

Александр Хандруев

Введение специального банковского налога – Европейский опыт

Ноябрь 2010



Уроки кризиса и направления реформ в финансовой сфере

Уроки кризиса

- Сохраняется проблема “too big to fail” – государство вынуждено тратить бюджетные средства на поддержку системно значимых финансовых институтов
- Система надзора в недостаточной степени контролирует риски деятельности небанковских финансовых посредников
- Действующие системы вознаграждения стимулируют топ-менеджмент к проведению рискованной политики
- Слабый контроль рисков ликвидности – опора на краткосрочные рыночные инструменты фондирования

Направления реформ

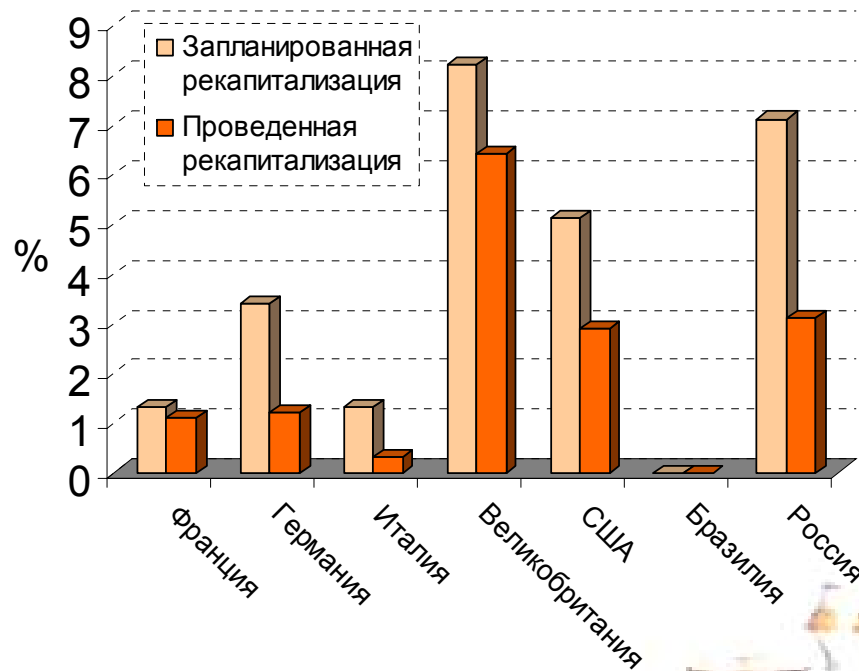
- Ужесточение стандартов регулирования в отношении системно-значимых институтов (в т.ч. и в небанковских финансовых организациях)
- Повышение требований к достаточности капитала, введение контрциклического резервирования, совершенствование практики управления ликвидностью
- Регулирование практики вознаграждений топ-менеджмента в финансовом секторе
- Совершенствование регулирования внебиржевого рынка деривативов
- **Введение специального налога на банковскую деятельность**

Поддержка финансового сектора (% ВВП)

	Докапитализация банков и финансовых компаний	Выкуп проблемных активов
Франция	1,1	-
Германия	1,2	3,7
Италия	0,3	-
Великобритания	6,4	0,1
США	2,9	1,9
Бразилия	-	0,3
Россия	3,1	-

Соотношение запланированных и израсходованных средств на рекапитализацию финансовых институтов (% ВВП)

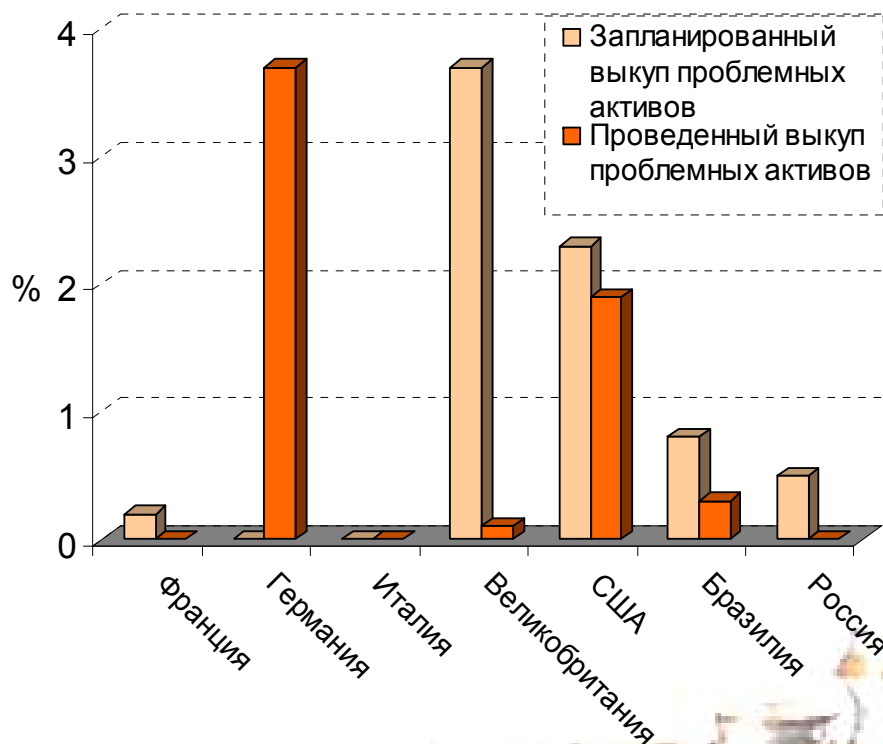
Рекапитализация финансовых институтов
(% ВВП)



- В разгар кризиса развитые страны планировали потратить на рекапитализацию финансовых институтов до 1220 млрд. долл. (3,8% ВВП), развивающиеся – до 90 млрд. долл. (0,7% ВВП). Большая часть данной суммы пришлось на долю Германии, Японии, США и Великобритании.
- Общие затраты на рекапитализацию в развитых странах составили 639 млрд. долл. (2% ВВП). Более 90% данной суммы пришлось на долю Германии, Франции, Великобритании и США. Единственной страной из числа развивающихся экономик, которая провела рекапитализацию банков была Россия (3,1% ВВП).

Соотношение запланированных и израсходованных средств на выкуп проблемных активов (% ВВП)

Выкуп проблемных активов (% ВВП)



- В разгар кризиса развитые страны планировали потратить на выкуп проблемных активов финансовых институтов до 756 млрд. долл. (2,4% ВВП), развивающиеся – 18 млрд. долл. (0,1% ВВП). Вместе с рекапитализацией развитые страны предполагали потратить на прямую поддержку финансового сектора до 6,2% ВВП, развивающиеся – до 0,8% ВВП.
- Общие затраты на выкуп проблемных активов в развитых странах составили 461 млрд. долл. (1,4% ВВП). Более 90% данной суммы пришлось на долю Германии, Канады и США.

Цели и способы снижения вероятности финансовых кризисов и смягчения их последствий

- Реформа регулятивной среды должна быть направлена на снижение системных рисков финансового сектора.
- Расходы государства на поддержку банков в случае финансового кризиса должны быть оплачены за счет самих кредитных организаций.
- Необходимо снизить вероятность возникновения финансовых кризисов и издержки государства на их преодоление. Основной акцент должен быть сделан на интернализации негативного внешнего эффекта финансовых операций, таких как создание системного риска и принятие излишнего риска финансовыми организациями.
- Принятые меры должны быть просты для применения; позволять покрывать за счет финансового сектора фискальные и экономические издержки кризиса; корректировать искажения возникающие вследствие налогообложения (повышенный уровень кредитного рычага).
- Не существует одного инструмента способного достичь все вышеупомянутые цели.
- Данные инструменты можно разделить на два вида:
 - спецналог на финансовые институты, направленный на покрытие издержек государства по поддержке финансового сектора и призванный снизить уровень избыточных рисков в финансовом секторе.
 - другие виды налогов на финансовые институты, направленные на повышение налогового бремени на финансовый сектор, изъятие ренты и интернализацию экстерналий.

Виды специальных налогов на финансовый сектор

Виды налогов	Цель введения	Время действия	Получатель	Основание для налогообложения
Налог на системный риск				
Налог ex ante	Компенсация ожидаемых расходов на преодоление финансовых кризисов, снижение уровня излишнего риска	Постоянный, ставка изменяется по мере снижения уровня системного риска с помощью других реформ	Специализированный фонд или госбюджет	Риск издержек государства и экстерналии финансового сектора
Налог ex post	Компенсация неожиданных расходов на преодоление финансового кризисов	Временный, пока не окупятся неожиданные расходы	Государственный бюджет	Фактические расходы государства
Налог на финансовые операции	Налог на рентные доходы финансового сектора	Постоянный	Государственный бюджет	Прибыль и большие вознаграждения сотрудников
	Исправление недостаточного налогового бремени на финансовый сектор	Постоянный	Государственный бюджет	Прибыль и все вознаграждения сотрудников
	Снижение уровня риска	Постоянный	Государственный бюджет	Прибыль превышающая определенный уровень и большие вознаграждения сотрудников

Существующие спецналоги на финансовые институты

- **Аргентина:** в 2001 г. введен налог на расчетные счета в банках. Доходы от данного налога намного превышают доходы от налога на прибыль банков. В период 2006-2008 гг. доходы бюджета от спецналога были всего лишь в два раза меньше, чем доходы бюджета от налога на прибыль во всех секторах экономики Аргентины.
- **Бразилия:** до 2007 г. существовал спецналог на банки. Доходы от данного налога в три раза превышали доходы налога на прибыль финансовых организаций. В 2007 г. данный налог был заменен увеличенным налогом на социальные расходы для банков и увеличением налога на финансовые операции. В 2008 г. доходы бюджета от данных налогов почти в три раза превысили доходы бюджета от налога на прибыль финансовых организаций.
- **Турция:** налогом на банковские и страховые операции облагаются абсолютно все финансовые операции страховых компаний и банков. Доходы бюджета от данного налога примерно равны доходам от налога на прибыль финансовых организаций и составляют 2% от всех доходов бюджета.
- **Великобритания:** гербовый сбор на оборот акций компаний и паев ПИФов на вторичном рынке в течение трех последних лет составляет 40% от доходов бюджета от налога на прибыль финансовых компаний.
- **Австралия, Канада, Мексика:** не возмещают входящий НДС для компаний финансового сектора. Вместе с НДС на финансовые услуги доля данных доходов в общем объеме доходов от НДС составляет 12% в Австралии, 6,5% в Канаде и 7% в Мексике.

Спецналог на финансовые институты (компенсация издержек санации)

- Планируется ввести в ряде развитых стран для покрытия расходов на будущие финансовые кризисы. (Введен в Швеции, планируется ввести в Германии, Франции, Великобритании, США.)
- Введение спецналога предусматривает создание эффективного механизма реструктуризации «проблемных» банков.
- Налог может охватывать только банки или все виды финансовых институтов. Более широкий охват спецналога снизит риск «миграции» налога в сектор не облагаемых налогом институтов.
- Налоговая база спецналога должна быть определена исходя из задач снижения уровня риска финансовых институтов. Наиболее оптимальной схемой в мире выбрана стоимость активов финансового института, включая внебалансовые, за вычетом капитала и депозитов, застрахованных государством.
- Ставка спецналога должна отражать расходы на поддержку финансового сектора в периоды предыдущих кризисов и учитывать структуру рисков финансовых институтов. При этом налог не должен оказывать значительного влияния на функционирование институтов и их способность обеспечивать рост своей капитальной базы. Наиболее оптимальным представляется резервирование 2-4% ВВП.
- Ставка налога должна быть диверсифицирована в зависимости от уровня и структуры риска каждой финансовой организации.
- Налоговые отчисления могут направляться в бюджет или в сформированный специализированный фонд, управляемый агентством по реструктуризации банков.
- Создание фонда увеличивает возможности агентства по реструктуризации банков и снижает риск нецелевого использования собранных средств.

Спецналог в США

(«Возмещение стоимости государственной поддержки»)

- Ставка налога составит 0,15% от суммы всех обязательств за вычетом застрахованных государством депозитов;
- Налог будет введен на временной основе для полного восполнения затрат на программу выкупа проблемных активов (TARP). Срок действия налога составит примерно 9 лет с 2011 по 2020 гг.
- Налогом будут облагаться 60 крупнейших финансовых компаний и банков США с активами, превышающими 50 млрд. долл. При этом 60% налогового бремени придется на 10 крупнейших финансовых институтов США.
- Общая сумма собранных с помощью налога средств составит 90 млрд. долл.
- Наличие конкуренции между подпадающими под спецналог и освобожденными от него финансовыми институтами должна предотвратить перенос бремени налога на клиентуру финансовых учреждений. Основные расходы по спецналогу будут нести акционеры крупнейших финансовых компаний и банков.
- Основными задачами введения налога являются возмещение расходов государства на поддержку финансовой системы в период кризиса и снижение уровня кредитного рычага в финансовом секторе США.
- Низкая ставка спецналога не должна оказать значительное влияние на экономику США. В первую очередь, пострадают низкодоходные операции с привлечением краткосрочного долгового финансирования: РЕПО и спекуляции на валютном рынке.

Спецналог на банки в Германии

- Правительство ФРГ планирует ввести спецналог на банки, основанный на оценке системного риска каждого финансового учреждения, и новую схему реструктуризации банков и банковских групп.
- Плательщиками налога будут все банки Германии. Ставка будет определена на основе оценки системного риска каждой кредитной организации.
- Уровень системного риска будет определяться на основе размера обязательств банка за вычетом депозитов и связи с остальными участниками финансового рынка.
- Целью введения налога является снижение стимулов к принятию избыточного системного риска путем интернализации негативных экстерналий финансового сектора.
- Налог планируется направлять в специальный фонд, который будет использоваться для реструктуризации системообразующих банков.
- Управление фондом и процессом реструктуризации банков будет доверено Федеральному агентству по стабилизации финансовых рынков.

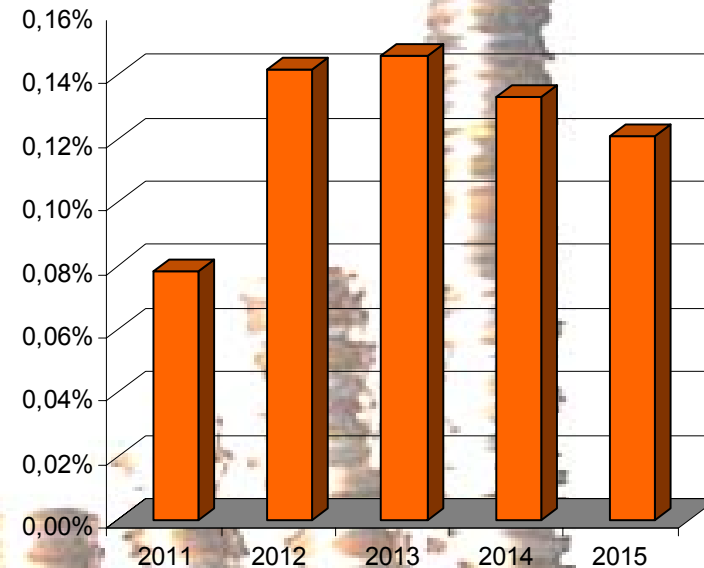
Спецналог на банки в Швеции

- В 2008 году в Швеции был принят закон о поддержке кредитных организаций, в рамках которого был создан стабилизационный фонд для реструктуризации банков.
- Первоначальный же взнос в капитал фонда был сделан правительством Швеции в размере 0,5% ВВП (15 млрд. крон).
- Дальнейшее финансирование фонда будет осуществляться *ex ante* в основном с помощью налога на кредитные организации.
- Налоговая база определена в законе как размер обязательств кредитной организации за вычетом капитала, субординированных инструментов, обязательств между членами одной банковской группы и обязательств, обеспеченных государственными гарантиями (депозиты).
- Ставка ежегодного налога определена в размере 0,036% на период до 2011 г. Но в связи с финансовым кризисом банкам разрешается платить лишь 50% от ставки налога в 2009 и 2010 годах. В 2011 году будет введена дифференциация ставки налога в зависимости от структуры и уровня риска кредитной организации.
- В течение 15 лет размер фонда предполагается увеличить до 2,5% ВВП.
- Управлять средствами фонда и осуществлять оздоровление проблемных банков будет Национальное долговое агентство Швеции.
- В 2011 г. стабилизационный фонд правительство планирует объединить с фондом страхования вкладов.

Спецналог на банки в Великобритании (bank levy)

- В Великобритании специальный налог на банки будет введен с 1 января 2011 года.
- Налоговой базой спецналога будет объем обязательств кредитной организации за вычетом капитала, застрахованных депозитов и обязательств по РЕПО госбумаг.
- Субъектами налогообложения будут банки и банковские группы с объемом налогооблагаемых обязательств, превышающим 20 млрд. фунтов стерлингов.
- Ставка налога будет постепенно повышаться с 0,04% от объема обязательств в 2011 г. до 0,07% - в 2012 г.
- Долгосрочные обязательства будут облагаться по льготной ставке 0,02% в 2011 г. и 0,035 в 2012 г.
- Специальный налог на банки не будет снижать налоговую базу для расчета налога на прибыль.
- Доходы от налога на банки будут поступать напрямую в бюджет, а не в специальный фонд для реструктуризации банковского сектора.
- Возможно введение дополнительных спецналогов на финансовые институты для реструктуризации проблемных банков.

Объем планируемых бюджетных поступлений от спецналога (%ВВП)



Другие виды специальных налогов на финансовые институты

- Причиной введения дополнительных налогов на финансовый сектор является значительное превышение фискальных, экономических и социальных издержек кризиса по сравнению с расходами на прямую поддержку финансового сектора.
- Другой целью введения дополнительных спецналогов является интернализация негативных внешних эффектов, связанных с работой финансового сектора. К таким внешним эффектам относятся:
 - Склонность к принятию повышенных рисков в процессе деятельности
 - Наличие высокого потенциала системного риска (взаимные требования финансовых институтов друг к другу формируют существенную часть их активов, широкие возможности для распространения банковской паники)
 - Наличие негативного влияния финансового кризиса на уровень национального благосостояния в целом по причине спада деловой активности
- В качестве дополнительных специальных налогов на банки могут выступать «налог на финансовые операции» (Financial Transactions Tax) и «налог на финансовую деятельность» (Financial Activities Tax)

Налог на финансовые операции (Financial Transactions Tax)

- Впервые налог на финансовые сделки был предложен в начале 70-х гг. Тобином и получил название «налог Тоби́на». Данным налогом Тобин предложил облагать конверсионные операции между ведущими мировыми валютами.
- Данный налог возможен в практическом плане и существует в некоторых странах, таких как Аргентина и Турция. К данному налогу можно также отнести «гербовый сбор» в Великобритании.
- К преимуществам налога на финансовые операции является значительное увеличение доходов бюджета. При введении данного налога со ставкой 0,05% на все операции с акциями, облигациями, валютой и деривативами увеличение доходов бюджетов стран G20 превысит 600 млрд. долл.
- К недостаткам данного налога относится то, что:
 - этот налог не подходит для создания механизма реструктуризации финансовых институтов в случае кризиса;
 - налог на финансовые операции не оказывает влияния на основу финансовой нестабильности, а именно уровень системного риска в экономике;
 - основное бремя данного налога может быть переложено на конечных потребителей финансовых услуг, в виде повышения стоимости капитала и понижения ставок по депозитам;
 - данный налог приведет к налогообложению деятельности хозяйствующих субъектов тем самым повысит общий уровень цен в экономике за счет «кумулятивного» эффекта.
 - налог на финансовые операции можно будет обходить с помощью применения различных методов финансового инжиниринга.

Налог на финансовую деятельность (Financial Activities Tax)

- Налогом на финансовую деятельность облагается прибыль финансовых институтов и вознаграждение сотрудников.
- Данный налог может принести значительные доходы бюджету и является фактически налогом на ренту финансового сектора. Особенно, если в качестве налогооблагаемой базы выступают только доходы наиболее высокооплачиваемых сотрудников и из прибыли финансовых компаний при расчете налога вычитается нормальная отдача на капитал.
- Если в налогооблагаемую базу входит все вознаграждение сотрудников, данный налог является фактически НДС на финансовый сектор и частично снижает риск чрезмерного роста финансового сектора вследствие отсутствия НДС на данный момент.
- При исключении из налогооблагаемой базы определенного уровня отдачи на капитал, налог на финансовую деятельность снижает уровень излишнего риска принимаемого в финансовыми организациями в процессе своей деятельности.
- Налог на финансовую деятельность достаточно просто ввести, так как все методы для его администрирования уже существуют, а именно налоговый учет прибыли финансовых организаций и вознаграждения сотрудников.
- В отличие от налога на финансовые операции, налога на финансовую деятельность не оказывает негативного эффекта на всю экономику, так как он не оказывает влияние на операции финансового сектора и тем самым не ведет к повышению общего уровня цен в экономике.

Спецналог на бонусы в Великобритании и Франции

- В Великобритании и во Франции налог на бонусы банковских работников введен с 9 декабря 2009 года по 5 апреля 2010 года.
- Ставка налога составляет 50%. Налогом облагаются все бонусы банковских служащих, превышающие 25 000 фунтов в Великобритании. Налогом облагаются только выплаты в денежной форме. Бонусы в виде акций или опционов не подпадают под данный спецналог.
- Данный налог является временной мерой, направленной на снижение уровня банковского риска и приведение в соответствие финансового состояния банков и бонусных выплат сотрудникам. После завершения срока действия данного спецналога планируется внести изменения в законодательство для усиления регулирования практики выплаты вознаграждения банковским служащим.
- С помощью налога на бонусы планируется собрать 2 млрд. фунтов в Великобритании и 360 млн. евро во Франции.
- Введение налога на бонусы не привело к значительному снижению уровня бонусных выплат сотрудникам. Банки, учитывая конкуренцию на рынке рабочей силы, предпочли сами нести большую часть затрат на выплату данного спецналога.

Оценка масштабов финансовой поддержки российского банковского сектора

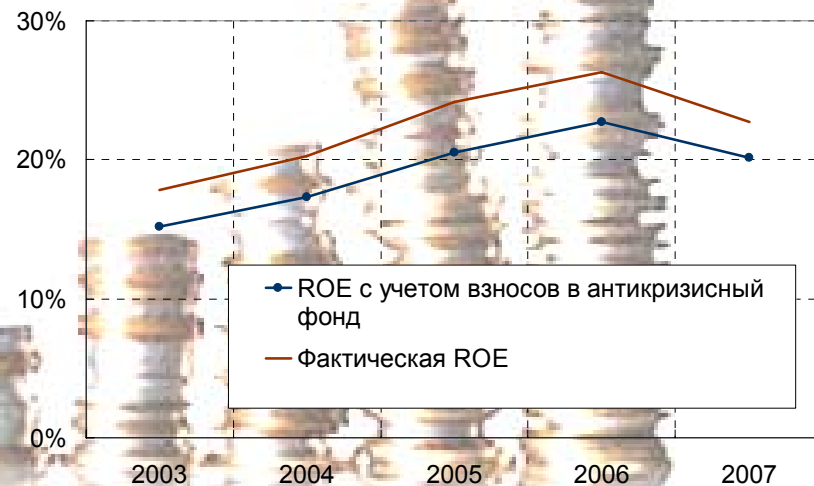
Направление расходования средств	Объем финансирования, млрд.руб.	Кредитор/ инвестор	Источник финансирования
Программа субординированного кредитования			
1. Субординированные кредиты в соответствии со ст. 6 и 6.1. 173-ФЗ	404,0	ВЭБ	Фонд национального благосостояния
2. Субординированный кредит в соответствии со ст.5 173-ФЗ	500,0	Банк России	Банк России
Взносы в капитал государственных банков			
1. Имущественный взнос в капитал ОАО «РСХБ»	45,8	Российская Федерация	Федеральный бюджет
2. Приобретение дополнительной эмиссии ОАО «ВТБ»	180,0	Российская Федерация	Федеральный бюджет
Санация проблемных банков			
1. Мероприятия по финансовому оздоровлению банков в соответствии с 175-ФЗ	328,0	ГК «АСВ»	192,0 – Федеральный бюджет, 136,0 – Банк России
2. Мероприятия по финансовому оздоровлению, осуществляемые ВЭБом	212,0	ВЭБ	Банк России
Суммарный объем финансирования	1669,8		
в т.ч. за счет средств федерального бюджета	821,8		

Фактические издержки обеспечения устойчивости банковского сектора

- На данный момент Россия занимает лидирующие позиции по объему средств, предоставленных на цели рекапитализации банковского сектора по отношению к ВВП (более 4%). Вместе с тем, значительный объем государственного финансирования был направлен скорее на стимулирование кредитной активности, а не на предупреждение банкротства кредитных организаций.
- Оценка объема финансирования, достаточного для обеспечения устойчивости банковского сектора, строится на следующих предпосылках:
 - Суммы, направленные на санацию, учитываются в полном объеме
 - Минимальное значение достаточности капитала для банков составляет 12%
 - Расчет осуществляется на 1/04/2010, когда уже достигнут пик резервирования по проблемным ссудам
 - Расчет осуществляется для 2-х вариантов: льготный и стандартный режим формирования РВПС. Предполагается, что в рамках стандартного режима уровень просроченной задолженности по кредитам предприятиям и населению был бы на 2 п.п. выше фактических значений, а средняя ставка резервирования по ссудам I-IV категорий качества (с учетом обеспечения) повышается на 1 п.п. Таким образом, экономия на резервах для банков-получателей государственной помощи составляет около 200 млрд.руб. (что соответствует оценке Банка России)

Оценка возможностей формирования антикризисного фонда

- Фактические издержки поддержания финансовой устойчивости банковского сектора могут быть оценены на уровне 730-740 млрд.руб. (для режима льготного резервирования – около 660 млрд.руб.). При этом финансирование собственно за счет бюджетных источников составило бы около 385 млрд.руб. (менее 1% ВВП):
 - Финансирование санации проблемных банков: 192,0 млрд.руб.
 - Субординированные кредиты: 192,7 млрд.руб.
- Если бы антикризисный фонд необходимо было сформировать за 5 лет, предшествующих кризису, потребовались бы отчисления в объеме как минимум 0,5% от обязательств банков (исключая вклады населения). Банки были бы вынуждены отдавать до 14% своей прибыли, т.е. жертвовать ежегодно в среднем 3% рентабельности капитала



Перспективы специального налогообложения банков в России

- Как показывает опыт государственной поддержки банковского сектора, программа субординированного кредитования в значительной степени стала инструментом реализации косвенной гарантии по обязательствам кредитных организаций, контролируемых государством.
- Режим специального налогообложения банков в целях минимизации издержек санации для бюджета должен быть дифференцирован для государственных и частных кредитных организаций.
- Налогообложение должно распространяться только на кредитные организации, оказывающие заметное влияние на системные риски. Системная значимость банка может быть определена исходя из величины налогооблагаемой базы. При этом, однако, может рассматриваться вариант добровольного участия для прочих банков.
- Необходимость дифференциации ставок отчислений в ликвидационный фонд в зависимости от уровня рисков, принимаемых на себя банком:
 - Корректировка ставки, применяемой к сумме обязательств банка (за исключением покрытых системой страхования вкладов и государственными гарантиями) с учетом величины финансового рычага
 - Определение налоговой базы как суммы активов, взвешенных по риску, в части не покрытой капиталом.

Специальный налог на банки в России: за и против

ЗА

- Высокие издержки санации кредитных организаций для бюджета
- Необходимость санации системно-значимых институтов, использующих рыночные источники фондирования
- Потребность в дополнительных инструментах воздействия на уровень риска по операциям системно-значимых банков
- Налог может служить инструментом выравнивания конкурентных условий для разных групп банков
- Формирование ликвидационного фонда снижает для государства остроту проблемы «too big to fail»

ПРОТИВ

- Высокий вклад в структуру банковского сектора кредитных организаций, пользующихся косвенной госгарантией
- Проблема дифференциации ставок налога в зависимости от уровня риска по операциям банка
- Сложность выбора критериев для определения круга банков-налогоплательщиков
- Дополнительная нагрузка на доходную базу банков, которая в конце концов будет перенесена на потребителей
- Также как и страхование вкладов, наличие ликвидационного фонда снижает стимулы к качественной оценке риска банков-контрагентов

Спасибо за внимание!

