasekuracji, fundusze emerytalne lub instytucje działające na rzecz pracowniczych programów emerytalnych;
 - rynki regulowane i inne zorganizowane platformy obrotu, takie jak giełdy;
 - UCITS oraz alternatywne fundusze inwestycyjne (AIF);
 - jednostki specjalnego przeznaczenia do celów sekurytyzacji oraz przedsiębiorstwa ubezpieczeń i reasekuracji; oraz
 - inne przedsiębiorstwa, prowadzące działalność finansową o „znaczącej wartości” (np. przyjmujące depozyty, nabywające udziały lub handlujące instrumentami finansowymi).
- Instytucja finansowa podlega FTT, jeśli (art. 9 (1) i (2)):
 - jest stroną transakcji, działającą na własny rachunek lub na rachunek innej osoby;
 - działa w imieniu strony transakcji; lub
 - inna instytucja (nie)finansowa zawarła transakcję na jej rachunek.

Jeśli instytucja finansowa działa w imieniu lub na rachunek innej instytucji finansowej, podmiotem opodatkowania jest tylko ta ostatnia (art. 9 (2)).

- Dyrektywa nie dotyczy (art. 1 (3)):
 - Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej (EFSF) oraz mającego powstać w przyszłości Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (ESM);
 - partnerów centralnych (instytucji służących przeprowadzeniu transakcji między kontrahentami);
 - centralnych depozytów papierów wartościowych (przedsiębiorstw zajmujących się deponowaniem i transferem papierów wartościowych).

› Obszar opodatkowania (zasada miejsca siedziby)

- Opodatkowanie transakcji finansowych prowadzone jest na podstawie zasady miejsca siedziby (preambuła pkt. 13).
 - Transakcja finansowa podlega opodatkowaniu FTT, jeśli co najmniej jedna ze stron transakcji jest instytucją finansową utworzoną w UE. Instytucja ta może również działać na rachunek innej osoby lub w imieniu strony transakcji (art. 1 (2)).
 - Instytucję finansową uznaje się za „utworzoną w UE” jeśli (art. 3 (1)):
 - zgodę na jej działalność wydało Państwo Członkowskie UE;
 - jej zarejestrowana lub rzeczywista siedziba lub filia leży w Państwie Członkowskim; lub
 - jest stroną transakcji z inną instytucją finansową utworzoną w danym Państwie Członkowskim lub ze stroną utworzoną na terytorium tego Państwa Członkowskiego, która nie jest instytucją finansową (włączenie pozaunijnych instytucji finansowych).
- Okoliczności powyższe rozpatruje się w kolejności, za siedzibę instytucji uznaje się pierwsze ze zidentyfikowanych państw (art. 3 (2)).

› Podstawa opodatkowania

- Podstawą opodatkowania jest:
 - w przypadku transakcji instrumentami pochodnymi: nominalna wartość porozumienia (bazowa zmienna wykorzystywana do obliczenia wielkości płatności); w przypadku, gdy w grę wchodzi więcej niż jedna wartość nominalna, pod uwagę bierze się najwyższą z nich (art. 6);
 - w przypadku wszystkich innych transakcji finansowych stosuje się płatność uiszczoną lub należną. Jeśli wysokość płatności jest niższa niż cena rynkowa, pod uwagę bierze się tę ostatnią. W przypadku transferu ryzyka związanego z instrumentami finansowymi w ramach grupy, stosuje się cenę rynkową (art. 5).

› Stawki opodatkowania

- Państwa Członkowskie samodzielnie ustalają stawki opodatkowania (art. 8 (2)). Powinny one być „wystarczająco wysokie, by osiągnąć cel ujednoczenia”, ale jednocześnie „wystarczająco niskie, by ryzyko zmiany lokalizacji [instytucji finansowej – przyp. tłum.] było jak najmniejsze” (preambuła pkt. 14).
- Wprowadza się minimalne obowiązujące stawki opodatkowania (art. 8 (2) w połączeniu z art. 5 i 6):
 - 0,01% w przypadku transakcji instrumentami pochodnymi,
 - 0,1% w przypadku pozostałych transakcji finansowych.

› Wymagalność, płacenie podatku i odpowiedzialność

- Podatek staje się wymagalny w przypadku zaistnienia każdej transakcji finansowej (art. 4 (1)). Podatek jest wymagalny nawet jeśli transakcja zostanie następnie anulowana lub zmieniona. Wyjątkiem od tej reguły są pomyłki (art. 4 (2)).
- W przypadku transakcji przeprowadzanych elektronicznie, podatek powinien zostać zapłacony w momencie, gdy stał się wymagalny, a w każdym innym przypadku – nie później niż w ciągu trzech dni roboczych (art. 10 (4)).
- Wszystkie strony transakcji (także instytucje niefinansowe) są zbiorowo i indywidualnie odpowiedzialne za jakiegokolwiek opóźnienia w opłaceniu należnych podatków (art. 9 (3)). Państwa Członkowskie są upoważnione do rozszerzania zakresu odpowiedzialności [za płatność podatku – przyp. tłum.] na strony nie zaangażowane w transakcję (art. 9 (4)).

› Wdrożenie przez Państwa Członkowskie

- Państwa Członkowskie muszą stosować przepisy niniejszej dyrektywy od 1 stycznia 2014 r. (art. 17 (1)).

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

W tej chwili nie istnieją unijne przepisy w sprawie opodatkowania transakcji finansowych.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, wyłącznie ujednoczona na poziomie UE definicja „podstawowych cech podatku od transakcji finansowych” może pomóc w uniknięciu nadmiernego „wycieku” transakcji i uczestników rynku oraz substytucji instrumentów finansowych w ramach UE, a także zapobiec „potencjalnemu podwójnemu opodatkowaniu lub braku opodatkowania”. W ten sposób można uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu rynku i zagwarantować „właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

Analiza z dnia 12 grudnia 2011 r.

Tło polityczne

W marcu 2010 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie opodatkowania branży finansowej. W październiku 2010 r. Komisja w komunikacie [COM(2010) 549] porównała skutki wprowadzenia podatku od transakcji finansowych z efektami podatku od działalności finansowej, obejmującego zyski instytucji finansowych i wypłacane w nich wynagrodzenia. W rezultacie analizy stwierdzono, że w przypadku jednostronnego wprowadzenia podatku finansowego na szczeblu UE, podatek od działalności finansowej byłby „bardziej obiecujący”, bowiem podatek od transakcji finansowych niesie ze sobą wysokie ryzyko „wycieku” transakcji. Mimo to 29 czerwca 2011 r. podatek od transakcji finansowych został uwzględniony we „Wniosku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej” [COM(2011) 510], jako nowe potencjalne źródło dochodów UE. W uwagach końcowych po posiedzeniu grupy G20 w Cannes 4 listopada 2011 r. nie wezwano do wprowadzenia FTT. Zaznaczono jedynie, że wielu członków Grupy chciałoby to zrobić.

Procedura legislacyjna

28 października 2011	Przyjęcie przez Komisję
termin niest ustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	DG ds. Podatków i Unii Celnej
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnej (wiodąca), sprawozdawca: Anni Podimata (grupa Socjalistów i Demokratów), Komisja Budżetu, Rozwoju, Rynku Wewnętrznego i ochrony konsumentów, Komisja ds. Prawa
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	Jednomyślność (nieobecność nie jest traktowana jako głos sprzeciwu)

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 113 TFEU (harmonizacja podatków pośrednich)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje dzielone (art. 4 (1) TFEU)
Procedura legislacyjna	Szczególna procedura legislacyjna (wyłącznie wysłuchanie Parlamentu Europejskiego, art. 289 (2) TFEU)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarke

W trakcie kryzysu finansowego wiele instytucji finansowych zdołało uniknąć wzięcia na siebie odpowiedzialności za swe własne poczynania. Zamiast tego mogły cieszyć się państwowym wsparciem udzielanym na dużą skalę. Dlatego też zamiar zaangażowania sektora finansowego w ponoszenie kosztów kryzysu oraz chęć zapobieżenia podobnym kłopotom w przyszłości zasługuje na wsparcie.

Podatek od transakcji finansowych nie jest jednak odpowiednim narzędziem do tego celu. Mimo że do pewnego stopnia – w zależności od wielkości „wycieku” transakcji – mógłby on stać się źródłem zakładanych dochodów publicznych, przez co osiągnięty zostałby fiskalny cel podatku, **to nie wypełni on swej funkcji sterującej, mianowicie nie zniechęci instytucji finansowych do angażowania się w ryzykowne transakcje, a przez to nie ochroni przed powtórką kryzysu. Nie można bowiem systemowo ograniczyć szkodliwych dla gospodarki zachowań** czyniąc je droższymi – wręcz przeciwnie, **taki ruch może spowodować jeszcze większe szkody.**

Po pierwsze, nie ma niezbitych dowodów na to, które transakcje finansowe, dotyczące których instrumentów finansowych oraz w jakich warunkach zagrażają stabilności finansowej. FTT mógłby stworzyć stabilizujące bodźce tylko wtedy, gdyby dowody takie istniały.

Fakt, że wprowadza się jedynie **minimalne stawki opodatkowania FTT** może oznaczać **zagrożenie dla stabilności finansowej**. Państwa Członkowskie wykorzystają bowiem powstające w ten sposób możliwości, by wprowadzić różne stawki opodatkowania. To może prowadzić do zwiększonego „wycieku” transakcji finansowych, a w konsekwencji – do ich koncentracji w ramach UE. Jest prawdopodobne, że centra finansowe, które powstaną lub zostaną wzmocnione w wyniku tego procesu będą tylko w ograniczony sposób zainteresowane regulacjami wzmacniającymi rynek.

Po drugie, podatek będzie dotyczył wszystkich uczestników rynku, także tych uczestniczących w efektywnym procesie kształtowania cen, a przez to zwiększających skuteczność rynku. Z jednej strony FTT może być odpowiednim instrumentem zmniejszającym atrakcyjność handlu o dużej częstotliwości transakcji, w którym aktywa kupuje się i sprzedaje w ciągu kilku minut lub nawet sekund – podatek zmniejszy bowiem lub zupełnie zlikwiduje marże obowiązuje w tego rodzaju handlu, zwykle niewielkie. Nie można tego jednak traktować w kategorii korzyści, gdyż niekoniecznie musi to doprowadzić do zmniejszenia chwiejności rynków. Podatek zwiększy koszty transakcji, a przez to spowoduje spadek liczby uczestników rynku i zmniejszy potencjał partnerów biznesowych. W rezultacie pojedyncze transakcje będą mogły powodować większe wahania cen.

Handel o dużej częstotliwości transakcji często przyczynia się do eliminacji nieefektywności rynku, przez co optymalizuje proces kształtowania cen (tzw. arbitraż cenowy). Co więcej, mocniejsze zachęty do dłuższego trzymania instrumentów finansowych zwiększą koszty pozyskania kapitału, ponieważ inwestorzy będą domagać się stosownego wynagrodzenia za wydłużony okres trzymania instrumentu, a to ostatecznie spowoduje, że gracze będą mieli mniejszą ochotę do inwestowania.

Po trzecie, wprowadzenie podatku może spowodować znaczne szkody, ponieważ ma on zostać nałożony nie tylko na transakcje, które rzekomo zagrażają stabilności rynku finansowego, ale również na transakcje pochodne służące zabezpieczeniu ryzyka, jak również na inne transakcje uzasadnione ekonomicznie – wszystkie one staną się droższe.

Analiza z dnia 12 grudnia 2011 r.

Podatek od transakcji finansowych nie zwiększy więc stabilności rynku finansowego, a więc i nie przyczyni się do zapobieżenia kolejnemu kryzysowi w sektorze bankowym.

Do FTT nie jest przekonana nawet sama Komisja: „Nie ma dowodów na to, że potencjalne korzystne efekty podatku od transakcji będą większe od potencjalnych kosztów” (Ocena Wpływu vol. 17, s. 8). Zarówno FTT, jak i podatek od działalności finansowej zagwarantowałyby wyższe dochody podatkowe; w przypadku FTT ryzyko „wycieku” transakcji byłoby znacznie wyższe, a spowolnienie wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia większe (Ocena Wpływu vol. 1, s. 38).

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Wprowadzenie FTT wiązać się będzie ze zmniejszeniem efektywności. Na przykład – nawet sama Komisja spodziewa się zmniejszenia netto korzyści ekonomicznych o nawet 200 miliardów euro, a to kwota znacznie większa niż w przypadku podatku od działalności finansowej (Ocena Wpływu vol. 17, s. 4 i 5).

Wpływ na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia

Wyższe koszty pozyskania kapitału, wynikające z tego, że podatek obniży ochotę do inwestowania, spowodują zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego. W efekcie można się spodziewać negatywnego wpływu na poziom zatrudnienia. Komisja oczekuje, że produkt krajowy brutto spadnie o 0,53 proc. (Wyjaśnienie s. 5, Ocena Wpływu vol. 1, s. 52).

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Zasada siedziby, w przypadku której znaczenie przy opodatkowaniu ma nie miejsce zawarcia transakcji, a miejsce siedziby jej stron, zmniejszy ryzyko „wycieku” transakcji związane z FTT. FTT zwiększy jednak koszt pozyskania kapitału przez firmy działające w UE. Dopóki FTT istnieć będzie tylko w UE, będzie to miało negatywny wpływ na UE jako miejsce lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska ujednocila podatki pośrednie obowiązujące w Państwach Członkowskich, jeśli jest to konieczne do ustanowienia i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz do zapobiegania zakłóceniom swobody konkurencji (art. 113 TFEU).

Pomocniczość

Unijna harmonizacja FTT zmniejszy ryzyko, że wprowadzenie tego podatku wywoła „wyciek” transakcji finansowych oraz przenoszenie instytucji finansowych w ramach Unii do krajów, w których FTT nie obowiązuje. Mimo to skutki harmonizacji i tak będą ograniczone – kraje będą mogły skorzystać ze swobody w odniesieniu do implementacji podatku oraz ustalić różniące się stawki opodatkowania.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Państwa mogą nakładać podatki tylko wtedy, gdy istnieje ścisły związek pomiędzy dziedziną opodatkowania a terytorium zainteresowanego państwa (tzw. realny związek). Wywodzi się to z zasady terytorialności, która należy do ogólnych zasad prawa międzynarodowego i obowiązuje również w Unii Europejskiej. W rzeczywistości jednak to od uznania ustawodawcy zależy decyzja, jaki element łączący powinien mieć znaczenie przy opodatkowaniu. Wątpliwości budzi jednak to, czy zawarcie umowy z podmiotem z Unii Europejskiej wystarczy do tego, by podlegać opodatkowaniu. Tę kwestię będzie musiał wyjaśnić Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Możliwe działania UE w przyszłości

W przypadku, gdy nie uda się osiągnąć jednolitego stanowiska 27 Państw Członkowskich, FTT będzie mógł zostać wprowadzony w ramach procedury wzmocnionej współpracy – na mocy art. 20 TEC w połączeniu z art. 326 i nast. TFEU. W takim przypadku wymogi dyrektywy dotyczącej podatków pośrednich, dotyczące podniesienia kapitału (2008/7/EC) będą musiały być stosowane, a wzmocniona współpraca będzie musiała być zgodna z prawem unijnym (art. 326 podparagraf 1 TFEU). Wniosek Komisji w sprawie zmiany dyrektywy MiFiD [COM(2011) 656] zawiera nową definicję terminu „instrumenty finansowe”, zgodnie z którą w przyszłości za instrumenty finansowe objęte FTT uznawane będą pozwolenia na emisję.

WNIOSKI

Chociaż FTT osiągnie do pewnego stopnia swoje cele fiskalne, z pewnością nie zdoła wypełnić celu głównego. Nie zniechęci branży finansowej do angażowania się w ryzykowne transakcje biznesowe, jak również nie uchroni przed kolejnym kryzysem bankowym. FTT może nawet zagrozić stabilności rynków finansowych, ponieważ wprowadzenie jedynie minimalnych stawek opodatkowania wywoła „wyciekanie” transakcji finansowych w ramach UE. Wątpliwości budzi to, czy opodatkowanie banków mających siedziby w państwach trzecich jest w ogóle dopuszczalne.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl