

23. marec 2012

Efektívne zdanenie finančného sektora Prečo súčasné nastavenie bankového odvodu nie je ideálne

Pripravil: Ján Tóth, Miroslav Kováč, Juraj Franek

Vývoj v slovenskom bankovom sektore ide po stopách tradičného modelu, kde retail bude dominovať aj vkladom aj úverom. Súčasný bankový odvod zaťažuje viac konkurencie vystaveného a mobilnejšieho segmentu korporátneho bankovníctva. A pritom možné fiskálne následky do budúcnosti zrejme budú viac súvisieť so sanáciou Fondu ochrany vkladov a teda retailu. V tomto sektore je viac prítomný nedostatok konkurencie, informačná výhoda poskytovateľov, ako aj morálny hazard súvisiaci s poistením vkladov. Zároveň celková výška odvodu je medzinárodne veľmi vysoká. Preto z pohľadu rastu sa javí byť lepšia alternatíva viac zaťažiť retail, zároveň znížiť zaťaženie podnikových vkladov, ako aj celkové odvodové zaťaženie. A to aj za cenu presunu Fondu ochrany vkladov do verejného sektora.

Nedávna finančná kríza nasledovaná ekonomickou a v súčasnosti pretrvávajúcou fiškálnou krízou vyvoláva naliehavú potrebu konsolidovania verejných financií. Zdroje pre znižovanie deficitov je potrebné hľadať aj na príjmovej strane, kde by sa pozornosť na potenciálne zvyšovanie daní mala podľa OECD a EK upriamiť na dane, ktorých zvýšenie nebude priveľkým bremenom pre ekonomický rast (nepriame dane, majetkové dane, negatívne externality).

Často rezonovanou otázkou vo svete je, akým spôsobom sa spravodlivo a bez škôd na zdravom podnikateľskom prostredí vysporiadať s významným podielom finančného sektora na vzniku uvedených kríz. Priame náklady boli do 3% HDP vo vyspelých ekonomikách, nepriame zrejme vyššie vo forme vyvolanej recesie. A preto je namieste spôsob refundácie nákladov, ktoré pre záchranu finančného sektora vynaložili daňovníci. Najmä v krajinách, kde boli verejné financie zaťažené záchranou nesolventných bánk, pristúpili niektoré krajiny k dodatočnému „zdaňovaniu“¹ finančného sektora.

Problematikou zdanenia finančného sektora sa zaoberá MMF vo svojej správe „A fair and substantial contribution by the financial sector – Final report for the G-20“ z júna 2010. MMF navrhuje zdaňovanie ako kompenzáciu zvýhodnenia finančného sektora pri oslobodení od platenia DPH. MMF je však proti (hrubej) transakčnej dani (tzv. Tobinova daň, viď Box 1) a prikláňa sa k zdaňovaniu, ktoré by simulovalo DPH, ktorá nezaťažuje finančný sektor (tzv. Financial Activities Tax – FAT) – viď Box 2. To sa MMF javí ako najlepší spôsob zdanenia finančného sektora, ktorý by odstránil daňovú preferenciu tohto sektora². Presné kvantifikácie nie sú dostupné³. Problémom tejto dane je ich jednostranné zavedenie, ktoré by mohlo znovýchodniť daný sektor voči konkurencii v zahraničí (ktorá je v eurozóne oveľa intenzívnejšia). A preto sa odporúča koordinovaný a nie jednostranný prístup. Na Slovensku ale nevznikla potreba záchranu finančného sektora počas tejto globálnej krízy. Je faktom, že niektoré slovenské štátne banky boli však zachraňované začiatkom tohto tisícročia v čistom náklade 2,5 mld. eur (8% HDP)⁴. Dôvodom bolo štátne vlastníctvo bánk⁵, ako aj transformáciou poznačený veľmi kolísavý a ťažšie predvídateľný vývoj ekonomiky spojený s nižšou úrovňou lokálneho know-how v bankovníctve. Oba tieto dôvody sa už v budúcnosti nezopakujú. A preto zrejme neexistuje na Slovensku dôvod k takémuto ex-post

¹ V tomto komentári sa bude používať termín zdaňovanie voľnejšie pre daňový a iný finančný odvod, vrátane poistenia.

² Smernica Rady 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty oslobodzuje väčšinu hlavných finančných služieb od dane. Členským štátom však do určitej miery umožňuje priznať zdaniteľným osobám možnosť rozhodnúť sa pre zdanenie týchto služieb. Dôvody pre oslobodenie finančných služieb od dane sú zväčša praktické a súvisia najmä s ťažkosťami pri meraní základu dane. V SR sú finančné služby oslobodené od dane podľa § 39 zákona č. 222/2004 Z. z. o DPH v znení neskorších predpisov. Pri oslobodených finančných službách si finančné inštitúcie nemôžu odpočítať daň z tovarov a služieb, ktoré použijú na dodanie finančných služieb oslobodených od dane.

³ Hrubý prepočet aplikovaný na pridanú hodnotu v bankovom sektore naznačuje zvýhodnenie na úrovni 70-90 mil eur z pohľadu vnútornej alokácie zdrojov. Z pohľadu medzinárodnej konkurencie by to znamenalo zníženie konkurenciaschopnosti sektora.

⁴ Hrubé náklady boli 124 mld. Sk (105 mld. Sk zlé úvery, 19 mld. Sk kapitálové posilnenie), znížené o príjmy z privatizácie na úrovni 50 mld. Sk.

⁵ A z toho plynúci manažérsky – vlastnícky problém, ktorý vyústil do tunelovania štátnych bánk ich manažermi.

zdaneniu finančných inštitúcií, aký majú tie krajiny, ktoré vynaložili veľké verejné zdroje na záchranu finančného sektora⁶.

Ostávajú však nasledujúce možné dôvody pre zdaňovanie:

- vytvorenie zdrojov na krytie prípadných budúcich kríz vo finančnom sektore
- zníženie objemu rizikových obchodov na finančných trhoch, alternatíva voči regulácii

Pre tento účel MMF odporúča zavedenie *finančného stabilizačného príspevku* (tzv. financial stability contribution – FSC). Zdanenie by bolo vnímané ako poistenie voči bankrotu. V ideálnom svete by každá inštitúcia mala platiť tento príspevok v závislosti od jej vplyvu na tzv. systémové riziko. Daňový základ by bol pasíva znížené o kapitál a poistené vklady.

Slovenský bankový odvod – prečo je zle nastavený

S účinnosťou od 1.1.2012 sú vybrané finančné inštitúcie v SR zaťažované osobitným odvodom. Vypočíta sa ako **0,4%** z hodnoty pasív znížených o sumu vlastného imania a o hodnotu chránených vkladov (tj, retailové vklady). To je dodatočné zaťaženie k existujúcemu poisteniu **retailových vkladov** vo výške **0,2%**. V súčasnosti teda **podnikové bankovníctvo je „zdanené“ oveľa viac ako retailové. A to zrejme nie je konzistentné s ich systémovým rizikom v prípade SR.**

V diskusii sa často spomína argument „sektorovej“ dane⁷. Tento argument by bol vo všeobecnosti aplikovateľný pre sektor, kde je prítomný monopol. V Boxe 3 ilustrujeme, že aj z tohto pohľadu by bol súčasný odvod zrejme zle nastavený.

Systémové riziko je závislé aj od veľkosti a pravdepodobnosti problému. Aj keď je pravdou, že cyklicky senzitivnejšie je portfólio podnikových úverov, čisto korporátne banky sú na Slovensku oveľa menšie. Aj ďalšie **štandardné argumenty za väčšie zdanenie korporátneho bankovníctva nie sú pre Slovensko veľmi relevantné:**

- **investičné bankovníctvo:** Na Slovensku prakticky neexistuje investičné bankovníctvo. Je tu tradičný model bankovníctva, ktorý má oveľa vyššiu dynamiku retailových úverov, ktoré do budúcnosti budú jasne dominovať.
- **tzv. „wholesale funding“:** Aj pred krízou matica šírenia systemického rizika naznačovala, že pád banky, ktorá sa financuje cez peňažný trh by nevyvolala pád väčšej banky. Dôvodom je, že len malé banky boli závislé od financovania sa cez peňažný trh. V skutočnosti sa často financovali zo zahraničia. V súčasnosti nezabezpečený peňažný trh takmer neexistuje, funkciu protistrany preberá ECB. Nakoľko na Slovensku sú čisto korporátne banky relatívne malé, dá sa predpokladať - v prípade problémov - väčšia pravdepodobnosť situácie, že **reputačný náklad krachu pobočky by bol väčší ako samotná záchrana** takejto (voči matke) malej pobočky.

Navyše sú prítomné ďalšie hrozby. **Podnikové vklady sú oveľa mobilnejšie**, a teda ich väčšie zaťaženie môže vyústiť do ich odlivu z krajiny a zníženiu dobrej likvidity celého bankového sektora. Doterajšia skúsenosť naznačuje podľa agentúry ARDAL aj tlak na zvýšenie výnosov štátnych dlhopisov plynúci zo súčasného nastavenia odvodu v takmer porovnateľnej výške. Preto čistý fiškálny výnos môže byť znížený zvýšenými úrokovými nákladmi štátu⁸.

Systémové riziko a teda potreba štátu zasiahnuť môže byť na Slovensku paradoxne viac sústredené v retaili. Dôvodom je jednak morálny hazard (vklady obyvateľstva sú 100% poistené, a teda obyvateľstvo sa môže dať viac zlákať vyššími úrokmi, aj keď ide o menej zdravú banku), ako aj transmisia nedôvery (veľkosť retailových vkladov je oveľa väčšia)⁹. V súčasnosti je napríklad predstaviteľný nasledovný teoretický model, ktorý môže fungovať práve vďaka báze morálneho hazardu a môže mať neskôr fiškálne náklady pre daňového poplatníka. Retailová banka si priláka retailové vklady mierne vyšším úročením, ktoré potom investuje do gréckych dlhopisov. Tie potom pomocou „repo“ operácií znásobí, až sa jej bilancia podobá na bilanciu hedgeového fondu. Malá zmena ceny dlhopisu môže spraviť banku nesolventnou. **Preto v prípade SR je dôležitý najmä pohľad na Fond ochrany vkladov ako jeden z hlavných potenciálnych nákladov daňového poplatníka**¹⁰. To naznačuje, prečo je zrejme súčasné nastavenie bankového odvodu neoptimálne.

⁶ Pozri Tomáš Tozsér: Efektívne zdanenie finančného sektora, Príloha 1, Správa o finančnej stabilite 2010, NBS

⁷ Konsolidovať sa má cez „bohaté banky“.

⁸ Podľa hrubých odhadov ARDALu sa môže jednať o zdrazenie v sume 30 mil. eur.

⁹ V bankovom sektore je 23 mld. eur retailových a 9 mld. eur podnikových vkladov. Pád väčšej banky vyvolá väčšiu nedôveru ako pád malej banky.

¹⁰ V súčasnom fonde nie je dostatok prostriedkov na záchranu stredne veľkej banky.

Odporúčanie IFP by preto bolo nasledovné:

- **dbať na medzinárodnú konkurencieschopnosť finančného sektora** a znížiť celkové odvodové zaťaženie (viď Box 4)
- **nepoužívať** bankový odvod ako sektorovú daň, ale sústrediť sa na potlačenie systémových rizík
- **odstupňovať odvod podľa** systémového rizika danej banky, čoho prvá aproximácia môže byť **veľkosť** banky
- **zabezpečiť minimálne neutralitu odvodu retailových a korporátnych vkladov**, resp. analyzovať hlbšie, či zdanenie retailu nemá byť v podmienkach SR relatívne vyššie. Zároveň znížiť odvod pre ostatné vklady
- **posilniť vyjednávaciu a informačnú pozíciu klienta v retailovom bankovníctve** za účelom zníženia novej renty¹¹
- základ odvodu upraviť na priemer obdobia
- snažiť sa na EÚ úrovni zmeniť poistenie vkladov na 90% pre zníženie morálneho hazardu¹²
- nesúhlasiť s tzv. Tobinovou daňou na EÚ úrovni
- ak by bola potrebná voľba medzi zvýšením súčasného odvodu, alebo posunutím FOV do verejných financií, vzhľadom na blížiacu sa Bazel reguláciu a ekonomický cyklus, preferovať presun FOV do verejných financií. **Zvýšenie odvodu a prichádzajúca regulácia by bola veľmi procyklická a mohla by ohroziť situáciu na trhu úverov pre podniky, ako aj dostupnú likviditu v SR.**

BOX 1: Daň z finančných transakcií (financial transactions tax – FTT)

EK na jeseň 2011 schválila smernicu rady EÚ podľa ktorej by FTT (a la Tobinova daň) mala začať platiť od roku 2014 a vzťahovala by sa na finančné inštitúcie so sídlom na území ktoréhokoľvek členského štátu EÚ. Povinnosť zaplatiť FTT vzniká uskutočnením finančnej transakcie za ktorú sa považuje:

- nákup a predaj finančného nástroja vrátane zmlúv o spätnej kúpe a spätnom predaji
- prevod medzi subjektmi skupiny týkajúci sa práva nakladať s finančným nástrojom ako vlastníkom a akákoľvek rovnocenná operácia zahŕňajúca presun rizika spojeného s finančným nástrojom
- uzatváranie alebo úprava derivátových zmlúv

Zjednodušene možno konštatovať, že predmetom dane má byť obchodovanie s akciami, dlhopismi a derivátovými zmluvami, ak aspoň jedna zo strán transakcie má sídlo v členskom štáte. Sadzba dane je stanovená na 0,1% z objemu uskutočnenej finančnej transakcie s výnimkou derivátových zmlúv, kde je sadzba určená vo výške 0,01%. Členské štáty sa individuálne môžu rozhodnúť pre zvýšenie sadzby dane.

Do pôsobnosti návrhu nespádajú poisťovacie zmluvy, bankové úvery, hypotéky, ako aj bežné finančné činnosti. Bežné finančné platby občanov a podnikov tak podľa smernice zdanené nebudú. FTT sa nevzťahuje na transakcie s centrálnymi bankami členských štátov, ECB. Rovnako sa FTT neuplatňuje na transakcie na primárnom trhu s výnimkou podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných CP a alternatívnych investičných fondov. FTT by mala byť zdrojom pre rozpočet EÚ. Pre SR by sa tak znížil odvod do EÚ. Znamenalo by to však pre nás relatívne nízku úsporu v porovnaní s krajinami s viac rozvinutými finančnými tržmi. MMF neodporúča zavedenie tejto dane.

V súčasnosti je 9 krajín za, ostatné krajiny (vrátane SR) sú proti. Z nich Švédsko a Veľká Británia trvá na podmienke zavedenia tejto dane na celom svete.

Názor IFP:

IFP sa stotožňuje s MMF a neodporúča zavádzanie FTT na individuálnej báze. Opatrenie má zmysel len v prípade koordinovaného zavedenia v globálnom meradle, čo v súčasnosti nie je reálne. Rozhovory na úrovni EÚ však pri FTT naďalej pokračujú, keďže FTT má **potenciál okrem získania zdrojov do rozpočtov aj potláčať** krátkodobé špekulatívne obchody a **predchádzať systémovým rizikám** vo finančnom sektore.

¹¹V koncentrovanom retailovom bankovníctve má banka navyše často informačnú výhodu voči klientovi. Opatrenia by sa mali snažiť naďalej znižovať možnú rentu z toho faktu prameniáciu.

¹²Morálny hazard umožňuje privatizáciu ziskov a prenos strát na štát.

BOX 2: Daň z finančných aktivít (financial activities tax – FAT)

Hlavný dôvod FAT je odstránenie nespravodlivého a neefektívneho zvýhodnenia bankového sektora z dôvodu neplatenia DPH. Vďaka daňovému zvýhodneniu je finančný sektor zbytočne veľký, odčerpáva zdroje z reálneho sektora a spôsobuje alokačnú neefektivitu. Vhodným zdanením sa veľkosť sektora upraví na optimálnu úroveň a zároveň sa znížia rizika pre finančnú stabilitu, ktoré prebujnený finančný sektor generuje. Základom dane by bol zisk a mzdy finančných inštitúcií. Ak by snahou bolo zdať okrem zisku FI len odmeny (nie celú zložku mzdy), bolo by potrebné stanoviť referenčnú úroveň mzdy pre stanovenie zložky renty v nej. Podľa IMF by implementácia dane bola jednoduchá vzhľadom na podobnosť k existujúcim daniam. FAT by mohol kompenzovať zvýhodnenie finančných korporácií pri oslobodení od DPH. MMF predstavilo tri možné základy dane:

- FAT1 - zisk očistený o tvorbu kapitálu + celý objem miezd
- FAT2 - ako FAT1, ale zo zložky miezd iba 12%, čo sú identifikované nadmerné mzdové ohodnotenie sektora (porovnanie z V. Británie na základe porovnania TOP 25% zárobkov vo finančnom sektore v porovnaní s ostatnými sektormi hospodárstva)
- FAT3 – nadmerné mzdové ohodnotenie sektora ako vo FAT2 + zisk po zdanení viac ako o 15% návratnosti vlastného kapitálu (ROE - return on equity)

Názor IFP:

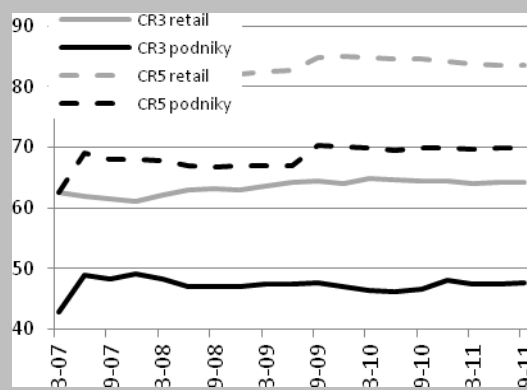
FAT rieši prioritne sanáciu deficitných rozpočtov, nepredstavuje riešenie pre zníženie systémového rizika. Aby opatrenie mohlo byť skutočne efektívnym a neznižovalo konkurencieschopnosť krajiny, muselo by byť zavedené na globálnej úrovni t.j. minimálne na úrovni Eurozóny, alebo EÚ. V tomto prípade by sa znížilo riziko prelievania kapitálu do krajín, ktoré FAT nezavedli. O uvedenom návrhu sa na európskej úrovni prestalo diskutovať. Ide však o jeden zo spôsobov ako doceliť kompenzáciu neplatenia DPH.

BOX 3: Sektorová daň a stav konkurencie retail vs. korporát

Špeciálna daň na určitý sektor znamená zníženie jeho atraktivity voči iným sektorom. Ak napríklad zdaníme banky a zadotujeme turizmus, budú prepustení niektorí bankári a prijaté navyše upratovačky a kuchári. To určite nie je dobrý spôsob približovania sa životnej úrovni vyspelejšiemu zahraničiu.

Okrem externalít, špeciálne zdanenie môže byť odôvodnené napr. monopolom. Aj keď konkurencia v bankovníctve nie je rovnaká vo všetkých produktoch, ťažko sa dá bankový sektor označiť za monopolný. V rámci sektoru však môže byť rozdielny stav konkurencie. Najväčšie tri retailové banky majú 2/3 podiel. Na úrovni troch najväčších hráčov je koncentrácia v retailovom bankovníctve vyššia o tretinu a takmer o 20% na úrovni top 5 bánk.

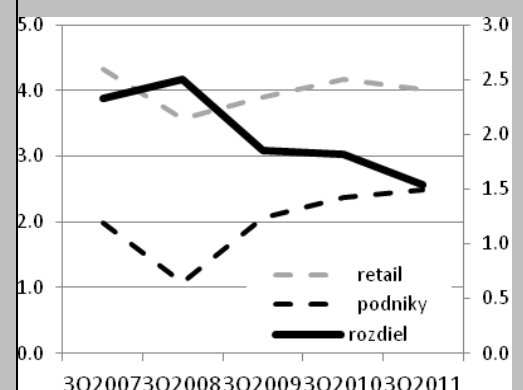
Koncentrácia v bankovom sektore (%), ukazovatele CR3 a CR5 na základe úverov retailu a podnikom)



Pozn. CR3(5) je podiel 3 (5) inštitúcií s najvyšším objemom danej položky na celkovom objeme danej položky v sektore

Zdroj: NBS

Čisté úrokové rozpätie pre retail a podniky (p.b., ľavá os) a ich rozdiel (p.b., pravá os)



Pozn. Údaje vyjadrujú čisté úrokové rozpätie bánk z vybraného sektora vždy k septembru daného roka

Zdroj: NBS

Podobne, čisté úrokové rozpätie – určitá aproximácia ziskovosti¹ – bolo o 60-80% väčšie takisto v retailovom bankovníctve (to však nemusí nutne znamenať vyššiu finálnu ziskovosť, keďže iné náklady v retailovom bankovníctve sú vyššie). Hlavne indikátor koncentrácie môže naznačovať nižšiu súťaž na trhu produktov pre občanov. A to je v rozpore so súčasným vyšším zaťažením podnikových vkladov.

BOX 4: Medzinárodné porovnanie odvodového zaťaženia bánk

Posledné známe zosumarizované dáta o bankovej dani v jednotlivých krajinách EÚ poskytujú nasledovné jednoduché porovnanie pre eurozónu. Osem krajín v eurozóne majú bankovú daň:

- pri nezohľadnení základu dane, **priemerná sadzba za 17 krajín členov eurozóny je 0,0517%**
- priemer pri krajinách s časťou pasív ako základom dane s podobnosťou nášho odvodu (4 krajiny eurozóny), priemerná sadzba je **0,052 %**

Zdá sa teda, že medzinárodná konkurencieschopnosť našich bánk v eurozóne sa vplyvom odvodu výrazne znižuje, nakoľko slovenský odvod 0,4 % je sedem-násobný voči tomuto priemeru. **Nevidíme dôvod, prečo by bankový odvod mal byť vyšší ako je priemer v eurozóne.**

Upozomenie:

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.