

## Rumäniens Steuer auf Bankaktiva stößt auf Kritik<sup>23</sup>

*Die rumänische Regierung beschloss Ende 2018 die Einführung einer Steuer auf Bankaktiva per 1.1.2019. Die Steuer stieß national und international auf heftige Kritik. Die Hauptkritikpunkte umfassen: die überhastete Einführung ohne Konsultationsprozess mit nationalen und europäischen Institutionen, die Kopplung an die Interbankzinsen und das Ausmaß der Steuerbelastung, welches sich aus dem derzeitigen Interbankzinsniveau ergibt. Die Steuerbelastung erscheint sowohl im CESEE-Vergleich als auch im Vergleich zur Ertragslage der Banken unverhältnismäßig hoch. Nach Einführung der Steuer laufen nun Diskussionen über mögliche Änderungen.*

### Wie und vor welchem Hintergrund kam die Steuer zustande?

Infolge einer expansiven und prozyklischen Fiskalpolitik stand das Budgetdefizit des öffentlichen Sektors in Rumänien in den letzten Jahren an der Kippe zur Überschreitung der 3%-Defizitgrenze gemäß EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt. Im Jahr 2018 kam das Budgetdefizit laut Angaben des rumänischen Finanzministeriums – wie schon im Jahr zuvor – bei 2,9% des BIP zu liegen, wobei es sich beim BIP um eine Schätzung handelt und die Fiskaldaten noch von Eurostat validiert werden müssen. Vor dem Hintergrund der herausfordernden Fiskalsituation kündigte die rumänische Regierung am 19.12.2018 eine Reihe fiskalischer Maßnahmen an, unter anderem eine Steuer auf Bankaktiva und zusätzliche Steuern für Energieunternehmen. Nur zwei Tage später, am 21.12.2018, wurden die fiskalischen Maßnahmen mit einigen Abänderungen im Rahmen einer Eilverordnung beschlossen.

### Wie wurde die Steuer konkret ausgestaltet?

Banken sind nun verpflichtet, Steuern auf ihre finanziellen Vermögenswerte in Abhängigkeit der Höhe der Interbankzinsen zu zahlen, wenn der jeweilige Quartalsdurchschnitt des 3- und 6-monatigen ROBORs (rumänische Interbankzinssätze) einen Referenzwert von 2% überschreitet. Der Steuersatz beträgt:

- 0,1% bei Überschreitung in der Höhe von bis zu 0,5 Prozentpunkten (Pp),
- 0,2% bei Überschreitung in der Höhe von 0,51 bis 1 Pp,
- 0,3% bei Überschreitung in der Höhe von 1,01 bis 1,5 Pp,
- 0,4% bei Überschreitung in der Höhe von 1,51 bis 2 Pp,
- 0,5% bei Überschreitung in der Höhe von mehr als 2 Pp.

Im vierten Quartal 2018 lag der Durchschnitt der Quartalsdurchschnitte von 3- und 6-monatigen ROBOR bei 3,3%. Bei einem solchen Interbankzinsniveau ergibt sich eine (zusätzliche) Besteuerung in Höhe von 0,3% der finanziellen Vermögenswerte pro Quartal, d.h. 1,2% pro Jahr bei gleichbleibender Überschreitung des ROBOR-Referenzwerts.

### Welche Kritik wurde an der Einführung der Steuer geübt?

Ein erster Kritikpunkt an der neu eingeführten Steuer bezog sich darauf, dass keine angemessene Diskussion mit der rumänischen Notenbank (NBR), den Banken und europäischen

<sup>23</sup> Mathias Lahnsteiner (Abteilung für die Analyse wirtschaftlicher Entwicklungen im Ausland).

Institutionen vor Beschlussfassung erfolgte. Die EZB brachte laut Pressemeldungen gegenüber dem rumänischen Finanzministerium ihr Unbehagen wegen der Nicht-Konsultierung zum Ausdruck und verwies in diesem Zusammenhang auf gesetzliche Verpflichtungen, die auf EU-Ebene dazu bestehen. Die Vorgangsweise, welche zu Sorge hinsichtlich der Vorhersagbarkeit der Wirtschaftspolitik Anlass gibt, und die Tatsache, dass man mit der Steuer zum Großteil ausländische Eigentümer (drei Viertel des Bankensektors befinden sich im ausländischen Mehrheitseigentum) trifft, dürfte jedenfalls das Vertrauen ausländischer Investoren in Mitleidenschaft ziehen. Dies könnte sich in einer Investitionszurückhaltung und damit in einer Verlangsamung des realen Konvergenzprozesses niederschlagen.

Ein weiterer Hauptkritikpunkt, der aus nachvollziehbaren Gründen mit Nachdruck von der NBR ins Treffen geführt wurde, zielt auf die Kopplung der Steuer an das Interbankzinsniveau ab. Denn dieser Mechanismus macht die Höhe der zu entrichtenden Bankensteuer von der Geldpolitik abhängig, wodurch die NBR ihre Unabhängigkeit gefährdet sieht. Ein höherer Leitzins oder FX-Interventionen zur Stützung des Leu würden sich über höhere Interbankzinsen in einer höheren Steuerbelastung der Banken niederschlagen, wenn dadurch der relevante Durchschnitt der Interbankzinsen den nächsten Schwellenwert überschreitet. Die Notenbankpolitik könnte somit den ohnehin schon zu erwartenden negativen Effekt auf die Kreditvergabe weiter verstärken. Hinsichtlich der Anwendung von FX-Interventionen ist anzumerken, dass Marktteilnehmer im vergangenen Jahr von FX-Interventionen der Notenbank zur Stützung des Leu berichteten.<sup>24</sup> Das Leistungsbilanzdefizit und die Lohnstückkosten stiegen in den letzten Jahren, wodurch sich auch das Wechselkursrisiko tendenziell erhöht hat.

Neben NBR und EZB teilte auch die EBRD, die Anteile an zwei rumänischen Banken hält, der rumänischen Regierung ihre Bedenken zur Steuer auf Bankaktiva mit. Deutliche Kritik kam darüber hinaus von den in Rumänien tätigen Banken.

Die Banken sind durch die Steuer einer substantiellen Belastung ausgesetzt, mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität. Der Return-on-Assets (RoA, Ertrag im Verhältnis zu den Aktiva) des Bankensektors belief sich im Jahr 2018 auf 1,6%. Bleiben ROBOR und Gewinnsituation heuer stabil, so würde die Besteuerung in der Höhe von 1,2% auf Bankensektorebene drei Viertel der Gewinne betragen. 2016 und 2017 lag der RoA mit 1,1% und 1,3% allerdings unter dem Wert, der 2018 erzielt werden konnte.

Bei Betrachtung der Gewinnsituation der Jahre 2016 und 2017 auf Basis von Einzelbankdaten, die etwa 90% des Gesamtsektors abdecken, zeigt sich folgendes Bild:

- Zwei Banken mit einem Marktanteil von insgesamt etwa einem Viertel des Gesamtmarktes sind besonders profitabel. Für diese Institute würde die Steuer auf Bankaktiva etwa die Hälfte ihrer Gewinne ausmachen.
- Knapp die Hälfte des gesamten Bankenmarktes erzielt Gewinne, die nahe oder leicht über der Höhe der Bankaktiva-Steuer liegen. Dazu gehören auch die beiden österreichischen Banken (Raiffeisen Bank SA und Banca Comerciala Romana SA / Erste Group), deren Anteil am rumänischen Gesamt-Bankenmarkt in Summe bei etwa 25% liegt.

---

<sup>24</sup> Die NBR veröffentlicht keine Daten zu FX-Interventionen.

- Die verbleibenden Banken mit einem Marktanteil von insgesamt etwa 20% weisen entweder deutlich geringere Gewinne oder Verluste auf. Die größte von diesen Banken ist die CEC Bank (7% Marktanteil), die sich im Staatsbesitz befindet.

### **Wie stellt sich die Steuer im Vergleich zur in Ungarn und Polen eingeführten Steuer auf Bankaktiva dar?**

Vergleiche zu anderen in der CESEE-Region eingeführten Steuern auf Bankaktiva sind aufgrund der ungewöhnlichen Kopplung an die Interbankzinsen nur begrenzt möglich. Bei der Einführung der Bankensteuer in Ungarn 2010 belief sich der Steuersatz auf 0,5% pro Jahr (ab 50 Mrd. HUF, darunter 0,15%) der modifizierten Bilanzsumme (Bilanzsumme minus Interbankenforderungen, Bankschuldverschreibungen und Bankaktien). Die Steuerbasis war bis einschließlich 2016 die modifizierte Bilanzsumme von Ende 2009, ab 2017 wird die modifizierte Bilanzsumme des jeweils vorletzten Jahres als Steuerbasis herangezogen. Der Steuersatz wurde zunächst (2011) auf 0,53% erhöht, danach im Jahr 2016 auf 0,31% gesenkt, 2017 auf 0,21% und 2019 auf 0,20% zurückgenommen (unter 50 Mrd. HUF Steuerbasis weiterhin 0,15%). In Polen sind Banken seit Februar 2016 verpflichtet, eine Steuer auf jene Aktiva zu zahlen, die einen Grenzwert von 4 Mrd. PLN überschreiten. Der Steuersatz beträgt 0,44% pro Jahr. Eigenmittel und von den Banken gehaltene Staatsanleihen sind von der Steuerbasis abziehbar. Die rumänische Variante der Steuer auf Bankaktiva fällt also im CESEE-Vergleich durch eine Ausgestaltung auf, die in einer sehr hohen Belastung für die Banken resultiert. Außerdem besteht in keinem anderen Land ein Konnex zu einer geldpolitischen Steuerungsvariable.

Warum der Steuersatz in Rumänien (bei derzeitigem Interbankzinsniveau) deutlich höher ausfällt als etwa in Ungarn und Polen<sup>25</sup>, lässt sich aus der Steuereinnahmenseite erklären. Das Niveau der Finanzintermediation (Verhältnis zwischen Finanzaktiva und BIP) liegt in Rumänien deutlich niedriger als in den anderen beiden CESEE-Ländern. Daher ist der Steuersatz in Rumänien höher anzusetzen, wenn (ceteris paribus) vergleichbare Einnahmen wie in den beiden anderen Ländern erzielt werden sollen. In Ungarn beliefen sich die Bankensektor-Aktiva im Jahr der Einführung der Bankensteuer auf 133% des BIP und in Polen auf 96% des BIP, in Rumänien zuletzt (zum Ende des dritten Quartals 2018) jedoch nur auf 52%.

Dem gegenüber steht der Umstand, dass die neue Steuer Anreize zur Reduzierung von Bankaktiva schafft. Damit läuft sie einer weiteren Vertiefung der Finanzintermediation zuwider und erschwert die Finanzierung des Aufholprozesses.

### **Welche Änderungsvorschläge stehen im Raum?**

Am 18. Februar 2019 wurde im Rahmen des nationalen Komitees für makroprudenzielle Aufsicht, in dem NBR, Finanzaufsicht und Finanzministerium vertreten sind, über mögliche Änderungen der Steuer auf Bankaktiva zugrundeliegenden Eilverordnung diskutiert. Bislang wurde aber noch keine Einigung auf konkrete Schritte kommuniziert. Laut Regierungsvertretern fanden auch bereits Gespräche mit den Banken statt.

Im Vorfeld der Sitzung vom 18. Februar 2019 gab der Notenbank-Gouverneur bekannt, dass sich die NBR-Vorschläge nicht nur auf die Entkopplung der Steuerberechnung von Interbankzinsen beziehen. Die NBR schlug etwa auch vor, die Mindestreserve und die von den

---

<sup>25</sup> Auch die Slowakei führte eine Bankenabgabe ein, die allerdings auf die Passivseite abstellt. Die Steuerbelastung für die Banken blieb auch dort unter dem Niveau Rumäniens, selbst als die Abgabe 2012 ausgeweitet wurde. Damals wurde ein Steuersatz von 0,4% pro Jahr auf ausgewählte Verbindlichkeiten angewendet, mittlerweile wurde der Steuersatz auf 0,2% pro Jahr gesenkt, und es ist geplant, die Abgabe 2020 auslaufen zu lassen.

Banken gehaltenen Staatsanleihen von der Steuerbasis abzuziehen. Ende Februar signalisierte der rumänische Finanzminister, dass bestimmte Aktiva von der Steuer ausgenommen werden könnten und auch die Kopplung an einen Referenzwert überdacht werden könnte. Da die Steuer erstmals nach Ablauf des ersten Quartals 2019 fällig wird, dürften sich die Akteure um eine rasche Lösung bemühen.