EL

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 4ης Απριλίου 2011

σχετικά με την επιβολή ειδικού φόρου τράπεζας και με τη δημιουργία ανεξάρτητου ταμείου χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

(CON/2011/29)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 11 Μαρτίου 2011 το κυπριακό Υπουργείο Οικονομικών κοινοποίησε στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), προς ενημέρωσή της, δυο νομοσχέδια τα οποία έχουν υποβληθεί στη Βουλή των Αντιπροσώπων προς εξέταση, εκ των οποίων το ένα αφορά την επιβολή ειδικού φόρου τράπεζας (εφεξής το «νομοσχέδιο περί επιβολής ειδικού φόρου τράπεζας») και το άλλο τη σύσταση ταμείου στήριξης του χρηματοοικονομικού συστήματος (εφεξής το «νομοσχέδιο περί της σύστασης ταμείου στήριξης του χρηματοοικονομικού συστήματος»). Στις 24 Μαρτίου, το Υπουργείο Οικονομικών αντικατέστησε το νομοσχέδιο περί επιβολής ειδικού φόρου τράπεζας και το νομοσχέδιο περί της σύστασης ταμείου στήριξης του χρηματοοικονομικού συστήματος με ένα νέο νομοσχέδιο περί επιβολής ειδικού φόρου πιστωτικού ιδρύματος, το οποίο ρυθμίζει αμφότερα τα ζητήματα (εφεξής το «νομοσχέδιο»).

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης επί του νομοσχεδίου βασίζεται στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο άρθρο 2 παράγραφος 1 τρίτη και έκτη περίπτωση της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων[1], καθώς το νομοσχέδιο αφορά την Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου και κανόνες εφαρμοστέους σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στο βαθμό που αυτοί επηρεάζουν ουσιωδώς τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και αγορών. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Σκοπός των νομοσχεδίων

1.1 Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι σκοπός του Μέρος Ι του νομοσχεδίου είναι η επιβολή σε όλες τις τράπεζες και τα συνεργατικά πιστωτικά ιδρύματα που λειτουργούν στην Κύπρο προσωρινού, ειδικού φόρου για τα έτη 2011 και 2012, ύψους 0.095% επί των καταθέσεων των ημεδαπών και αλλοδαπών καταθετών, πλην των διατραπεζικών καταθέσεων. Ο υπό εξέταση ειδικός φόρος

1 ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42.

αποσκοπεί να συμβάλει στην επίτευξη των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων της κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας. Ο φόρος δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 20% του συνολικού φορολογητέου κέρδους των υποκείμενων στο φόρο ιδρυμάτων για τα έτη 2011 και 2012. Μέρος των εσόδων που θα συγκεντρωθούν από την επιβολή του εν λόγω ειδικού φόρου θα χρηματοδοτήσει τη δημιουργία του «Ανεξάρτητου Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» (εφεξής το «ταμείο εξυγίανσης τραπεζών»). Το νομοσχέδιο αφενός μεν θα καλύψει δημοσιονομικά ελλείμματα στην Κύπρο, με τη δημιουργία φορολογικών εσόδων ύψους 60 εκατομμυρίων ευρώ ετησίως, αφετέρου δε θα χρηματοδοτήσει τη σύσταση του ταμείου εξυγίανσης τραπεζών.

1.2 Το Μέρος ΙΙ του νομοσχεδίου προβλέπει τη δημιουργία ταμείου χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, μέσω της δημιουργίας δημοσιονομικού αναχώματος έναντι κινδύνων για το τραπεζικό σύστημα. Η σύσταση, η διαχείριση, η διοίκηση, τα μέτρα εξυγίανσης, το ύψος των συνεισφορών στο ταμείο, καθώς και ο τρόπος λειτουργίας του ταμείου, θα διέπονται από κανονισμούς οι οποίοι θα συνταχθούν από την Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου και θα εκδοθούν από το Υπουργικό Συμβούλιο.

2. Παρατηρήσεις επί του Μέρους Ι του νομοσχεδίου

2.1 Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις που διατύπωσε η ΕΚΤ σε προγενέστερη γνώμη της[2], η επιβολή φόρων σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα θα πρέπει να εξετάζεται σε συνάρτηση με το διττό σκοπό, αφενός, της διασφάλισης δικαιότερης κατανομής του κόστους που συνεπάγεται η ενδεχόμενη πτώχευση τους μεταξύ των φορολογουμένων και του χρηματοπιστωτικού συστήματος και, αφετέρου, της μετρίασης των κινδύνων που ενέχει η εν λόγω επιβολή φόρων. Η προς γενικούς δημοσιονομικούς σκοπούς χρήση εσόδων προερχόμενων από την επιβολή στις τράπεζες ειδικών φόρων θα ήταν ανεπιθύμητη, στο βαθμό που οι εν λόγω φόροι θα επιβάρυναν αδικαιολόγητα τις τράπεζες, προβάλλοντας προσκόμματα στην εκ μέρους τους χορήγηση πιστώσεων, με συνακόλουθες δυσμενείς επιπτώσεις για την ανάπτυξη της πραγματικής οικονομίας. Τούτο ενδέχεται να δημιουργήσει πρόσθετη επιβάρυνση για τους πελάτες των τραπεζών, καθώς και να προκαλέσει ανάσχεση των δραστηριοτήτων ορισμένων τραπεζών, οδηγώντας σε μείωση της διαθεσιμότητας πιστώσεων και στη δημιουργία αβεβαιότητας για τις τράπεζες, με δυσμενείς συνέπειες για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη του τραπεζικού συστήματος.

2.2 Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η ΕΚΤ συνιστά τη διενέργεια ολοκληρωμένης αξιολόγησης των επιπτώσεων του προτεινόμενου μέτρου, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι το δημόσιο όφελος που θα προκύψει από την εφαρμογή του θα αντισταθμίσει τις τυχόν δυσμενείς συνέπειές του για τις τράπεζες, τους πελάτες τους και την οικονομία.

2.3 Η ΕΚΤ επισημαίνει ότι, μολονότι τα στοιχεία παθητικού των πιστωτικών ιδρυμάτων αποτελούν μια από τις πλέον αξιόπιστες ενδείξεις ως προς τα απαιτούμενα για την εξυγίανσή τους ποσά, η επιλογή των καταθέσεων των πιστωτικών ιδρυμάτων ως βάσης υπολογισμού του ειδικού φόρου

2 Βλ. γνώμη CON/2010/62, παράγραφος 3.2.

που υποχρεούνται να καταβάλλουν, σε συνδυασμό με τον καθορισμό ανωτάτου ορίου επιβολής φόρου μη υπερβαίνοντος το 20% των κερδών τους, ενδέχεται να επιβαρύνει αδικαιολόγητα τα κερδοφόρα ιδρύματα που διαθέτουν ευρύτερη βάση ιδιωτικών καταθέσεων σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους. Τούτο θα επιβράβευε αδικαιολόγητα την ανάληψη κινδύνων μη αντισταθμιζόμενων από σημαντικό όγκο ιδιωτικών καταθέσεων.

3. Παρατηρήσεις επί του Μέρους ΙΙ του νομοσχεδίου

3.1 Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου[3] τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν συστήματα επιβολής εισφορών και φόρων επί των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων προς διασφάλιση της ισότιμης κατανομής των βαρών και προς παροχή κινήτρων για τον έλεγχο του συστημικού κινδύνου. Η επιβολή των εν λόγω εισφορών ή φόρων θα πρέπει να εντάσσεται σε ένα αξιόπιστο πλαίσιο εξυγίανσης. Ειδικότερα, με το ζήτημα της σύστασης ταμείων εξυγίανσης τραπεζών, χρηματοδοτούμενων με τραπεζικές εισφορές, έχει ήδη ασχοληθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία πρότεινε τη σύσταση, από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, εκ των προτέρων χρηματοδοτούμενων ταμείων εξυγίανσης δυνάμει του προβλεπόμενου πλαισίου της ΕΕ για τη διαχείριση κρίσεων και για την εξυγίανση[4]. Η ΕΚΤ επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής και θεωρεί ότι τα εν λόγω ταμεία εξυγίανσης μπορούν να αποτελέσουν χρήσιμο μέσο για τη στήριξη της εξυγίανσης των τραπεζών, βασιζόμενο σε σαφείς, αυστηρές και προσηκόντως κοινοποιηθείσες προϋποθέσεις.

3.2 Ειδικότερα, πρωταρχικός σκοπός των ταμείων εξυγίανσης θα πρέπει να είναι ο μετριασμός των επιπτώσεων από την πτώχευση τραπεζών για τα ενδιαφερόμενα μέρη, περιλαμβανομένων των πελατών τους, της πραγματικής οικονομίας και των φορολογουμένων. Τούτο συνεπάγεται, ιδίως, ότι τα ταμεία εξυγίανσης δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται ως μέσο οιασδήποτε μορφής διάσωσης (bail out) ή αποτροπής της πτώχευσης τραπεζών. Η ύπαρξη ταμείων εξυγίανσης δεν αποκλείεται, εντούτοις, να εγείρει ηθικούς κινδύνους. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να καθορίζονται αυστηρές προϋποθέσεις για τη ενεργοποίησή τους, μεταξύ των οποίων και ο αποκλεισμός του αυτόματου συσχετισμού της εισφοράς στο ταμείο (pay-in) και της αξίας της παρεχόμενης υπηρεσίας (pay-out), καθώς και η ανάθεση της λήψης αποφάσεων για τη χρήση των κεφαλαίων του ταμείου σε ανεξάρτητες και υπόλογες δημόσιες αρχές. Η αδυναμία δημιουργίας ταμείων εξυγίανσης αποκλειστικού σκοπού ενδέχεται να οδηγήσει σε αυξημένη εξάρτηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος από δημόσια κεφάλαια σε περιόδους κρίσης και να ενισχύσει περαιτέρω τους ηθικούς κινδύνους.

---

3 Βλ. συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 2010.

4 Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα υπό τον τίτλο «Ταμεία εξυγίανσης τραπεζών», COM(2010) 254 τελικό της 26.5.2010, και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα υπό τον τίτλο «Πλαίσιο της ΕΕ για τη διαχείριση κρίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα», COM(2010) 579 τελικό της 20.10.2010.

3.3 Όταν θεσπίζουν μέσα εξυγίανσης χρηματοπιστωτικών οργανισμών –όπως στην παρούσα περίπτωση της σύστασης ταμείου εξυγίανσης τραπεζών– τα κράτη μέλη θα πρέπει να δρουν κατά συντονισμένο τρόπο, ώστε να αποτρέπονται σημαντικές αποκλίσεις ικανές να οδηγήσουν σε αντιπαραγωγικά αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, η ΕΚΤ επικροτεί την πρόθεση της αιτούσας αρχής να διασφαλίσει ότι οι προβλεπόμενοι στο προτεινόμενο άρθρο 12 παράγραφος 4 στοιχείο β) κανονισμοί θα λαμβάνουν υπόψη το δίκαιο της Ένωσης, τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τις βέλτιστες πρακτικές άλλων κρατών μελών[5]. Μολονότι η ΕΚΤ δεν δύναται να αξιολογήσει το ταμείο εξυγίανσης τραπεζών προτού συνταχθούν και υποβληθούν στην ίδια προς αξιολόγηση οι προαναφερθέντες κανονισμοί, παρά ταύτα δύναται να διατυπώσει ορισμένα γενικά σχόλια όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και τη δομή τους.

3.4 Οι κανονισμοί θα πρέπει να καθορίζουν ρητώς τα διάφορα μέτρα σε σχέση με τα οποία το ταμείο εξυγίανσης τραπεζών δύναται να παρέχει κάλυψη. Ειδικότερα, οι κανονισμοί θα πρέπει να προσδιορίζουν τον τρόπο τήρησης και διαχείρισης των συγκεντρωθέντων κεφαλαίων και τους όρους χρήσης τους. Περαιτέρω, οι κανονισμοί θα πρέπει να καθορίζουν τους σκοπούς του προτεινόμενου ταμείου εξυγίανσης τραπεζών, οι οποίοι, όπως προαναφέρθηκε, θα πρέπει να είναι ο μετριασμός των επιπτώσεων ενδεχόμενης πτώχευσης για τα ενδιαφερόμενα μέρη, με την καταβολή προσπαθειών μεγιστοποίησης της αξίας των διαθέσιμων περιουσιακών στοιχείων και διευκόλυνσης, κατά το δυνατόν, της ταχείας ανάληψης της παραγωγικής χρήσης τους. Προκειμένου να αποτραπεί η δημιουργία κινήτρων ηθικού κινδύνου, οι κανονισμοί θα πρέπει να ορίζουν ρητώς ότι ποσά καταβαλλόμενα από το ταμείο εξυγίανσης τραπεζών δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να χρησιμοποιούνται ως μέσο οιασδήποτε μορφής διάσωσης (bail out) ή αποτροπής πτώχευσης.

3.5 Όσον αφορά το ζήτημα της διοικητικής δομής του ταμείου εξυγίανσης τραπεζών, η ΕΚΤ επισημαίνει ότι οι κυπριακές αρχές είναι αναγκαίο να διασφαλίσουν την ανάθεση της διαχείρισης του προτεινόμενου ταμείου εξυγίανσης στις εθνικές αρχές που είναι *de jure* ή *de facto* επιφορτισμένες με την εξυγίανση των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες, καθώς και τη λειτουργία της επιτροπής διαχείρισης του ταμείου ως ανεξάρτητου εκτελεστικού οργάνου και τη νομοθετική καθιέρωση της λειτουργικής ανεξαρτησίας του έναντι της κυβέρνησης.

3.6 Εν τέλει, οι κανονισμοί θα πρέπει να προβλέπουν τη δυνατότητα αναπλήρωσης των κεφαλαίων του ταμείου, εάν αυτά χρησιμοποιηθούν εν όλω ή εν μέρει για την κάλυψη των υποχρεώσεων τράπεζας που αντιμετωπίζει δυσχέρειες. Επιπλέον, οι κανονισμοί θα πρέπει να ρυθμίζουν ειδικώς το ζήτημα της διάλυσης του ταμείου.

5 Άρθρο 12 παράγραφος 4 στοιχείο γ) περίπτωση i) του νομοσχεδίου.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στο δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 4 Απριλίου 2011.

[υπογραφή]

Ο πρόεδρος της ΕΚΤ

Jean-Claude TRICHET