



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu SMĚRNICE RADY,

kterou se provádí posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí

{COM(2013) 71 final}
{SWD(2013) 28 final}

1. Úvod

Dne 28. září 2011 přijala Komise návrh¹ směrnice Rady o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES².

V průběhu sedmi zasedání Pracovní skupiny Rady pro daňové otázky (nepřímé daně) (dále jen „pracovní skupina Rady“) na téma daně z finančních transakcí, nejprve za polského a poté za dánského předsednictví, byla předložena, rozebírána a projednávána rovněž řada alternativních návrhů vycházejících z návrhu Komise. Ukázalo se však, že jednomyslné shody na společném systému daně z finančních transakcí, ať už v intencích návrhu Komise nebo jakékoli jeho varianty, nemohou všechny členské státy dosáhnout.

Na zasedání Rady dne 22. června 2012 členské státy, které se proti společnému systému daně z finančních transakcí stavěly již v dřívějších fázích, znovu potvrdily svůj postoj. V dané situaci několik jiných členských států vyjádřilo svůj úmysl požádat o povolení k navázání posílené spolupráce v souladu s článkem 20 Smlouvy o Evropské unii a článkem 329 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Za těchto okolností zaslalo jedenáct členských států (Belgie, Estonsko, Francie, Itálie, Německo, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko) Komisi formální žádost, v níž se uvádí, že si přejí mezi sebou navázat posílenou spolupráci v oblasti zavedení společného systému daně z finančních transakcí a že by Komise měla Radě předložit příslušný návrh.

Komise předložila své závěry týkající se těchto žádostí dne 23. října 2012. Shledala, že tyto žádosti v žádném ohledu neporušují ustanovení Smluv, a poté, co posoudila politický zájem dosáhnout v této věci pokroku, navrhla rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí. Rada se souhlasem Evropského parlamentu ze dne 12. prosince 2012 povolila postup posílené spolupráce dne 22. ledna 2013.

2. PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY A KONZULTACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

V souladu s pokyny pro posouzení dopadů vychází tato analýza z konzultací se všemi zúčastněnými stranami. Tato analýza variant politiky a dopadů při realizaci posílené spolupráce v oblasti daně z finančních transakcí v zásadě těží a vychází z posouzení dopadů, které bylo součástí původního návrhu Komise³, u něhož byla vedena široká konzultace, z příloh k tomuto posouzení dopadů i další analýzy uskutečněné a zveřejněné Evropskou komisí⁴.

¹ KOM(2011) 594 ze dne 28. září 2011.

² Směrnice Rady 2008/7/ES ze dne 12. února 2008 o nepřímých daních z kapitálových vkladů, Úř. věst. L 46, 21.2.2008, s. 11–22.

³ SEK(2011) 1102 v konečném znění.

⁴ Viz např. internetová stránka Evropské komise věnovaná dani z finančních transakcí http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm nebo ECFIN(2012) – Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium

3. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Na finanční sektor a další odvětví se v současnosti vztahují některé neharmonizované daně z finančních transakcí ukládané členskými státy, které vyvolávají otázky týkající se nezdanění a dvojího zdanění na úrovni EU-11+ i v nezúčastněných členských státech, a tudíž fragmentaci jednotného trhu v oblasti finančních služeb. Jedním z hlavních cílů nedávné snahy o zdanění finančního sektoru bylo a stále je, aby se finanční sektor náležitě a podstatně podílel na financování záchranných operací, kterých přímo nebo nepřímo využil. Hospodářský vývoj od vypuknutí ekonomické a finanční krize a relativně úspěšná stabilizace finančních trhů neznamenají změnu povahy problémů, které je třeba řešit, zejména vysoké náklady na záchranu finančního sektoru, které předběžně zaplatili daňoví poplatníci, stále naléhavější potřebu mít udržitelné veřejné finance a neexistenci náležitého a podstatného příspěvku ze strany finančního sektoru.

4. CÍLE

Je možné definovat tyto obecné cíle:

- harmonizovat stávající právní předpisy,
- omezit nežádoucí tržní chování, a tím stabilizovat trhy,
- zajistit, aby finanční instituce náležitě a podstatně přispěly k pokrytí nákladů nedávné krize.

5. VARIANTY POLITIKY

Základním scénářem, se kterým budou alternativní varianty politiky srovnávány, by měla být situace, kdy není možné dosáhnout shody o společném systému daně z finančních transakcí ani na úrovni EU-27, ani EU-11+.

Pro tento základní scénář je typická řada nekoordinovaných režimů na vnitrostátní úrovni, které se neustále mění (protože některé členské státy se rozhodly změnit svůj systém nebo zavést novou formu daně z finančních transakcí)⁵, a obecně se vyznačuje těmito rysy:

- působnost daně je ve většině zemí poněkud omezená a obecně se vztahuje pouze na obchodování s cennými papíry (zejména akcemi) na regulovaných trzích, přičemž deriváty nebo mimoburzovní obchody se zdaňují málo nebo vůbec,
- dochází k významné záměně finančních nástrojů s cílem vyhnout se zdanění,

Model (odborný ekonomický článek autorů Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) na adrese: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

⁵ Tři ze zemí, jichž se posílená spolupráce týká, uplatňují různé formy daně z finančních transakcí, zatímco nejméně tři další – v době, kdy byla psána tato analýza – měly v plánu v blízké budoucnosti zavést svůj vlastní vnitrostátní systém.

- uplatňuje se zvláštní osvobození nástrojů a aktérů (např. derivátů, akcií / podílových jednotek subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP), tvůrců trhu, makléřů atd.),
- výběr daně obvykle probíhá prostřednictvím zprostředkovatelů a daň obvykle není uvalena na obě strany finanční transakce.

V konečném důsledku z těchto daní plyne poměrně malý výnos, nemotivují k dobrovolnému plnění daňových povinností a zavedené daňové systémy porušují základní zásadu zdaňování, jejímž cílem je získávat daňové příjmy, tj. přistupovat k podobným událostem (aktérům, nástrojům, trhům) podobně. To zase způsobuje narušení hospodářské soutěže v jednotlivých členských státech i na jednotném trhu.

Aby byly odstraněny tyto nedostatky základního scénáře, mohly by být uplatněny různé alternativní postupy:

- varianta A: daň z finančních transakcí na globální úrovni,
- varianta B: daň z finančních transakcí na úrovni EU-27,
- varianta C: daň z finančních transakcí na úrovni EU-11+ v rámci posílené spolupráce,
- varianta D: daň z finančních transakcí koordinovaná mimo rámec Smluv EU.

S variantami A a B nelze v blízké budoucnosti počítat z důvodu politické neprůchodnosti.

6. POROVNÁNÍ VARIANT POLITIKY

Z posouzení dopadů, které bylo součástí původního návrhu ze září 2011, zřetelně vyplynulo, že bez koordinovaného opatření na úrovni EU nelze žádného z cílů zdanění finančního sektoru dosáhnout. Jinými slovy, pouhé spoléhání se na nekoordinovaná vnitrostátní opatření by vedlo k řadě různých systémů zdanění finančního sektoru v členských státech, a tedy k narušení řádného fungování jednotného trhu a početnému výskytu dvojího zdanění, a co více, dvojího nezdanění navzdory celkovému cíli zajistit, aby finanční sektor náležitě a podstatně přispěl na financování nákladů krize. Pro různé produkty, trhy a aktéry by nebyla zachována daňová neutralita a pro aktéry by bylo snadné naplánovat své transakce, zejména ty mobilnější, tak, aby neplatili žádnou daň. Ve výsledku by byl potenciální tok příjmů poměrně nízký a nepatrný (možná kromě zemí s významnými finančními centry) a zdanění by stěžejně přispělo k posílení účinnosti regulace s cílem zabránit činnostem, které nezlepšují fungování a stabilitu finančních trhů a současně motivují ke krátkodobě výhodnému chování a dobývání renty.

Oproti tomuto měřítku a při absenci globálního řešení by společný systém daně z finančních transakcí v zemích EU-27, jež Komise navrhla v září 2011 (varianta B), fungoval velmi pozitivně ve všech směrech. Bylo by možné zabránit veškerým typům dvojího zdanění či dvojího nezdanění v EU-27, navrhnout daň tak, aby byla neutrální pro všechny aktéry, všechny trhy a všechny nástroje. Díky svému širokému základu a prvkům silně působícím proti přemísťování, daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem by společný systém v EU-27 umožnil zajistit, aby se finanční sektor náležitě a podstatně podílel na

financování nákladů spojených s krizí a zároveň nemotivoval k některým činnostem, které nepřispívají ke zlepšení fungování nebo stability finančních trhů.

Nicméně varianta zavést společný systém daně z finančních transakcí v zemích EU-27 byla z politických důvodů neprůchozí a ani v dohledné budoucnosti jí nebude možné dosáhnout. Jedenáct členských států, což představuje přibližně dvě třetiny celé ekonomiky EU-27, tudíž požádalo, aby jim bylo umožněno postupovat v rámci posílené spolupráce (varianta C) a na základě cílů a oblasti působnosti původního návrhu Komise. Společný systém daně z finančních transakcí na úrovni EU11+ nebude tak účinný jako stejná politika prováděná na úrovni EU-27 (nebude možné zabránit všem případům dvojího zdanění v celé EU-27, dokud všechny členské státy nepřistoupí k působnosti společného systému daně z finančních transakcí, a také ustanovení proti přemísťování / daňovým únikům, i když jsou stále velmi silná, budou o něco méně účinná než stejná daň z finančních transakcí v režimu EU-27). Tento systém však bude i tak představovat významné zlepšení v porovnání se základním scénářem.

V průběhu šesti zasedání pracovní skupiny Rady za dánského předsednictví se rovněž projednávalo několik dílčích variant týkajících se daně z finančních transakcí. V té době probíhaly tyto diskuse za předpokladu, že by byl společný systém daně z finančních transakcí uplatňován na úrovni EU-27, nikoliv jen v některých členských státech. Stejně diskuse se však mohou objevit rovněž v diskusích v rámci skupiny členských států. Různé projednávané alternativy lze shrnout do těchto čtyř dílčích variant:

- trvale vyjmout z oblasti působnosti směrnice určité finanční nástroje, jako jsou emise a vyplácení podílových jednotek a akcií SKIPCP nebo alternativních finančních fondů, obchodování se státními dluhopisy a státními pokladničními poukázkami nebo uzavření a změna repo a derivátových nástrojů (dílní varianta C.1),
- trvale vyjmout z oblasti působnosti směrnice některé aktéry, jako jsou správci veřejného dluhu, regionální rozvojové banky, činnosti penzijních fondů v rámci pilíře II a III, tzv. „internalizátoři“, jako například tvůrci trhu, zprostředkovatelé a registrovaní obchodníci (dílní varianta C.2),
- posílit v společném systému prvky odrazující od přemísťování doplněním zásady usazení o prvky zásady místa emise a změnit počet výskytnů regionální daně tím, že se změní pořadí kritérií, kterými se rovněž určuje přidělení daňové pravomoci v různých členských státech (dílní varianta C.3), a
- zavádět společný systém jen postupně, tj. dočasně vyjmout některé aktéry, trhy a produkty a jen postupně rozšiřovat daňový základ (dílní varianta C.4). Může tedy trvat několik let, než budou provedeny oblast působnosti a cíle, které Komise navrhla ve svém původním návrhu.

Z analýzy dopadů různých variant politiky vyplynulo, že varianta C i čtyři analyzované dílní varianty by byly ve všech směrech lepší než základní scénář nečinnosti (jak naznačují znaménka „+“ v tabulce níže) s výjimkou kritéria „eliminace daňových úniků“, protože v takovém případě se může ukázat, že nezdanění nejmobilnějších daňových základů je převládajícím rysem vnitrostátních daňových režimů. Pouze dílní varianta C.3 by přinesla

stejně dobré nebo dokonce lepší výsledky (pokud jde o získávání příjmů a eliminaci přemísťování) než původní návrh Komise upravený pro EU-11+ (varianta C).

Z analýzy však také vyplývá závěr, že by se pro přijetí měla zohlednit některá z konkrétnějších opatření šitých na míru v dílčích variantách C.1 až C.3, zatímco dílčí varianta C.4 (postupné zavádění plnohodnotné daně z finančních transakcí) by přinesla významné nedostatky v porovnání s jednorázovým zavedením společného systému daně z finančních transakcí, který by se vztahoval na všechny produkty, aktéry a trhy.

Vzhledem k tomu, že zavedení společného systému daně z finančních transakcí na úrovni EU-27 je nemožné, na základě této analýzy variant a dopadů politiky se zdá být nejslibnějším postupem zavedení společného systému, jak navrhla Evropská komise v září 2011, ale pro podskupinu 11 členských států v rámci posílené spolupráce, a současně ho upravit a doplnit o tyto prvky dílčích variant C.1, C.2 a C.3:

- vyjmout z oblasti působnosti směrnice emise podílových jednotek a akcií SKIPCP a alternativních investičních fondů, aby nevzniklo riziko zdanění kapitálových vkladů,
- vyjmout z oblasti působnosti směrnice správce veřejného dluhu, aby nedošlo k rozporu s jejich činnostmi vyrovnávat trh,
- přidat prvky zásady místa emise a doplnit kritérium „povolení“, aby se odstranila potenciální slabá místa posílené spolupráce, a tím se posílily prvky návrhu působící proti přemísťování.

Na výsledku jednání zúčastněných členských států by mohlo být ponecháno, do jaké míry chtějí změnit pořadí kritérií, podle kterých se určuje členský stát usazení, stejně jako výskyt regionální daně, zejména pokud se shodly na něčem, co všichni mohou považovat za spravedlivý systém sdílení výnosů.

Tabulka 1: Porovnání různých variant politiky*

	Jednotný trh	Daňová neutralita	Eliminace přemísťování / daňových úniků	Možné dodatečné příjmy	Působení proti nadměrnému riskování, dobývání renty, krátkodobě výhodnému chování
<i>Základní scénář (nečinnost)</i>	0	0	0	0	0
<i>Varianta C: (daň z finančních transakcí v EU-11)</i>	++	+++	++	+++	++
<i>Dílčí varianta C.1 (EU-11, ale trvalé</i>					

<i>osvobození nástrojů)</i>	++	++	+	++	++
SKIPCP / Alternativní investiční fondy	++	++	++	++	++
Veřejný dluh	++	++	+	+++	++
Repo	++	0	0	+	0
Deriváty					
<u><i>Dílčí varianta C.2</i></u> <i>(EU-11, ale trvalé osvobození aktérů)</i>					
Správci veřejného dluhu	++	+++	++	+++	++
Rozvojové banky	+	++	+	+++	++
„Internalizátoři“	+	+	+	+	0
Penzijní fondy	+	++	+	++	+
<u><i>Dílčí varianta C.3</i></u> <i>EU-11, ale upravená kritéria článku 4)</i>					
Přidané prvky zásady místa emise	++	+++	++	+++	+++
Změna pořadí nebo kritérií	./.	./.	./.	./.	./.
Obnovení vlivu kritéria „povolení“	++	+++	++	+++	+++
<u><i>Dílčí varianta C.4</i></u> <i>EU-11, krok za krokem / dočasná osvobození</i>					
	++	+	+	0 až +++	0+

* Tyto dopady se týkají EU-11+ v porovnání se základním scénářem nečinnosti.

7. PROVÁDĚNÍ, SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Hodnocení makroekonomických a mikroekonomických dopadů uplatnění legislativního opatření by se mohlo uskutečnit tři roky poté, co vstoupí legislativní opatření provádějící směrnici v platnost. Komise by poté předložila Radě zprávu o technickém fungování směrnice.