



Брюксел, 14.2.2013 г.
SWD(2013) 29 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложението за ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**за въвеждане на засилено сътрудничество в областта на данъка върху
финансовите сделки**

{COM(2013) 71 final}

{SWD(2013) 28 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 28 септември 2011 г. Комисията прие предложение¹ за Директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО².

По време на седемте заседания на Работната група по данъчните въпроси — косвено данъчно облагане, към Съвета (наричана по-долу „Работната група към Съвета“), които се проведеха по време на полското, а след това и на датското председателство, бяха изложени, разгледани и обсъдени и множество алтернативни характеристики на планирания данък върху финансовите сделки (ДФС) въз основа на предложението на Комисията. В резултат на обсъжданията стана ясно, че държавите членки не могат да постигнат единодушна подкрепа за въвеждането на обща система на ДФС във вида, предложен от Комисията или в какъвто и да е друг вариант.

На заседанието на Съвета на 22 юни 2012 г. държавите членки, които на по-ранен етап вече бяха изразили несъгласие с въвеждането на обща система на ДФС, препотвърдиха позицията си. При тези обстоятелства няколко други държави членки изразиха своето намерение да поискат разрешение за включване в процеса на засилено сътрудничество по член 20 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и член 329 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

При тези обстоятелства единадесет държави членки (Австрия, Белгия, Естония, Франция, Германия, Гърция, Италия, Португалия, Словакия, Словения и Испания) отправиха официални искания към Комисията, с които заявяват желание да установят засилено сътрудничество помежду си за установяване на обща система на ДФС и изискват от Комисията да представи на Съвета предложение в този смисъл.

На 23 октомври 2012 г. Комисията представи констатациите си по тези искания. Тя установи, че няма никакво несъответствие между тези искания и разпоредбите на Договора, и след като анализира възможностите за напредък по тях от политическа гледна точка, представи предложение за решение на Съвета, с което да се разреши засиленото сътрудничество в областта на ДФС. След получаването на съгласие от Европейския парламент на 12 декември 2012 г. Съветът разреши процеса на засилено сътрудничество на 22 януари 2013 г.

2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

Съгласно изискванията на Насоките за оценка на въздействието при изготвянето на настоящия анализ беше проведена консултация с всички заинтересовани страни.

¹ COM(2011)594 от 28 септември 2011 година.

² Директива 2008/7/ЕО на Съвета относно косвените данъци върху набирането на капитал, ОВ L 46, 21.2.2008 г., стр. 11—22.

Анализът на вариантите за действие и въздействието на засиленото сътрудничество в областта на ДФС е изготвен въз основа на и допълва оценката на въздействието, придружаваща първоначалното предложение на Комисията³, във връзка с което беше проведена широка консултация, приложенията към оценката на въздействието, както и допълнителните анализи, извършени и публикувани от Комисията⁴.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Във финансовия сектор и другите сектори в момента действат нехармонизирани национални данъци върху финансовите сделки, които създават загриженост във връзка с необлагането и двойното данъчно облагане както в ЕС-11, така и в неучастващите държави членки, поради което се получава фрагментация на единния пазар на финансови услуги. Една от главните цели на неотдавнашните инициативи за данъчно облагане на финансовия сектор бе и още е получаване на справедлив и съществен принос от финансовите предприятия за финансирането на спасителните операции, от които те са се възползвали пряко или косвено. Икономическото развитие от началото на икономическата и финансова криза и относително успешното стабилизиране на финансовите пазари не предполага промяна на характеристиките на проблемите за разрешаване, а именно огромните разходи за спасяването на финансовия сектор, предварително финансирани от данъкоплатците, все по-належащата нужда от възвръщане на устойчивостта на публичните финанси и липсата на справедлив и съществен принос от финансовия сектор.

4. ЦЕЛИ

Могат да бъдат определени следните общи цели:

- хармонизиране на действащото законодателство;
- ограничаване на нежелателното поведение на пазара и по този начин стабилизиране на пазарите,
- осигуряване на справедлив и съществен принос на финансовите институции за покриването на разходите във връзка с неотдавнашната криза.

³ SEC(2011) 1102 окончателен.

⁴ Вж. специалния интернет сайт на Европейската комисия, посветен на ДФС, на адрес http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm, или ECFIN(2012) – „Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model“ (икономическо изследване на Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) на адрес http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

5. ВАРИАНТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Базовият сценарий, спрямо който се сравняват другите варианти за действие, е положението, при което не може да се постигне съгласие по обща система на ДФС, нито на равнище ЕС-27, нито на равнище ЕС-11.

Базовият сценарий се отличава с множество некоординирани национални нормативни уредби, които се променят постоянно (тъй като някои държави членки решиха да променят системите си или да въведат нови форми на ДФС)⁵ и като цяло се характеризират със следното:

- обхватът на данъка в повечето държави е сравнително тесен и като цяло покрива само търговията с ценни книжа (главно акции) на регулирани пазари, като дериватите и извънборсовите сделки не се облагат или се облагат много малко;
- голяма степен на заместване на финансови инструменти с цел избягване на данъчно облагане;
- специални изключения за определени инструменти и стопански субекти (напр. за деривати, за акции или дялове в предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК), маркет мейкъри, брокери и дилъри и т.н.);
- събирането на данъка обикновено се извършва чрез посредници/брокери, а данъкът по принцип не се налага на двата края на финансовата сделка.

Вследствие на това тези данъци създават ниски приходи и не стимулират доброволното спазване на нормативните изисквания, а въведените данъчни системи нарушават основния принцип на данъчното облагане, чието главно предназначение е събиране на приходи, а именно сходни обекти (стопански субекти, инструменти, пазари) да се третират по сходен начин. Това на свой ред води до нарушение на конкуренцията както в отделните държави членки, така и на единния пазар.

За да се преодолеят тези недостатъци в базовия сценарий, може да се разгледат различни алтернативни варианти за действие:

- Вариант А: въвеждане на ДФС на световно равнище;
- Вариант Б: въвеждане на ДФС на равнище ЕС-27;
- Вариант В: въвеждане на ДФС на равнище ЕС-11 чрез процеса на засилено сътрудничество;
- Вариант Г: въвеждане на ДФС чрез координация извън рамките на договорите на ЕС.

⁵ В зоната за засилено сътрудничество три държави членки са въвели различни форми на ДФС, докато най-малко други три към момента на изготвяне на настоящия документ планираха в близко бъдеще да въведат национални схеми на облагане.

Варианти А и Б се отхвърлят в обозримо бъдеще, защото не са възможни от политическа гледна точка.

6. СЪПОСТАВЯНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Оценката на въздействието, придружаваща първоначалното предложение от септември 2011 г., ясно показва, че без координирани действия на равнище ЕС няма да бъде постигната нито една от целите на данъчното облагане на финансовия сектор. С други думи, ако се разчита единствено на некоординираните действия на държавите членки, това би довело до голямо разнообразие от национални системи за данъчно облагане на финансовия сектор и съответно до заплахата за правилното функциониране на единния пазар и до множество случаи на двойно данъчно облагане и — което е по-важно — двойно необлагане независимо от главната цел за осигуряване на справедлив и съществен принос от финансовия сектор за финансирането на разходите във връзка с кризата. Не би била осигурена неутралност на данъка спрямо различните продукти, пазари и стопански субекти, за които би било лесно да планират сделките си, особено по-мобилните, така че да не дължат данък. Вследствие на това потенциалните приходи биха били твърде ниски (може би освен за държавите, в които са се установили множество важни финансови центрове), а данъчното облагане едва ли би допринесло за по-ефективно регулиране с цел създаване на възпиращи фактори пред дейностите, които не водят до по-добро функциониране и по-голяма стабилност на финансовите пазари, докато в същото време се насърчава недалновидното поведение и търсенето на краткосрочни печалби.

В сравнение с този сценарий и при липсата на решение на световно равнище много добри резултати във всички аспекти биха били постигнати чрез въвеждането на обща система на ДФС за ЕС-27 съгласно предложението на Комисията от септември 2011 г (вариант Б). Така би могло да се предотврати двойното данъчно облагане или двойното необлагане под всякакви форми в рамките на ЕС-27 и да се въведе данък, който е неутрален спрямо всички стопански субекти, пазари и инструменти. Благодарение на широката си данъчна основа и важните си елементи, предназначени за ограничаване на преместването на дейности и седалища в други юрисдикции и за борба срещу неплащането на данъка и отклонението от данъчно облагане, общата система на равнище ЕС-27 би позволила да се гарантира справедлив и съществен принос на финансовия сектор за финансирането на разходите във връзка с кризата, като в същото време се създават възпиращи фактори за някои от дейностите, които не водят до по-добро функциониране и по-голяма стабилност на финансовите пазари.

Вариантът за въвеждане на обща система на ДФС за ЕС-27 обаче не бе осъществим по политически причини и няма да бъде осъществим в обозримо бъдеще. Така 11 държави членки, представляващи около две трети от икономиката на ЕС-27, поискаха да им бъде разрешено да започнат процеса на засилено сътрудничество (вариант В) въз основа на целите и обхвата на първоначалното предложение на Комисията. Макар че този вариант не е толкова ефективен, колкото ако беше въведен на равнище ЕС-27 (няма да бъде възможно да се предотвратят всички случаи на двойно данъчно облагане в рамките на ЕС-27, докато всички държави членки не се присъединят към общата система на ДФС; освен това разпоредбите за ограничаване на преместването на дейности и седалища в други юрисдикции и неплащането на данъка, макар и много строги, все пак ще бъдат малко по-неефективни в сравнение с разпоредбите при обща

система на данъка на равнище ЕС-27), общата система на ДФС на равнище ЕС-11 ще представлява голямо подобрение в сравнение с базовия сценарий.

По време на датското председателство на шестте заседания на Работната група към Съвета бяха обсъдени и редица подварианти на ДФС. Тогава тези обсъждания протекоха при допускането, че общата система на ДФС ще бъде въведена на равнище ЕС-27, а не само в няколко държави членки („подгрупа“). Все пак същите въпроси могат да възникнат при обсъжданията на равнище подгрупа държави членки. Различните обсъдени възможности могат да бъдат класифицирани в следните четири подварианта:

- трайно изключване от обхвата на директивата на някои финансови инструменти, напр. издаването и обратното изкупуване на акции или дялове в ПКИПЦК или алтернативни инвестиционни фондове (АИФ), търговията с дългосрочни и краткосрочни държавни ценни книжа, сключването и изменението на репо сделки и договори за деривати (подвариант В.1);
- трайно изключване от обхвата на директивата на някои стопански субекти, напр. лицата, управляващи публичен дълг, регионалните банки за развитие, дейностите на пенсионните фондове от стълбове II и III на пенсионната система, т.нар. систематични участници като маркет мейкърите, брокерите и дилърите и търговците на финансови инструменти за собствена сметка (подвариант В.2);
- засилване на елементите на общата система, предназначени за ограничаване на преместването на дейности и седалища в други юрисдикции, чрез допълване на принципа на мястото на установяване с елементи на принципа на мястото на издаване на финансовите инструменти и чрез промяна на регионалното разпределение на данъчното бреме посредством смяна на реда на критериите, определящи и предоставянето на правомощия на различните държави членки за данъчно облагане (подвариант В.3);
- постепенно въвеждане на общата система, т.е. временно изключване на някои стопански субекти, пазари и продукти и едва след това разширяване на данъчната основа (подвариант В.4). Така може да минат няколко години, докато първоначалното предложение на Комисията бъде приложено по отношение на обхвата и целите му.

При анализа на въздействието на различните варианти бе установено, че и вариант В, и четирите анализирани подварианта биха били по-ефективни от базовия сценарий без предприемане на действия (това е отбелязано със знак + в таблицата по-долу) освен по критерия „предотвратяване на неплащането на данъка“, тъй като в такъв случай необлагането на най-мобилните данъчни основи може да се окаже преобладаваща практика при националните данъчни системи. Все пак само подвариант В.3 би бил значително по-ефективен (по отношение на елементите си, осигуряващи събиране на повече приходи и ограничаване на преместването на дейности и седалища в други юрисдикции) от първоначалното предложение на Комисията, приспособено за въвеждане на равнище ЕС-11+ (вариант В).

Анализът обаче води и към извода, че следва да се помисли за приемането на някои по-адаптирани мерки от подварианти В.1 — В.3, докато подвариант В.4 (постепенно въвеждане на цялостен ДФС) би бил много по-неефективен в сравнение с едноетапното

въвеждане на обща система на ДФС, обхващащ всички продукти, стопански субекти и пазари.

Така с оглед на невъзможността да се установи обща система на ДФС на равнище ЕС-27 и предвид на този анализ на вариантите и тяхното въздействие най-обещаващият вариант може би е въвеждането на общата система въз основа на предложението на Комисията от септември 2011 г., но за подгрупата от 11 държави членки в процес на засилено сътрудничество, като същевременно системата се приспособява и допълва със следните елементи на подварианти В.1, В.2 и В.3:

- изключване на дяловете и акциите на ПКППЦК и АИФ от обхвата на директивата, така че да се избегне рискът от облагане на набирането на капитал;
- изключване на лицата, управляващи публичен дълг, от обхвата на директивата, така че да не се възпрепятства дейността им, спомагаща за гладкото функциониране на пазара;
- да се добавят елементи на принципа на мястото на издаване на финансовите инструменти и да се допълни критерият за лицензирането, така че да се предотвратят възможните пропуски в процеса на засилено сътрудничество и по този начин да се засилят разпоредбите на предложението, предназначени за ограничаване на преместването на дейности и седалища в други юрисдикции.

Доколко участващите държави членки желаят да променят реда на критериите, определящи държавата членка по установяване, както и регионалното разпределение на данъчното бреме — това би могло да бъде решено при преговорите между тях, особено когато се споразумеят по въпроса, какво могат да приемат за справедлива система за споделяне на приходите.

Таблица 1: Съпоставяне на различните варианти за действие*

	Единен пазар	Неутралност на данъка	Ограничаване на преместването на дейности и седалища в други юрисдикции и/предотвратяване на неплащането на данъци	Потенциални и допълнителни приходи	Възпиране на поемането на прекомерни рискове, търсенето на краткосрочни печалби и недалновидното поведение
Базов сценарий (не се предприемат действия)	0	0	0	0	0
Вариант В (ДФС за ЕС-11)	++	+++	++	+++	++
Подвариант В.1 (ЕС-11, но с трайно изключване на някои инструменти)	++	++	+	++	++
ПКППЦК/АИФ	++	++	++	++	++
Публичен дълг	++	++	+	+++	++

Репо сделки	++	0	0	+	0
Деривати					
<i>Подвариант В.2 (ЕС-11, но с трайно изключване на някои стопански субекти)</i>					
Лица, управляващи публичен дълг	++	+++	++	+++	++
Банки за развитие	+	++	+	+++	++
Систематични участници	+	+	+	+	0
Пенсионни фондове	+	++	+	++	+
<i>Подвариант В.3 (ЕС-11, но с изменение на критериите по чл. 4)</i>					
Добавяне на елементи от принципа на мястото на издаване	++	+++	++	+++	+++
Промяна на реда на критериите	./.	./.	./.	./.	./.
Връщане на силата на критерия за лицензирането	++	+++	++	+++	+++
<i>Подвариант В.4 (ЕС-11, но постепенно (с временни изключения)</i>					
	++	+	+	0 до +++	0+

* Ефектите са в рамките на ЕС-11+ в сравнение с базовия сценарий (да не се предприемат действия).

7. ИЗПЪЛНЕНИЕ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНЯВАНЕ

Оценяване на макро- и микроикономическите последици от прилагането на законодателния акт би могло да се извърши три години след влизането в сила на законодателните мерки за прилагане на директивата. Тогава Комисията би могла да представи на Съвета доклад за техническото действие на директивата.