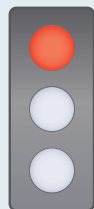


TEMAT KOMUNIKATU: Podatek od transakcji finansowych (FTT) ma zapewnić dochody i zwiększyć stabilność rynków finansowych.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Strony transakcji finansowych – w tym również z nie uczestniczących Państw Członkowskich i krajów trzecich.



ZA: • FTT spełni swój cel fiskalny i zapewni spodziewane dochody.

PRZECIW: • FTT nie osiągnie innych stawianych przed nim celów: nie zmusi instytucji finansowych do rezygnacji z ryzykownej działalności i nie zapobiegnie kryzysom. Niekoniecznie zwiększy też stabilność rynków finansowych.

• Fakt, że obowiązek podatkowy będzie się pojawiał nawet wówczas, gdy tylko druga umawiająca się strona lub papier wartościowy będzie pochodził z uczestniczącego Państwa Członkowskiego oznacza rozciągnięcie do granic możliwości istniejącej w prawie międzynarodowym zasady terytorialności.

• FTT zwiększy koszt kapitału ponoszony przez przedsiębiorstwa z uczestniczących Państw Członkowskich.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie Dyrektywy Rady na temat **Wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych**. Sygnatura COM(2013) 71 z 14 lutego 2013 r.

Streszczenie

› Tło, cele i uwagi ogólne

- Po fiasku pomysłu wprowadzenia w całej UE Podatku od transakcji finansowych [COM(2011) 594], jedenaście Państw Członkowskich – Belgia, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Austria, Portugalia, Słowenia i Słowacja – zaproponowały nawiązanie „wzmocnionej współpracy” dotyczącej tego podatku. W związku z tym Komisja przedstawiła nową, nieco zmienioną wersję wniosku.
- Podatek od transakcji finansowych (FTT) dotyczy transakcji „instrumentami finansowymi”. Jego celem jest (Preambuła pkt 1):
 - zagwarantowanie, by sektor finansowy „w sprawiedliwy i znaczący sposób” uczestniczył w ponoszeniu kosztów kryzysu,
 - zagwarantowanie, by sektor finansowy był „opodatkowany w sposób sprawiedliwy” w porównaniu z innymi sektorami, oraz
 - zapewnienie dodatkowych przychodów do budżetów ogólnych lub na „konkretne cele polityczne”.
- Podatek ma również (Preambuła pkt 1):
 - zniechęcić sektor finansowy do angażowania się w „nadmiernie ryzykowną działalność” oraz
 - pomóc w uniknięciu kryzysów w przyszłości.
- Komisja spodziewa się, że przychody z tytułu podatku sięgną ok. 31 miliardów euro rocznie. „Część” tych środków trafiłaby do budżetu UE. Wysokość składki krajowej opartej na DNB zostałaby wówczas odpowiednio zmniejszona (Memorandum Wyjaśniające, str. 15).

› Przedmioty opodatkowania: transakcje finansowe prowadzone na „instrumentach finansowych”

- Do „instrumentów finansowych” zalicza się: (art. 2 (1) nr 3 i 7)
 - zbywalne papiery wartościowe – np. dostępne do obrotu papiery wartościowe, takie jak akcje, obligacje (rządowe), sekurytyzacje;
 - „instrumenty rynku pieniężnego” - czyli papiery wartościowe podlegające obrotowi na rynku pieniężnym, takie jak bony skarbowe, obligacje krótkoterminowe, certyfikaty depozytowe;
 - udziały lub akcje w „przedsiębiorstwach zbiorowego inwestowania” (UCITS) – czyli funduszach inwestycyjnych i alternatywnych funduszach inwestycyjnych (AIF);
 - instrumenty pochodne – czyli umowy finansowe, których wartość uzależniona jest od wyceny instrumentów bazowych, takich jak ceny akcji, surowców lub kursy walut;
 - produkty strukturyzowane („sekurytyzacje”) - czyli zobowiązania, które zostały zagregowane w formie papierów wartościowych podlegających obrotowi.
- Mianem „transakcji finansowych” podlegających FTT określa się: (art. 2 (1) nr 2)
 - sprzedaż i kupno „instrumentów finansowych”, następujące przed saldowaniem lub rozliczeniem,
 - transfery ryzyka związanego z danym instrumentem finansowym pomiędzy podmiotami z grupy kapitałowej,
 - zawarcie umów dotyczących instrumentów pochodnych przed saldowaniem lub rozliczeniem,
 - wymianę instrumentów finansowych,
 - umowy z udzielonym przyrzeczeniem odkupu – czyli kupno lub sprzedaż papierów wartościowych z obowiązkiem odkupu lub odsprzedaży w późniejszym terminie,
 - umowy udzielenia i zaciągnięcia pożyczek papierów wartościowych.

Analiza z dnia 17 czerwca 2013 r.

- Do „transakcji finansowych” nieobjętych FTT zalicza się: (art. 3 (4))
 - pierwszą emisję (transakcję na rynku pierwotnym) zbywalnych papierów wartościowych, w tym obligacji rządowych,
 - transakcje z udziałem banków centralnych Państw Członkowskich, ECB, Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), Europejskiego Mechanizmu Stabilności(ESM) oraz Unii Europejskiej, związanych z udzielaniem pomocy finansowej w przypadku problemów z bilansem płatniczym lub w obliczu poważnych problemów, np. klęski żywiołowej.

› Płatnicy podatku: instytucje finansowe

- Komisja chce, by podatek obejmował sektor finansowy. FTT byłyby więc płacone wyłącznie przez instytucje finansowe (Preambuła pkt 12).
- „Instytucje finansowe” definiuje się jako: (art. 2 (1) nr 8)
 - instytucje kredytowe, firmy inwestycyjne, przedsiębiorstwa ubezpieczeń i reasekuracji, fundusze emerytalne i instytucje prowadzące zakładowe programy emerytalne,
 - rynki regulowane i wszelkie inne zorganizowane systemy lub platformy obrotu, takie jak giełdy papierów wartościowych,
 - UCITS i alternatywne fundusze inwestycyjne (AIF),
 - spółki celowe stworzone do realizacji sekurytyzacji lub przejścia ryzyka od towarzystw ubezpieczeń lub reasekuracji oraz
 - wszelkie inne przedsiębiorstwa, instytucje lub osoby prowadzące działalność finansową, w przypadku których średnia roczna wartość transakcji finansowych w ciągu ostatnich trzech lat przekracza 50 proc. ich średniego rocznego obrotu netto ogółem.
- Obowiązek uiszczenia FTT spada na instytucję finansową w chwili, gdy (art. 10 (1))
 - jest ona stroną transakcji, i to zarówno wtedy, gdy działa na własne konto, jak i gdy działa na cudze konto;
 - działa ona w imieniu strony transakcji, lub
 - transakcja została przeprowadzona na jej konto.

W sytuacji, gdy instytucja działa w imieniu lub na konto innej instytucji finansowej, tylko ta inna instytucja ma obowiązek zapłacić FTT (art. 10 (2)).

- Obowiązek uiszczenia FTT nie dotyczy: (art. 3 (2))
 - partnerów centralnych (CCP) – czyli podmiotów obsługujących transakcje pomiędzy partnerami;
 - centralnych depozytów papierów wartościowych – czyli firm, które przechowują i transferują papiery wartościowe,
 - Państw Członkowskich i organów publicznych, którym powierzono zarządzanie długiem publicznym.

› Zasada siedziby, zasada miejsca emisji i określanie państwa, w którym podatek jest pobierany

- Transakcja finansowa jest objęta FTT, jeśli co najmniej jedna z jej stron jest instytucją finansową zarejestrowaną w UE (zasada siedziby) (art. 3 (1)).
- Uznaje się, że instytucja finansowa ma siedzibę w danym Państwie Członkowskim uczestniczącym w systemie, jeśli: (art. 4 (1))
 - została zarejestrowana przez uczestniczące Państwo Członkowskie,
 - została zarejestrowana przez nie uczestniczące Państwo Członkowskie, ale prowadzi działalność w państwie uczestniczącym na podstawie tej rejestracji (opodatkowanie dotyczy wówczas tylko transakcji prowadzonych w uczestniczącym Państwie Członkowskim),
 - ma zarejestrowane biuro lub oddział w uczestniczącym Państwie Członkowskim,
 - jest stroną transakcji finansowej dotyczącej „instrumentu finansowego”, wyemitowanego w uczestniczącym Państwie Członkowskim (zasada emisji). Nie dotyczy to instrumentów pochodnych, którymi handel odbywa się poza zorganizowanymi platformami.

Miejsce siedziby jest określane według pierwszego spełnionego warunku z powyższej listy w kolejności od jej początku (art. 4 (4)). Podatek musi zostać zapłacony w danym uczestniczącym Państwie Członkowskim (art. 10 (1)).

› Podstawa opodatkowania

Podstawa opodatkowania:

- w przypadku umów dotyczących instrumentów pochodnych jest równa ich wartości hipotetycznej; w przypadku występowania więcej niż jednej wartości hipotetycznej, do celów ustalenia podstawy opodatkowania stosuje się wartość najwyższą (art. 7);
- w przypadku wszystkich innych transakcji finansowych jest równa uiszczonej zapłacie; gdy jej wartość jest niższa od ceny rynkowej, stosowana jest ta ostatnia; w przypadku transferów pomiędzy podmiotami z grupy ryzyka związanego z instrumentami finansowymi, stosuje się cenę rynkową (art. 6).

› Stawki podatku

- Stawki podatku ustalają Państwa Członkowskie (art. 9 (2), zdanie 1).
- UE ustala następujące minimalne stawki podatku (art. 9 (2), zdanie 2 w powiązaniu z art. 6 i 7):
 - 0,01 proc. w przypadku umów dotyczących instrumentów pochodnych;
 - 0,1 proc. w przypadku pozostałych transakcji finansowych.

› Wymagalność, płatność i odpowiedzialność

- FTT staje się wymagalny w momencie przeprowadzenia transakcji finansowej (art. 5 (1)).
- W przypadku transakcji realizowanych elektronicznie, podatek musi być zapłacony od razu, gdy stanie się wymagalny, we wszystkich innych przypadkach – w ciągu trzech dni roboczych (art. 11 (5)).
- Wszystkie strony transakcji (w tym instytucje niefinansowe) są solidarnie zobowiązane do zapłaty podatku nieopłaconego w powyższym terminie (art. 10 (3)). Państwa Członkowskie mogą rozszerzyć obowiązek podatkowy na osoby inne niż te, które są stroną transakcji (art. 10 (4)).

Analiza z dnia 17 czerwca 2013 r.

Główne zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie zasady miejsca emisji, w efekcie czego wszystkie transakcje instrumentami finansowymi wyemitowanymi w uczestniczących Państwach Członkowskich będą podlegać opodatkowaniu FTT. Zrezygnowano natomiast z opodatkowania FTT transakcji Państw Członkowskich przeprowadzanych w ramach zarządzania długiem oraz partnerów centralnych, w związku z transakcjami z udziałem EFSF i ESM.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, wyłącznie FTT wprowadzony na szczeblu UE może zapobiec przenoszeniu transakcji pod inne jurysdykcje i arbitrażowi podatkowemu, pozwoli uniknąć zakłóceń konkurencji oraz uniemożliwi podwójne opodatkowanie lub jego brak – nawet jeżeli nie będzie stosowany we wszystkich Państwach Członkowskich UE.

Tło polityczne

W 2011 r. Komisja zaproponowała przyjęcie Dyrektywy dotyczącej FTT, która obowiązywałaby w całej UE [COM(2011) 594], nie osiągnięto jednak koniecznej jednomyślności w Radzie UE. Następnie 28 września 2012 r. część Państw Członkowskich wezwała Komisję do przedstawienia wniosku w sprawie dyrektywy, która umożliwiłaby wzmocnienie współpracy w dziedzinie FTT. 22 stycznia 2013 r. Rada zaaprobowała to rozwiązanie (Decyzja 2013/52/EU), przy sprzeciwie Wielkiej Brytanii, Luksemburga, Malty i Republiki Czeskiej. W kwietniu 2013 r. Wielka Brytania zaskarżyła decyzję Rady w sprawie wzmocnionej współpracy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ECJ, Wielka Brytania/Rada, sprawa C-209/13).

Procedura prawna

14 lutego	przyjęcie przez Komisję Europejską
termin nieustalony	przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych (prowadząca), sprawozdawca Anni Podimata (Grupa Socjalistów i Demokratów, Grecja)
Sposób decyzji w Radzie UE	Jednomyślność wśród uczestniczących Państw Członkowskich (absencja w głosowaniu nie oznacza głosu sprzeciwu).

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne	Art. 113 TFEU (ujednoczenie podatków pośrednich)
Rodzaj kompetencji legislacyjnych	Kompetencje dzielone (art. 4 (1) TFEU)
Procedura legislacyjna	Specjalna procedura prawna [Parlament Europejski pełni jedynie rolę konsultacyjną (art. 289 (2) TFEU)]

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

W trakcie kryzysu finansowego wiele instytucji finansowych zdołało uniknąć poniesienia odpowiedzialności za swoje działania. Instytucje te mogły korzystać z wysokiego poziomu wsparcia ze źródeł publicznych. Dlatego też plan zaangażowania sektora finansowego w ponoszenie wspomnianych kosztów i zapobiegania podobnym kryzysom w przyszłości zasługuje na poparcie.

Podatek od transakcji finansowych (FTT) nie jest jednak odpowiednim instrumentem do realizacji tych celów. Może, do pewnego stopnia – w zależności od wartości transakcji, które „wyciekną” poza system – przysporzyć kasie państwowej zakładane dochody, a przez to osiągnąć swój cel fiskalny, ale nie spełni swojej funkcji sterującej, mianowicie nie zniechęci instytucji finansowych do angażowania się w ryzykowne transakcje – a więc i nie uchroni przed powtórką kryzysu, a co więcej niekoniecznie zwiększy stabilność rynków finansowych. Wynika to z faktu, że nie można systemowo zapobiec szkodliwym ekonomicznie zachowaniom podnosząc ich koszt – taka taktyka może nawet wywołać jeszcze większe szkody.

Po pierwsze, nie ma odpowiedzi na pytanie, które transakcje finansowe, dotyczące których instrumentów finansowych i w jakich okolicznościach dokonywane, zagrażają stabilności finansowej. FTT byłby czynnikiem stabilizującym tylko wtedy, gdyby ta odpowiedź była znana.

Po drugie, podatek dotyczy wszystkich uczestników rynku, w tym także tych, którzy przyczyniają się do efektywnego kształtowania cen, przez co zwiększają skuteczność rynku. Z jednej strony FTT może być odpowiednim instrumentem do zmniejszenia atrakcyjności handlu wysokiej częstotliwości, w ramach którego inwestorzy zajmują i zamykają pozycję w ciągu kilku minut lub nawet sekund, ponieważ podatek zminimalizuje lub nawet zrównoważy niskie zwykle marże uzyskiwane w tego rodzaju handlu. Ten efekt nie powinien być jednak przeceniany, nie musi bowiem koniecznie prowadzić do zmniejszenia chwiejności rynków. Podatek zwiększy koszty transakcji, przez co spowoduje spadek liczby uczestników rynku i zmniejszy potencjał partnerów biznesowych. W rezultacie pojedyncze transakcje będą mogły powodować bardziej znaczące wahania cen. Handel wysokich częstotliwości często przyczynia się do eliminowania niedoskonałości rynku, przez co ułatwia proces cenotwórczy (tzw. arbitraż cenowy). Co więcej, nasilające się bodźce do dłuższego przetrzymywania papierów wartościowych również oznaczają będą zwiększenie kosztów kapitału, ponieważ

Analiza z dnia 17 czerwca 2013 r.

inwestorzy będą domagać się opłat proporcjonalnych do wydłużonego okresu trzymania papierów. W efekcie zmniejszy to ochotę uczestników rynku do inwestowania.

Po trzecie, wprowadzenie podatku może być szkodliwe, ponieważ zostanie on nałożony nie tylko na transakcje, które rzekomo zagrażają stabilności rynku finansowego. Będą nim obłożone również transakcje instrumentami pochodnymi związane z zabezpieczaniem się od ryzyka i inne ekonomicznie uzasadnione transakcje, a to sprawi, że ich realizowanie będzie droższe.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Wzrost kosztu kapitału – zdaniem Komisji o 0,7 punktu bazowego – w efekcie wprowadzenia podatku zmniejszy skłonność do inwestowania i doprowadzi do spadku tempa wzrostu. Prawdopodobny jest więc niekorzystny wpływ na poziom zatrudnienia. Komisja spodziewa się spadku PKB o 0,53 proc. (Ocena wpływu, s. 45).

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Zastosowanie zasad miejsca siedziby i miejsca emisji zmniejszy ryzyko „wycieku” transakcji wynikającego z wprowadzenia FTT, ale zwiększy koszt kapitału ponoszony przez firmy w uczestniczących Państwach Członkowskich. Będzie to miało negatywny wpływ na te kraje jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Art. 113 TFEU (Ujednoczenie podatków pośrednich) jest odpowiednią podstawą prawną dla wprowadzania tego rodzaju rozwiązań.

Pomocniczość

Ujednoczenie FTT zmniejszy ryzyko przenoszenia („przeciekania”) transakcji finansowych i instytucji pomiędzy uczestniczącymi Państwami Członkowskim. Nie będzie to miało jednak większego znaczenia, jeśli te kraje skorzystają z przyznanej im swobody w zakresie wdrażania podatku i ustalą zróżnicowane stawki.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Państwa mogą nakładać podatki tylko wówczas, gdy istnieje wystarczająco bliski związek pomiędzy przedmiotem opodatkowania i terytorium danego kraju („rzeczywisty związek”). Wynika to z zasady terytorialności obowiązującej w prawie międzynarodowym, wiążącej również na terenie UE. W tym kontekście zastosowane we wniosku Komisji najszerze z możliwych definicje zasad miejsca siedziby i emisji budzą wątpliwości. Zgodnie z nimi zobowiązanie podatkowe powstaje nawet w przypadku, gdy jedynie druga strona transakcji lub będący przedmiotem obrotu papier wartościowy pochodzą z uczestniczącego Państwa Członkowskiego – i nie ma tu znaczenia, czy dana transakcja odbywa się na terytorium uczestniczącego Państwa. Oznacza to rozciągnięcie zasady terytorialności do granic możliwości i wymaga wyjaśnienia ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który – co trzeba przyznać - zdaje się jednak skłaniać ku rozszerzającej interpretacji zasady terytorialności (zob. ECJ, sprawa C-366 z 21 grudnia 2011 r.).

Ograniczenie obowiązywania FTT wyłącznie do uczestniczących Państw Członkowskich zmniejszy skalę swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TFEU). Ograniczenie to można jednak uznać za uzasadnione, jeśli – podobnie jak Komisja – przyjmie się opinię, że Dyrektywa przyczyni się do stabilizacji rynków finansowych, przez co jej przyjęcie leży w interesie publicznym. FTT jest zgodny z Dyrektywą w sprawie podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (2008/7/EC). Ta druga nie pozwala jednak na opodatkowanie emisji papierów wartościowych oraz transakcji na rynku pierwotnym (ECJ, sprawa C-415/02 z 15 lipca 2004 r.), pozwala za to na opodatkowanie rynku wtórnego.

WNIOSKI

FTT spełni swój cel fiskalny, ale nie zdoła wypełnić funkcji sterującej – nie zniechęci instytucji finansowych do angażowania się w ryzykowne transakcje, a przez to nie uchroni przed powtórką kryzysu i niekoniecznie zwiększy stabilność na rynkach finansowych. Fakt, że obowiązek uiszczenia podatku będzie powstawał nawet wówczas, gdy tylko druga umawiająca się strona lub papier wartościowy pochodzą z uczestniczącego Państwa Członkowskiego, stanowi rozciągnięcie do granic możliwości zasady terytorialności obowiązującej w prawie międzynarodowym. Ta kwestia będzie musiała zostać wyjaśniona przez ECJ. Choć zastosowanie obu zasad (miejsca siedziby i emisji) zmniejszy ryzyko „wycieku” transakcji, zwiększy jednocześnie koszt kapitału dla przedsiębiorstw z uczestniczących Państw Członkowskich.

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