



Brussels, 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT

Accompanying the document

Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE

implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax

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

1. INTRODUCERE

La 28 septembrie 2011, Comisia a adoptat o propunere¹ de directivă a Consiliului privind sistemul comun al taxei pe tranzacțiile financiare (TTF) și de modificare a Directivei 2008/7/CE².

În cursul celor șapte reuniuni ale „Grupului de lucru pentru chestiuni fiscale – impozitare indirectă (TTF)” al Consiliului (denumit în continuare „grupul de lucru al Consiliului”), mai întâi în cadrul președinției poloneze, apoi în cadrul celei daneze, cu ocazia cărora au fost prezentate, analizate și discutate și alte numeroase forme posibile ale unei TTF bazate pe propunerea Comisiei, a rezultat în mod clar că nu va fi posibilă obținerea unui sprijin unanim la nivelul tuturor statelor membre în favoarea unui sistem comun al TTF, nici conform propunerii Comisiei, nici conform oricărei variante a acesteia.

La reuniunea Consiliului din 22 iunie 2012, statele membre care deja în etapele anterioare își exprimaseră opoziția față de un sistem comun al TTF și-au reiterat poziția. În aceste condiții, o serie de alte state membre și-au exprimat intenția de a solicita o autorizație de instituire a unei cooperări consolidate în conformitate cu articolul 20 din TUE și cu articolul 329 din TFUE.

În aceste circumstanțe, unsprezece state membre (Austria, Belgia, Estonia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Portugalia, Slovacia, Slovenia și Spania) au adresat Comisiei cereri oficiale, precizând faptul că doresc să stabilească o cooperare consolidată reciprocă în domeniul instituirii unui sistem comun al TTF și invitând Comisia să prezinte Consiliului o propunere în acest sens.

La 23 octombrie 2012, Comisia și-a prezentat constatările în privința acestor cereri. Ea nu a identificat nici un exemplu de nerespectare a dispozițiilor tratatului și, după o analiză a utilității, din punct de vedere politic, a avansării în această direcție, a înaintat o propunere de decizie a Consiliului privind autorizarea cooperării consolidate în domeniul taxei pe tranzacțiile financiare. În urma aprobării Parlamentului European din 12 decembrie 2012, Consiliul a autorizat, la 22 ianuarie 2013, procedura de cooperare consolidată.

2. ASPECTE PROCEDURALE ȘI CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE

Respectând orientările în materie, prezenta evaluare a impactului s-a bazat pe consultarea tuturor părților interesate. Analiza opțiunilor de politică și a efectelor punerii în aplicare a cooperării consolidate în domeniul taxei pe tranzacțiile financiare a beneficiat și se bazează, de altfel, pe evaluarea impactului care a însoțit propunerea inițială a Comisiei³, în contextul

¹ COM(2011)594 din 28 septembrie 2011.

² Directiva 2008/7/CE a Consiliului din 12 februarie 2008 privind impozitarea indirectă a majorării de capital, JO L 46, 21.2.2008, p. 11-22.

³ SEC(2011) 1102 final.

căreia s-a organizat o amplă consultare, pe anexele respectivei evaluări a impactului, precum și pe o analiză suplimentară realizată și publicată de Comisia Europeană⁴.

3. DEFINIREA PROBLEMEI

Sectorul financiar și alte sectoare fac în prezent obiectul unor taxe naționale nearmonizate aplicate tranzacțiilor financiare, care generează probleme de dublă impozitare și neimpozitare atât în UE11+, cât și în statele membre neparticipante și, implicit, o fragmentare a pieței unice a serviciilor financiare. Unul dintre principalele obiective ale inițiativelor recente în domeniul impozitării sectorului financiar a fost și este în continuare îndreptat către asigurarea unei contribuții corecte și substanțiale din partea sectorului financiar la finanțarea operațiunilor de salvare de care a beneficiat direct sau indirect. Evoluțiile survenite în economie de la izbucnirea crizei economice și financiare și stabilizarea cu un oarecare succes a piețelor financiare nu înseamnă că s-au schimbat caracteristicile problemelor care trebuie abordate, și anume costurile enorme ale operațiunilor de salvare a sectorului financiar, prefinanțate de contribuabili, nevoia tot mai presantă de a readuce finanțele publice pe o traiectorie sustenabilă și absența unei contribuții corecte și substanțiale a sectorului financiar.

4. OBIECTIVE

Pot fi definite următoarele obiective generale:

- armonizarea legislației existente;
- limitarea comportamentelor nedorite pe piață și, în consecință, stabilizarea piețelor;
- asigurarea unei contribuții corecte și substanțiale din partea instituțiilor financiare la acoperirea costurilor generate de recenta criză.

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Scenariul de bază în raport cu care trebuie comparate diferitele opțiuni de politică este situația în care nu se ajunge la nici un acord cu privire la un sistem comun al TTF, nici la nivelul UE 27, nici la nivelul UE11+.

Scenariul de bază este caracterizat de coexistența unei mari diversități de sisteme naționale necoordonate aflate într-o evoluție constantă (anumite state membre au decis să-și schimbe

⁴ A se vedea, de exemplu, site-ul web al Comisiei Europene dedicat TTF (http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm) sau ECFIN(2012) – *Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model* (economic paper by Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) la adresa http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

sistemele sau să introducă noi forme de TTF⁵), care prezintă în general următoarele caracteristici:

- În majoritatea țărilor, domeniul de aplicare a taxei este relativ restrâns și acoperă în general doar tranzacțiile cu valori mobiliare (în special acțiuni) desfășurate pe piețe reglementate, instrumentele derivate sau tranzacțiile extrabursiere nefiind taxate decât într-o mică măsură sau chiar deloc;
- Există o substituție semnificativă a instrumentelor financiare, pentru a se evita impozitarea;
- Se acordă derogări specifice pentru anumite instrumente și pentru anumiți actori (de exemplu, pentru instrumente derivate, acțiuni/titluri de participare ale OPCVM, formatori de piață, brokeri și dealeri etc.);
- Taxa este în general colectată prin intermediari/brokeri și nu este în general percepută la ambele capete ale unei tranzacții financiare.

În consecință, aceste taxe generează venituri limitate, nu încurajează respectarea voluntară, iar sistemele fiscale în vigoare încalcă un principiu de bază al impozitării, al cărei scop principal este acela de a genera venituri, și anume principiul tratamentului similar aplicat unor evenimente similare (actori, instrumente, piețe). Acest fapt determină, la rândul său, o denaturare a concurenței atât în statele membre luate individual, cât și la nivelul pieței unice.

Așadar, pentru a elimina aceste neajunsuri ale scenariului de bază, se pot lua în considerare și alte opțiuni:

- Opțiunea A: o TTF la nivel global;
- Opțiunea B: o TTF la nivelul UE27;
- Opțiunea C: o TTF la nivelul UE11+ prin cooperare consolidată;
- Opțiunea D: o TTF coordonată în afara cadrului tratatelor UE.

Opțiunile A și B nu pot fi luate în considerare deoarece nu sunt fezabile din punct de vedere politic în viitorul apropiat.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

Evaluarea impactului care a însoțit propunerea inițială din septembrie 2011 ilustrează în mod clar faptul că, în absența unei acțiuni coordonate la nivelul UE, nu va fi îndeplinit nici unul dintre obiectivele legate de impozitarea sectorului financiar. Cu alte cuvinte, numai acțiunile necoordonate întreprinse la nivel național ar conduce la o diversitate de sisteme naționale de impozitare a sectorului financiar, subminându-se astfel buna funcționare a pieței unice și creându-se condiții pentru apariția a numeroase cazuri de dublă impozitare sau, și mai grav, de dublă neimpozitare, în ciuda obiectivului general de a garanta că sectorul financiar contribuie în mod echitabil și substanțial la finanțarea costurilor crizei. Nu ar exista

⁵ În zona acoperită de cooperarea consolidată, trei state membre aplică forme diferite de TTF, iar cel puțin alte trei intenționau – la momentul redactării prezentului document de analiză – să-și introducă în viitorul apropiat propriile sisteme naționale.

neutralitate fiscală între produse, piețe și actori și ar fi ușor să se organizeze tranzacțiile, în special cele cu caracter mobil, astfel încât să se evite impozitarea. Prin urmare, veniturile potențiale ar fi mai curând reduse (excepție făcând probabil țările care găzduiesc centre financiare importante), iar impozitarea nu ar contribui prea mult la întârrirea pârgurilor legislative de natură să descurajeze activitățile care nu îmbunătățesc funcționarea și stabilitatea piețelor financiare, ci, dimpotrivă, favorizează comportamentele iresponsabile și goana după câștig.

În acest context și în absența unei soluții globale, un sistem comun al taxei pe tranzacțiile financiare (TTF) pentru UE27, așa cum a fost propus de Comisie în septembrie 2011 (opțiunea B) ar fi dat rezultate foarte bune pe toate planurile și ar fi permis evitarea oricărei forme de dublă impozitare sau dublă neimpozitare în UE27, precum și conceperea unei taxe neutre indiferent de sector, piață sau instrument. Datorită bazei extinse și caracteristicilor sale anti-delocalizare, anti-evaziune și anti-fraudă, un sistem comun pentru toate cele 27 de state membre ar fi garantat o contribuție echitabilă și substanțială din partea sectorului financiar la finanțarea costurilor crizei și ar fi descurajat în același timp activitățile care nu îmbunătățesc funcționarea sau stabilitatea piețelor financiare.

Opțiunea unui sistem comun al TTF pentru UE27 nu s-a putut însă concretiza din motive politice, și nici nu pare fezabilă în viitorul apropiat. Numai 11 state membre, reprezentând aproximativ două treimi din economia UE27, au solicitat permisiunea de a aplica sistemul prin cooperare consolidată (opțiunea C), pornind de la obiectivele și domeniul de aplicare definite în propunerea inițială a Comisiei. Deși nu este la fel de eficace cum ar fi fost sistemul implementat la nivelul UE27 (nu va fi posibil să se evite toate situațiile de dublă impozitare în ansamblul UE27 atât timp cât nu toate statele membre au aderat la TTF, iar dispozițiile anti-delocalizare/anti-fraudă, deși încă stricte, vor fi mai puțin eficiente decât o TTF unică în cadrul unui sistem aplicat la nivelul UE27), un sistem comun al TTF la nivelul UE11+ va constitui o ameliorare considerabilă în raport cu scenariul de bază.

În cadrul președinției daneze, au fost analizate câteva sub-opțiuni ale TTF în cadrul a șase reuniuni ale grupului de lucru al Consiliului. La momentul respectiv, aceste discuții au avut loc pornind de la ipoteza că sistemul comun al TTF se va aplica la nivelul UE27 și nu al unui grup restrâns de state membre. Cu toate acestea, aceleași teme ar putea să apară și în discuțiile care au loc la nivelul grupului restrâns de state membre. Diferitele variante discutate ar putea fi grupate în cadrul a patru sub-opțiuni:

- excluderea permanentă din domeniul de aplicare al directivei a anumitor instrumente financiare, cum ar fi emiterea și răscumpărarea de acțiuni ale OPCVM sau FIA, tranzacționarea titlurilor și obligațiunilor de stat sau încheierea și modificarea acordurilor repo sau a contractelor pe instrumente derivate (sub-opțiunea C.1);
- excluderea permanentă din domeniul de aplicare al directivei a anumitor actori, cum ar fi entitățile care se ocupă de gestionarea datoriei publice, băncile regionale de dezvoltare, activitățile fondurilor de pensii din cadrul pilanelor II și III, așa-numiții „internalizatori” printre care se numără formatorii de piață, brokerii și dealerii și societățile de tranzacționare în cont propriu (sub-opțiunea C2);

- înăsprirea dispozițiilor anti-delocalizare prevăzute de sistemul comun prin completarea principiului rezidenței cu elemente ale principiului emiterii și modificând incidența fiscală regională prin schimbarea ordinii criteriilor care determină și competențele de impozitare ale diferitelor state membre (sub-opțiunea C.3) și
- introducerea treptată a sistemului comun, adică excluderea temporară a anumitor actori, piețe și produse și lărgirea bazei impozabile în mod succesiv (sub-opțiunea C4). Astfel, ar putea dura câțiva ani până când s-ar implementa domeniul de aplicare și obiectivele propuse de Comisie în propunerea sa inițială.

În urma evaluării impactului diferitelor opțiuni de politică s-a constatat că atât opțiunea C, cât și cel patru sub-opțiuni analizate ar da rezultate mai bune decât în cazul scenariului de bază în privința tuturor aspectelor (simbolul „+” din tabelul de mai jos), cu excepția criteriului „anti-fraudă”, deoarece într-un astfel de caz excluderea celor mai mobile baze impozabile ar putea deveni principala caracteristică a sistemelor fiscale naționale. Totuși, numai opțiunea C.3 ar da rezultate asemănătoare sau chiar mai bune (în ceea ce privește caracteristicile legate de obținerea de venituri și delocalizare) decât propunerea inițială a Comisiei ajustată pentru UE11+ (opțiunea C).

Cu toate acestea, analiza concluzionează că anumite măsuri adaptate din sub-opțiunile C.1-C.3 ar trebui luate în considerare pentru adoptare, în timp ce sub-opțiunea C.4 (introducerea treptată a unei TTF generalizate) ar prezenta neajunsuri semnificative în comparație cu introducerea dintr-o dată a unui sistem comun al TTF care să acopere toate produsele, toți actorii și toate piețele.

Astfel, având în vedere imposibilitatea introducerii unui sistem comun al TTF la nivelul UE27 și ținând cont de concluziile analizei cu privire la opțiunile de politică și la efectele acestora, cea mai promițătoare politică ar putea fi introducerea unui sistem comun conform propunerii Comisiei Europene din septembrie 2011, dar pentru un subgrup alcătuit din 11 state membre în cadrul cooperării consolidate, cu ajustări și completări prin introducerea următoarelor elemente de la opțiunile C.1, C.2 și C.3:

- excluderea emiterii de titluri de participare și acțiuni ale OPCVM și FIA din domeniul de aplicare al directivei, astfel încât să se evite riscul impozitării activităților de atragere de capital;
- excluderea entităților care gestionează datoria publică din domeniul de aplicare al directivei, astfel încât să nu li se perturbe activitatea de fluidizare a pieței;
- adăugarea unor elemente ale principiului emiterii și completarea criteriului „autorizării” pentru a elimina eventuale lacune ale cadrului de cooperare consolidată și pentru a consolida astfel dispozițiile de combatere a delocalizării din propunere.

Măsura în care statele membre participante doresc să schimbe ordinea criteriilor care permit determinarea statului membru de reședință și incidența fiscală regională ar putea depinde de rezultatele negocierilor dintre statele membre, în special în momentul în care acestea se vor fi pus de acord în legătură cu ceea ce consideră fiecare că ar constitui sistem corect de partajare a veniturilor.

Tabelul 1: Compararea diferitelor opțiuni de politică*

	Piața unică	Neutralitatea fiscală	Anti-delocalizare/ fraudă	Posibilitatea unor venituri suplimentare	Descurajarea asumării de riscuri excesive, goanei după câștiguri și comportamentul ui iresponsabil
Scenariul de bază (nu se întreprind acțiuni)	0	0	0	0	0
Opțiunea C (TTF pentru UE11)	++	+++	++	+++	++
<u>Sub-opțiunea C.1</u> (UE11, cu excluderea permanentă a anumitor instrumente)	++	++	+	++	++
OPCVM/FIA	++	++	++	++	++
Datorie publică	++	++	+	+++	++
Tranzacții repo	++	0	0	+	0
Instrumente derivate					
<u>Sub-opțiunea C.2</u> (UE11, cu excluderea permanentă a anumitor actori)					
Entități care gestionează datoria publică	++	+++	++	+++	++
	+	++	+	+++	++
Bănci de dezvoltare	+	+	+	+	0
„Internalizatori”	+	++	+	++	+
Fonduri de pensii					
<u>Sub-opțiunea C.3</u> (UE11 cu modificarea criteriilor de la articolul 4)	++	+++	++	+++	+++
Adăugarea elementelor specifice principiului emiterii	./.	./.	./.	./.	./.
Modificarea ordinii criteriilor	++	+++	++	+++	+++
Restabilirea puterii criteriului „autorizării”					
<u>Sub-opțiunea C.4</u> (UE11 cu excluderi treptate/temporare)	++	+	+	0 - +++	0+

* Efectele se referă la UE11+, comparativ cu scenariul de bază care presupune lipsa oricărei intervenții.

7. IMPLEMENTAREA, MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA

Evaluarea consecințelor macroeconomice și microeconomice ale aplicării măsurii legislative ar putea avea loc la trei ani de la intrarea în vigoare a măsurilor legislative de implementare a directivei. La momentul respectiv, Comisia ar putea prezenta Consiliului un raport cu privire la funcționarea directivei din punct de vedere tehnic.