



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 14. 2. 2013
SWD(2013) 29 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh SMERNICE RADY,

ktorou sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti dane z finančných transakcií

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

1. Úvod

Komisia prijala 28. septembra 2011 návrh¹ smernice Rady o spoločnom systéme dane z finančných transakcií, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2008/7/ES².

Počas siedmich zasadnutí „pracovnej skupiny Rady pre daňové otázky – nepriame zdaňovanie daň z finančných transakcií“ (ďalej len „pracovná skupina Rady“), najskôr počas poľského a potom dánskeho predsedníctva, na ktorých sa predložili, preskúmali a preberali takisto početné alternatívne návrhy týkajúce sa dane z finančných transakcií vychádzajúc z návrhu Komisie, sa potvrdilo, že jednomyselná podpora pre spoločný systém dane z finančných transakcií, či už v súlade s návrhom Komisie alebo akýmkoľvek jeho variantom, sa nedá dosiahnuť na úrovni všetkých členských štátov.

Na zasadnutí Rady 22. júna 2012 členské štáty, ktoré sa vyjadrili proti spoločnému systému dane z finančných transakcií už v skoršom štádiu, svoj postoj zopakovali. Za týchto okolností niekoľko iných členských štátov vyjadrilo svoj zámer požiadať o povolenie o nadviazanie posilnenej spolupráce v súlade s článkom 20 ZEÚ a článkom 329 ZFEÚ.

Za týchto okolností jedenásť členských štátov (Belgicko, Estónsko, Francúzsko, Grécko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Taliansko) zaslalo Komisii formálne žiadosti, v ktorých tieto štáty uviedli, že chcú nadviazať vzájomnú posilnenú spoluprácu v oblasti vytvorenia spoločného systému dane z finančných transakcií a že Komisia by mala na tento účel predložiť Rade návrh.

Komisia predložila svoje zistenia týkajúce sa týchto žiadostí 23. októbra 2012. Nenašla žiadny prípad, že by tieto žiadosti boli v rozpore s ustanoveniami zmluvy, a po posúdení politickej možnosti pokroku v tejto oblasti navrhla rozhodnutie Rady, ktorým sa povoľuje posilnená spolupráca v oblasti dane z finančných transakcií. Rada na základe súhlasu Európskeho parlamentu z 12. decembra 2012 povolila postup posilnenej spolupráce 22. januára 2013.

2. PROCEDURÁLNE OTÁZKY A KONZULTÁCIE SO ZAJAINTERESOVANÝMI STRANAMI

Ako sa požaduje v usmerneniach o posúdení vplyvu, táto analýza vychádza z konzultácie so všetkými zainteresovanými stranami. Pri tejto analýze možností politiky a vplyvov vykonávania posilnenej spolupráce v oblasti dane z finančných transakcií v skutočnosti sa ťažilo a vychádzalo z posúdenia vplyvu, ktoré je sprievodným dokumentom k pôvodnému návrhu Komisie³, ku ktorému sa uskutočnila rozsiahla konzultácia, z príloh k tomuto posúdeniu vplyvu a aj z ďalšej analýzy, ktorú uskutočnila a zverejnila Európska komisia⁴.

¹ KOM(2011) 594 z 28. septembra 2011.

² Smernica Rady 2008/7/ES z 12. februára 2008 o nepriamych daniach z navyšovania kapitálu, Ú. v. EÚ L 46, 21.2.2008, s. 11 – 22.

³ SEK(2011) 1102 v konečnom znení.

⁴ Pozri napr. webovú stránku Európskej komisie venovanú dani z finančných transakcií http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm alebo ECFIN(2012) – Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model (Dane z transakcií s cennými papiermi: makroekonomické dôsledky v modeli všeobecnej rovnováhy (ekonomický článok od Rafála Raciborskiho, Julie Lendvaiovej, Lukasa Vogela) na stránke http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

3. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Finančný sektor a ďalšie odvetvia v súčasnosti podliehajú niekoľkým neharmonizovaným vnútroštátnym daniam z finančných transakcií, čo vyvoláva otázky týkajúce sa nezdanenia a dvojitého zdanenia v EÚ-11+ a v nezúčastnených členských štátoch, a tým roztrieštenosti jednotného trhu v oblasti finančných služieb. Jedným z hlavných cieľov nedávnych iniciatív týkajúcich sa zdanenia finančného sektora bolo a stále je, aby sa finančný sektor spravodlivo a podstatne podieľal na financovaní záchranných operácií, ktoré priamo a nepriamo využil. Hospodársky vývoj od prepuknutia hospodárskej a finančnej krízy a pomerne úspešná stabilizácia finančných trhov so sebou neprinášajú zmenu charakteru problémov, ktoré treba riešiť, a to obrovské náklady na záchranu finančného sektora, ktoré predbežne financovali daňovníci, čoraz naliehavejšiu potrebu obnoviť udržateľnosť verejných financií a absenciu spravodlivého a podstatného príspevku finančného sektora.

4. CIELE

Možno definovať tieto všeobecné ciele:

- harmonizácia existujúcich právnych predpisov;
- obmedzenie neželaného trhového správania, a tým stabilizácia trhov;
- zaistenie toho, aby sa finančné inštitúcie spravodlivo a podstatne podieľali na pokrytí nákladov nedávnej krízy.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Základným scenárom, s ktorým sa porovnávajú alternatívne možnosti politiky, by mala byť situácia, keď nie je možné dosiahnuť dohodu o spoločnom systéme dane z finančných transakcií na úrovni EÚ-27 a ani na úrovni EÚ-11+.

Pre tento základný scenár je príznačná rôznorodosť nekoordinovaných vnútroštátnych režimov, ktoré sa ustavične menia (keďže niektoré členské štáty sa rozhodli zmeniť svoje systémy alebo zaviesť nové formy dane z finančných transakcií).⁵ Vo všeobecnosti ho možno charakterizovať takto:

- rozsah pôsobnosti dane vo väčšine krajín je skôr obmedzený a pravidla pokrýva obchodovanie s cennými papiermi (najmä s akciami) len na regulovaných trhoch, pričom deriváty alebo mimoburzové transakcie sa zdaňujú málo alebo sa nezdaňujú vôbec;
- značné nahradenie finančných nástrojov s cieľom vyhnúť sa zdaneniu;
- osobitné výnimky pre nástroje a aktérov (napr. pre deriváty, akcie/podiely podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (PKIPCP), tvorcov trhu, maklérov atď.);
- výber dane zvyčajne vykonávajú sprostredkovatelia/makléri a daň sa zvyčajne nevyberá na obidvoch stranách finančnej transakcie.

⁵ V zóne posilnenej spolupráce zaviedli tri členské štáty rôzne formy dane z finančných transakcií, pričom – v čase vypracovania tejto analýzy – najmenej tri ďalšie plánovali v blízkej budúcnosti zaviesť svoje vlastné vnútroštátne systémy.

Tieto dane preto prinášajú pomerne malý príjem, nemotivujú k dobrovoľnému plneniu daňových povinností, a zavedené daňové systémy sú v rozpore so základnou zásadou zdaňovania, ktorej hlavným cieľom je vytváranie príjmov, t. j. pristupovať k podobným udalostiam (aktérom, nástrojom, trhovým miestam) podobným spôsobom. To zas spôsobuje narušenie hospodárskej súťaže v jednotlivých členských štátoch a aj na jednotnom trhu.

Aby sa odstránili nedostatky základného scenára, boli navrhnuté rôzne alternatívne postupy:

- možnosť A: daň z finančných transakcií na celosvetovej úrovni;
- možnosť B: daň z finančných transakcií na úrovni EÚ-27;
- možnosť C: daň z finančných transakcií na úrovni EÚ-11+ prostredníctvom posilnenej spolupráce;
- možnosť D: daň z finančných transakcií koordinovaná mimo rámca zmlúv o EÚ.

Možnosti A a B je potrebné v blízkej budúcnosti z dôvodu politickej nepriechodnosti vylúčiť.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ POLITIKY

Z posúdenia vplyvu, ktoré je sprievodným dokumentom k pôvodnému návrhu zo septembra 2011, jasne vyplynulo, že v prípade absencie koordinovaného opatrenia EÚ by nebolo možné dosiahnuť žiadny z cieľov zdanenia finančného sektora. Inými slovami, spoliehanie sa výlučne na nekoordinované vnútroštátne opatrenie by viedlo k rade rôznych vnútroštátnych systémov zdanenia finančného sektora, čo by narušilo riadne fungovanie jednotného trhu, spôsobilo mnohé prípady dvojitého zdanenia a, čo je dôležitejšie, dvojitého nezdanenia napriek spoločnému cieľu zaistiť, aby sa finančný sektor spravodlivo a podstatne podieľal na financovaní nákladov krízy.

Pre rôzne produkty, trhy a aktérov by nevznikla žiadna daňová neutralita a pre aktérov by bolo jednoduché navrhnuť svoje transakcie, najmä tie mobilnejšie, tak, že by nebola splatná žiadna daň.

Možný tok príjmov by bol teda pomerne malý a nepatrný (možno okrem krajín, v ktorých sa nachádzajú významné finančné centrá) a zdanenie by sotva prispelo k posilneniu účinnosti regulácie na zamedzenie činností, ktoré nezlepšujú fungovanie a stabilitu finančných trhov a zároveň podporujú krátkodobé správanie a tzv. vyhľadávanie renty (rent seeking).

Podľa tejto referenčnej možnosti a pre absenciu celosvetového riešenia by po všetkých stránkach veľmi pozitívne fungoval spoločný systém dane z finančných transakcií pre EÚ-27, ako navrhla Komisia v septembri 2011 (možnosť B). Bolo by možné zamedziť akémukoľvek dvojitému zdaneniu alebo dvojitému nezdaneniu v rámci EÚ-27, navrhnuť daň spôsobom, aby bola neutrálna pre všetkých aktérov, všetky trhy a všetky nástroje. Vďaka svojmu širokému základu a silným prvkom pôsobiacim proti premiestneniu, daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam by spoločný systém EÚ-27 umožnil zaistiť, aby finančný sektor spravodlivo a podstatne prispieval k financovaniu nákladov krízy, a zároveň zamedzil niektoré činnosti, ktoré nezlepšujú fungovanie alebo stabilitu finančných trhov.

Možnosť vytvorenia spoločného systému dane z finančných transakcií pre EÚ-27 však nebola možná z politických dôvodov a v blízkej budúcnosti ju ani nebude možné dosiahnuť. Jedenásť členských štátov, ktoré predstavujú približne dve tretiny celkového hospodárstva EÚ-27, preto požiadalo o povolenie postupovať v rámci posilnenej spolupráce (možnosť C) na

základe cieľov a rozsahu pôsobnosti pôvodného návrhu Komisie. Hoci spoločný systém dane z finančných transakcií na úrovni EÚ-11+ nie je taký účinný ako rovnaká politika realizovaná na úrovni EÚ-27 (nebude možné zamedziť všetkým prípadom dvojitého zdanenia v celej EÚ-27, pokým sa k pôsobnosti dane z finančných transakcií nepripoja všetky členské štáty, a aj ustanovenia proti premiestneniu/daňovým únikom budú síce stále veľmi silné, ale o niečo menej účinné ako rovnaká daň z finančných transakcií v režime EÚ-27), aj tak bude predstavovať veľké zlepšenie oproti základnému scenáru.

Na šiestich zasadnutiach pracovnej skupiny Rady sa počas dánskeho predsedníctva diskutovalo aj o viacerých čiastkových možnostiach týkajúcich sa dane z finančných transakcií. Vtedy diskusie prebiehali za predpokladu, že spoločný systém dane z finančných transakcií sa bude uplatňovať na úrovni EÚ-27 a nie v skupine členských štátov. Rovnaké diskusie sa však môžu objaviť aj v diskusiách v skupine členských štátov. Rôzne varianty, o ktorých sa diskutovalo, možno zoskupiť do týchto štyroch čiastkových možností:

- natrvalo vylúčiť z rozsahu pôsobnosti smernice určité finančné nástroje, ako sú emisia a odkúpenie akcií PKIPCP alebo alternatívnych investičných fondov (AIF), obchodovanie so štátnymi dlhopismi a pokladničnými poukážkami alebo uzatvorenie a zmena repo obchodov a derivátových dohôd (čiastková možnosť C.1);
- natrvalo vylúčiť z rozsahu pôsobnosti smernice určitých aktérov, ako sú správcovia verejného dlhu, banky pre regionálny rozvoj, činnosti dôchodkových fondov II. a III. piliera, tzv. internalizátori, ako napríklad tvorcovia trhu, makléri a registrovaní obchodníci (čiastková možnosť C.2);
- posilniť prvky spoločného systému proti premiestneniu doplnením zásady miesta pobytu o prvky zásady emisie a zmeniť regionálne daňové zaťaženie zmenou poradia kritérií, ktorými sa tiež určuje pridelenie právomoci jednotlivých členských štátov zdaňovať (čiastková možnosť C.3); a
- len postupne zaviesť spoločný systém, t.j. dočasne vylúčiť určitých aktérov, trhy a produkty a daňový základ rozširovať len postupne (čiastková možnosť C.4). Takže môže trvať niekoľko rokov, kým sa uplatní rozsah pôsobnosti a dosiahnu ciele, ako ich navrhla Komisia vo svojom pôvodnom návrhu.

Z analýzy vplyvov jednotlivých možností politiky vyplynulo, že možnosť C a aj štyri analyzované čiastkové možnosti by stále priniesli po všetkých stránkach lepšie výsledky ako základný scenár nečinnosti (ako naznačujú symboly „+“ v uvedenej tabuľke) okrem kritéria „proti daňovým únikom“, keďže v tomto prípade sa nezdanenie najmobilnejších daňových základov môže ukázať ako prevládajúca črta vnútroštátnych daňových režimov. Ale len čiastková možnosť C.3 by priniesla také dobré alebo ešte lepšie výsledky (pokiaľ ide o tvorbu príjmov a pôsobenie proti premiestneniu) ako pôvodný návrh Komisie prispôbený pre EÚ-11+ (možnosť C).

Z analýzy vyplýva aj záver, že by sa malo zvážiť prijatie niektorých cielenejších opatrení v čiastkových možnostiach C.1 až C.3, zatiaľ čo čiastková možnosť C.4 (postupné zavedenie plnohodnotnej dane z finančných transakcií) by priniesla významné nedostatky v porovnaní so zavedením spoločného systému dane z finančných transakcií naraz pre všetky produkty, všetkých aktérov a všetky trhy.

Vzhľadom na nemožnosť vytvorenia spoločného systému dane z finančných transakcií na úrovni EÚ-27 a vzhľadom na túto analýzu možností politiky a vplyvov by najsľubnejšou

politikou mohlo byť zavedenie spoločného systému podľa návrhu Európskej komisie zo septembra 2011, ale v skupine 11 členských štátov v rámci posilnenej spolupráce, pričom sa upraví a doplní o tieto prvky čiastkových možností C.1, C.2 a C.3:

- vylúčiť emisie podielov a akcií PKIPCP a AIF z rozsahu pôsobnosti smernice, aby nevzniklo riziko zdanenia zvyšovania kapitálu;
- vylúčiť správcov verejného dlhu z rozsahu pôsobnosti smernice, aby sa nenarušila ich činnosť upokojujúvania trhu;
- pridať prvky zásady emisie a doplniť kritérium „povolenie“ s cieľom vyplniť možnú medzeru posilnenej spolupráce, a tým posilniť prvky návrhu pôsobiace proti premiestneniu.

Mohlo by sa ponechať na výsledok rokovaní medzi zúčastnenými členskými štátmi, do akej miery chcú zmeniť poradie kritérií, ktorými sa určuje členský štát usadenia, a tiež regionálne daňové zaťaženie, najmä keď sa dohodli na niečom, čo všetky z nich môžu považovať za spravodlivý systém delenia príjmov.

Tabuľka 1: Porovnanie jednotlivých možností politiky*

	Jednotný trh	Daňová neutralita	Proti premiestneniu/ daňovým únikom	Možný ďalší príjem	Zamedzenie prílišnému riskovaniu, vyhľadávaniu renty, krátkodobému správaniu
Základný scenár (nečinnosť)	0	0	0	0	0
<i>Možnosť C (daň z finančných transakcií na úrovni EÚ-11)</i>	++	+++	++	+++	++
<u><i>Čiastková možnosť C.1 (EÚ-11, ale natrvalo vylúčiť nástroje)</i></u>					
PKIPCP/AIF	++	++	+	++	++
verejný dlh	++	++	++	++	++
repo obchody	++	++	+	+++	++
deriváty	++	0	0	+	0
<u><i>Čiastková možnosť C.2 (EÚ-11, ale natrvalo vylúčiť aktérov)</i></u>					
správcovia verejného dlhu	++	+++	++	+++	++

rozvojové banky	+	++	+	+++	++
„internalizátori“	+	+	+	+	0
dôchodkové fondy	+	++	+	++	+
<i>Čiastková možnosť C.3 (EÚ-11, ale zmena kritérií v čl. 4)</i>					
pridať prvky zásady emisie	++	+++	++	+++	+++
zmeniť poradie kritérií	./.	./.	./.	./.	./.
opäť zriadiť vplyv kritéria „povolenia“	++	+++	++	+++	+++
<i>Čiastková možnosť C.4 (EÚ-11, ale postupne/dočasné výnimky)</i>					
	++	+	+	0 až +++	0+

* Účinky sa týkajú EÚ-11+ v porovnaní so základným scenárom nečinnosti.

7. VYKONÁVANIE, MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Hodnotenie makroekonomických a mikroekonomických dôsledkov uplatňovania legislatívneho opatrenia by sa mohlo vykonať tri roky po nadobudnutí účinnosti legislatívnych opatrení, ktorými sa vykonáva smernica. Komisia by potom Rade mohla predložiť správu o technickom fungovaní smernice.