EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog DIREKTIVE SVETA

o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju davka na finančne transakcije

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

1. UVOD

Komisija je 28. septembra 2011 sprejela predlog[1] direktive Sveta o skupnem sistemu davka na finančne transakcije in spremembi Direktive 2008/7/ES[2].

Na sedmih zasedanjih Sveta v okviru „Delovne skupine za davčna vprašanja – posredna obdavčitev (davek na finančne transakcije)“ (v nadaljnjem besedilu: delovna skupina Sveta), najprej v okviru poljskega in nato v okviru danskega predsedstva, na katerih so bile predstavljene, preučene in obravnavane tudi številne alternativne oblike davka na finančne transakcije na podlagi predloga Komisije, je bilo jasno razvidno, da na ravni vseh držav članic ni mogoče doseči soglasne podpore skupnemu sistemu davka na finančne transakcije, ne glede na to, ali je ta v skladu s predlogom Komisije ali pa je različica tega predloga.

Na zasedanju Sveta 22. junija 2012 so države članice, ki so že prej izrazile nasprotovanje skupnemu sistemu davka na finančne transakcije, svoje stališče ponovile. V teh okoliščinah je več drugih držav članic izrazilo svojo namero, da bodo zaprosile za odobritev uvedbe okrepljenega sodelovanja v skladu s členom 20 PEU in členom 329 PDEU.

Zaradi tega je enajst držav članic (Avstrija, Belgija, Estonija, Francija, Nemčija, Grčija, Italija, Portugalska, Slovaška, Slovenija in Španija) Komisiji poslalo uradne prošnje, v katerih je bilo navedeno, da želijo vzpostaviti okrepljeno sodelovanje na področju uvedbe skupnega sistema davka na finančne transakcije in da bi morala Komisija v ta namen predložiti predlog Svetu.

Dne 23. oktobra 2012 je Komisija predstavila svoje ugotovitve v zvezi s temi prošnjami. Našla ni niti enega primera neskladnosti teh prošenj z določbami Pogodb in je tako po oceni politične smotrnosti nadaljnjega ukrepanja v zvezi s to zadevo predlagala Sklep Sveta o odobritvi okrepljenega sodelovanja na področju davka na finančne transakcije. Po odobritvi Evropskega parlamenta dne 12. decembra 2012 je Svet dne 22. januarja 2013 odobril postopek okrepljenega sodelovanja.

2. POSTOPKOVNA VPRAŠANJA IN POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI

Kot zahtevajo smernice za ocene učinka, so k analizi veliko prispevala posvetovanja z vsemi zainteresiranimi stranmi. Ta analiza možnosti politike in učinkov izvajanja okrepljenega sodelovanja na področju davka na finančne transakcije temelji in gradi na oceni učinka, priloženi prvotnemu predlogu Komisije[3], o katerem je bilo opravljeno obsežno posvetovanje, prilogah k oceni učinka in dodatni analizi, ki jo je izvedla in objavila Evropska komisija[4].

---

1 COM(2011) 594 z dne 28. septembra 2011.

2 Direktiva Sveta 2008/7/ES z dne 12. februarja 2008 o posrednih davkih na zbiranje kapitala, UL L 46, 21.2.2008, str. 11–22.

3 SEC(2011) 1102 final.

4 Glej npr. spletno stran Evropske komisije, namenjeno davku na finančne transakcije, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm ali ECFIN(2012) – Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium

3. OPREDELITEV PROBLEMA

Za finančni in druge sektorje se trenutno uporabljajo nekateri neusklajeni nacionalni davki na finančne transakcije, ki povzročajo problem dvojnega obdavčevanja in dvojnega neobdavčevanja tako v sodelujočih (EU11+) kot v nesodelujočih državah članicah in s tem razdrobljenost enotnega trga za finančne storitve. Eden od glavnih ciljev nedavnih pobud v zvezi z obdavčitvijo finančnega sektorja je bil in je še vedno zagotoviti pošten in pomemben prispevek finančnega sektorja k financiranju reševalnih dejavnosti, od katerih je neposredno ali posredno imel koristi. Gospodarski razvoj od začetka gospodarske in finančne krize ter razmeroma uspešna stabilizacija finančnih trgov še ne pomenita, da se je narava problemov, ki jih je treba rešiti, spremenila, in sicer so to ogromni stroški za reševanje finančnega sektorja, ki jih vnaprej financirajo davkoplačevalci, vedno večja potreba po ponovni vzdržnosti javnih financ ter odsotnost poštenega in pomembnega prispevka finančnega sektorja.

4. CILJI

Opredelijo se lahko naslednji splošni cilji:

- uskladitev obstoječe zakonodaje;
- omejevanje neželenega ravnanja na trgu in s tem stabilizacija trgov;
- zagotavljanje poštenega in pomembnega prispevka finančnega sektorja h kritju stroškov nedavne krize.

5. MOŽNOSTI POLITIKE

Izhodiščni scenarij, s katerim bi bilo treba primerjati različne možnosti politike, bi morale biti okoliščine, v katerih ni mogoče doseči sporazuma o skupnem sistemu davka na finančne transakcije niti na ravni EU27 niti na ravni EU11+.

V tem izhodiščnem scenariju obstaja veliko število različnih nekoordiniranih nacionalnih režimov, ki se nenehno spreminjajo (ker so se nekatere države članice odločile spremeniti svoje sisteme ali uvesti nove oblike davka na finančne transakcije)[5] in za katere je značilno predvsem:

- področje uporabe davka je v večini držav precej ozko in načeloma pokriva trgovanje z vrednostnimi papirji (zlasti delnicami) samo na reguliranih trgih, medtem kot izvedeni finančni instrumenti ali transakcije na prostem trgu niso obdavčeni ali pa so obdavčeni minimalno;
- znatno zamenjavanje finančnih instrumentov z namenom izogibanja obdavčitvi;

Model (*Davki na transakcije z vrednostnimi papirji: makroekonomske posledice v modelu splošnega ravnotežja*; ekonomski članek; avtorji Rafal Raciborski, Julia Lendvai in Lukas Vogel) na strani http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

5 V območju okrepljenega sodelovanja imajo tri države članice vzpostavljene različne oblike davka na finančne transakcije, medtem ko so vsaj tri druge – v času, ko je bila pripravljena ta analiza – v bližnji prihodnosti načrtovale uvedbo lastnih nacionalnih shem.

- posebne izjeme za instrumente in akterje (npr. za izvedene finančne instrumente, delnice/enote v KNPVP, ustvarjalce trga, borzne posrednike itd.);
- davek se običajno pobira prek posrednikov/borznih posrednikov in se ponavadi ne obračuna na obeh koncih finančne transakcije.

Ti davki posledično ustvarijo zelo malo prihodkov, ne spodbujajo prostovoljnega spoštovanja predpisov, trenutni davčni sistemi pa kršijo osnovno načelo obdavčevanja, katerega glavni namen je zbiranje prihodkov, tj. podobnih dogodkov (akterjev, instrumentov, trgov) ne obravnavajo enako. To povzroča izkrivljanje konkurence tako v posameznih državah članicah kot na enotnem trgu.

Da bi se odpravile te pomanjkljivosti izhodiščnega scenarija, bi se lahko predvideli različni alternativni ukrepi:

- možnost A: globalni davek na finančne transakcije;
- možnost B: davek na finančne transakcije na ravni EU27;
- možnost C: davek na finančne transakcije na ravni EU11+ prek okrepljenega sodelovanja;
- možnost D: davek na finančne transakcije, ki bi se koordiniral izven okvira pogodb EU.

Možnosti A in B v bližnji prihodnosti nista mogoči, ker nista politično izvedljivi.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI POLITIKE

Ocena učinka, priložena prvotnemu predlogu iz septembra 2011 je jasno pokazala, da brez koordiniranega ukrepanja na ravni EU nobeden od ciljev v zvezi z obdavčenjem finančnega sektorja ne bo dosežen. To pomeni, da bi zanašanje izključno na nekoordinirane nacionalne ukrepe privedlo do množice različnih nacionalnih sistemov za obdavčevanje finančnega sektorja, kar bi oviralo pravilno delovanje enotnega trga ter privedlo do številnih primerov dvojnega obdavčenja in – še pomembneje – dvojnega neobdavčenja kljub najpomembnejšemu cilju, ki je zagotoviti, da finančni sektor pošteno in pomembno prispeva k financiranju stroškov krize. Do davčne nevtralnosti med različnimi produkti, trgi in akterji ne bi prišlo, za akterje pa bi tako bilo preprosto zlasti mobilnejše transakcije zasnovati tako, da zanje ne bi bilo treba plačati davka. Zaradi tega bi bil potencialen tok prihodkov razmeroma majhen (verjetno razen za države, ki imajo pomembne finančne centre) in obdavčitev bi komaj kaj prispevala h krepitvi učinkovitosti zakonodaje za zaviranje dejavnosti, ki ne izboljšujejo delovanja in stabilnosti finančnih trgov, hkrati pa spodbujala kratkovidno ravnanje in iskanje rent.

Glede na to izhodišče in v odsotnosti globalne rešitve bi skupni sistem davka na finančne transakcije za vse države članice (EU27), kot ga je septembra 2011 predlagala Komisija (možnost B), v vseh razsežnostih deloval zelo pozitivno. Omogočil bi preprečevanje kakršnega koli dvojnega obdavčevanja ali dvojnega neobdavčevanja v EU27 ter zasnoval davek na način, ki bi bil nevtralen za vse akterje, trge in instrumente. Zaradi široke zasnove in močnih elementov za preprečevanje selitev, utaj in izogibanja davkom v EU27 bi skupni sistem omogočil zagotovitev poštenega in pomembnega prispevka finančnega sektorja k financiranju stroškov krize, hkrati pa bi onemogočal nekatere dejavnosti, ki ne izboljšujejo delovanja ali stabilnosti finančnih trgov.

Vendar možnost, v skladu s katero bi se vzpostavil skupni sistem davka na finančne transakcije za EU27, zaradi političnih razlogov ni bila izvedljiva in je v bližnji prihodnosti ne bo mogoče uresničiti. Tako je 11 držav članic, ki predstavljajo okrog dve tretjini celotnega gospodarstva EU27, zaprosilo, da se jim dovoli okrepljeno sodelovanje (možnost C) na osnovi ciljev in področja uporabe iz prvotnega predloga Komisije. Čeprav to ni tako učinkovito kot enaka politika, ki bi se izvajala na ravni EU27 (vsem primerom dvojnega obdavčenja v celotni EU27 se bo nemogoče izogniti, dokler se vse države članice ne bodo pridružile jurisdikciji davka na finančne transakcije, prav tako pa bodo določbe o preprečevanju selitev in davčnih utaj, čeprav bodo še vedno zelo močne, nekoliko manj učinkovite, kot če bi se davek na finančne transakcije uporabljal v okviru ureditve za EU27), bo skupni sistem davka na finančne transakcije na ravni EU11+ predstavljal veliko izboljšavo v primerjavi z izhodiščnim scenarijem.

Med danskim predsedstvom se je na šestih zasedanjih delovne skupine Sveta razpravljalo tudi o več podmožnostih davka na finančne transakcije. Takrat so razprave potekale pod predpostavko, da se bo skupni sistem davka na finančne transakcije uporabljal na ravni EU27 in ne za podskupino držav članic. Vendar pa lahko do istih razprav pride tudi med pogovori na ravni podskupine držav članic. Različice, o katerih se je razpravljalo, bi se lahko združile v naslednje štiri podmožnosti:

- trajno izvzetje s področja uporabe te direktive določenih finančnih instrumentov, kot sta izdaja in odkup delnic v KNPVP ali AIS, trgovanje z državnimi obveznicami in menicami ali sklenitev in sprememba pogodb o začasni prodaji/začasnem odkupu in pogodb na izvedene finančne instrumente (podmožnost C.1);

- trajno izvzetje s področja uporabe te direktive določenih akterjev, kot so upravljavci z javnim dolgom, regionalne razvojne banke, dejavnosti pokojninskih skladov drugega in tretjega stebra, tako imenovani „internalizatorji“, kot so ustvarjalci trga, borzni posredniki ter trgovci v svojem imenu in za svoj račun (podmožnost C.2);

- krepitev funkcij za preprečevanje selitev v skupnem sistemu z dopolnitvijo načela stalnega prebivališča/sedeža z elementi načela izdaje in sprememba regionalnega davčnega učinka z drugačnim vrstnim redom meril, ki določajo tudi dodelitev pooblastila različnim državam članicam za nalaganje davka (podmožnost C.3); in

- postopna uvedba skupnega sistema, tj. začasno izvzetje določenih akterjev, trgov in produktov ter zgolj postopno širjenje davčne osnove (podmožnost C.4). Tako lahko traja več let, da se bodo področje uporabe in cilji, kot jih je prvotno predlagala Komisija, začeli izvajati.

Analiza učinkov različnih možnosti politike je pokazala, da bi možnost C in štiri podmožnosti še vedno bile boljše od izhodiščnega scenarija, ki bi pomenil neukrepanje v vseh razsežnostih (kot je označeno s simbolom „+“ v spodnji tabeli), razen pri merilu „preprečevanje davčnih utaj“, ker bi se v takem primeru neobdavčitev najbolj mobilnih davčnih osnov lahko izkazala za prevladujoč vzorec v nacionalnih davčnih režimih. Vendar bi imela samo podmožnost C.3 enako dobre ali boljše značilnosti (glede ustvarjanja prihodkov in preprečevanja selitev) kot prvotni predlog Komisije, prilagojen za skupino EU11+ (možnost C).

Analiza pa se nagiba tudi k ugotovitvi, da bi bilo treba razmisliti o sprejetju nekaterih bolj prilagojenih ukrepov v okviru podmožnosti C.1 do C.3, medtem ko ima podmožnost C.4 (postopna uvedba polnega davka na finančne transakcije) pomembne pomanjkljivosti v

primerjavi z uvedbo skupnega sistema davka na finančne transakcije, ki zajema vse produkte, akterje in trge, naenkrat.

Zato bi bila lahko glede na to, da je skupni sistem davka na finančne transakcije nemogoče vzpostaviti na ravni EU27, in glede na analizo možnosti politike ter njihovih učinkov, najbolj obetavna politika uvedba skupnega sistema v skladu s predlogom Evropske komisije iz septembra 2011, vendar na ravni podskupine 11 držav članic v okviru okrepljenega sodelovanja, ki bi se prilagodil in dopolnil z naslednjimi elementi podmožnosti C.1, C.2 in C.3:

- izključitev izdaje enot in delnic KNPVP in AIS s področja uporabe direktive, da ne bi prišlo do tveganja obdavčevanja zbiranja kapitala;
- izključitev upravljavcev z javnim dolgom s področja uporabe direktive, da se ne bi posegalo v njihove dejavnosti uravnavanja trga;
- vključitev elementov načela izdaje in dopolnitev merila „dovoljenja“, da se zapre možna vrzel v okrepljenem sodelovanju, s čimer bi se okrepile funkcije preprečevanja selitev v predlogu.

Z odločitvijo, v kakšnem obsegu želijo spremeniti vrstni red meril za določitev države članice ustanovitve in regionalnega davčnega učinka, bi se lahko počakalo do rezultatov pogajanj med sodelujočimi državami članicami, zlasti ko se bodo sporazumele o tem, kaj bi vse lahko štele za pošten sistem delitve prihodkov.

Tabela 1: Primerjava različnih možnosti politike*

	Enotni trg	Davčna nevtralnost	Preprečevanje selitev/ utaj	Potencialni dodatnih prihodki	Odvračanje od prekomernega prevzemanja tveganj, iskanja rent, kratkovidnega ravnanja
Izhodišče (brez ukrepanja)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Možnost C (davek na finančne transakcije na ravni EU11)	++	+++	++	+++	++
Podmožnost C.1 (EU11, vendar trajno izvzetje instrumentov)					
KNPVP/AIS	++	++	+	++	++
Javni dolg	++	++	++	++	++
Pogodbe o začasni prodaji/začasnem	++	++	+	+++	++

odkupu Izvedeni finančni instrumenti	++	0	0	+	0
<u>Podmožnost C.2</u> *(EU11, vendar trajno izvzetje akterjev)* Upravljavci z javnim dolgom Razvojne banke „Internalizatorji“ Pokojninski skladi	 ++ + + +	 +++ ++ + ++	 ++ + + +	 +++ +++ + ++	 ++ ++ 0 +
<u>Podmožnost C.3</u> *(EU11, vendar sprememba meril v členu 4)* Vključeni elementi načela izdaje Sprememba vrstnega reda meril Ponovna okrepitev merila „dovoljenja“	 ++ ./. ++	 +++ ./. +++	 ++ ./. ++	 +++ ./. +++	 +++ ./. +++
<u>Podmožnost C.4</u> *(EU11, vendar postopoma/začasna izvzetja)*	++	+	+	0 do +++	0+

* Učinki se nanašajo na skupino EU11+ v primerjavi z izhodiščnim scenarijem neukrepanja.

7. IZVAJANJE, NADZOR IN OCENA

Ocena makro- in mikroekonomskih posledic uporabe zakonodajnega ukrepa bi se lahko izvedla tri leta po začetku veljavnosti zakonodajnih ukrepov za izvajanje direktive. Komisija bi nato lahko Svetu predložila poročilo o tehničnem delovanju direktive.