



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.2.14.
SWD(2013) 29 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat: A TANÁCS IRÁNYELVE

**a pénzügyi tranzakciós adó területén létrehozandó megerősített együttműködés
végrehajtásáról**

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

1. BEVEZETÉS

A Bizottság 2011. szeptember 28-án tanácsi irányelvre irányuló javaslatot¹ fogadott el a pénzügyi tranzakciós adó közös rendszeréről és a 2008/7/EK irányelv² módosításáról.

A Tanács közvetett adókkal foglalkozó adóügyi munkacsoportjának (a továbbiakban: a tanácsi munkacsoport) – először a lengyel, majd a dán elnökség alatt tartott – hét ülése során, amelyeken előterjesztették, megvizsgálták és megvitatták a bizottsági javaslaton alapuló pénzügyi tranzakciós adó kialakításának számos alternatív elemét is, egyértelművé vált, hogy a bizottsági javaslat mentén, vagy annak bármely változata szerint létrehozott pénzügyi tranzakciós adó közös rendszerének egyhangú támogatása nem érhető el minden tagállamra kiterjedően.

A Tanács 2012. június 22-i ülésén azok a tagállamok, amelyek már korábban a pénzügyi tranzakciós adó közös rendszere ellen foglaltak állást, megerősítették álláspontjukat. Ezen körülmények között több más tagállam hangot adott azon szándékának, hogy az EUSZ 20. cikke és az EUMSZ 329. cikke alapján kérelmezni fogják a megerősített együttműködés létrehozására való felhatalmazást.

Ezen körülmények között tizenegy tagállam (Ausztria, Belgium, Észtország, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország) hivatalos kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz, amelyben kifejezték, hogy egymás között megerősített együttműködést kívánnak létrehozni a pénzügyi tranzakciós adó közös rendszerének létrehozása terén, és kérték, hogy a Bizottság nyújtson be erre irányuló javaslatot a Tanácshoz.

A Bizottság 2012. október 23-án előterjesztette e kérelmekre vonatkozó megállapításait. A Bizottság nem találta semmilyen jelét annak, hogy a kérelmek ne felelnek meg a Szerződés rendelkezéseinek, és miután felmérte az ügy előrehaladására kínálkozó politikai alkalmat, javaslatot tett a pénzügyi tranzakciós adó területén létrehozandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatra. Az Európai Parlament általi 2012. december 12-i jóváhagyást követően a Tanács 2013. január 22-én felhatalmazást adott a megerősített együttműködési eljárásra.

2. ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK ÉS AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK

A hatásvizsgálatra vonatkozó iránymutatásokban foglaltakkal összhangban ez az elemzés az érdekelttel teljes körűen folytatott konzultációkra épül. A pénzügyi tranzakciós adó területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásával kapcsolatos szakpolitikai lehetőségek és hatások ezen elemzése valójában az eredeti bizottsági javaslatot³ kísérő, széles

¹ COM(2011) 594, 2011. szeptember 28.

² A Tanács 2008. február 12-i 2008/7/EK irányelve a tőkeemelést terhelő közvetett adókról (HL L 46., 2008.2.21., 11-22. o.).

³ SEC(2011) 1102 végleges.

körű konzultációt magában foglaló hatásvizsgálatra, annak mellékleteire, valamint az Európai Bizottság által végzett és közzétett további elemzésre épül, és abból merít⁴.

3. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

A pénzügyi ágazat és más ágazatok jelenleg néhány nem harmonizált nemzeti pénzügyi tranzakciós adó hatálya alá tartoznak, és ez problémákat vet fel az EU11+-ban és a részt nem vevő tagállamokban egyaránt az adóztatás elmaradásával és a kettős adóztatással, valamint a pénzügyi szolgáltatások egységes piacának felaprózódásával kapcsolatosan. A pénzügyi ágazat megadóztatására irányuló jelenlegi kezdeményezések egyik fő célja, hogy a pénzügyi ágazat méltányosan és jelentős mértékben járuljon hozzá azon mentőműveletek finanszírozásához, amelyekből közvetlenül vagy közvetve részesült. A gazdasági és pénzügyi válság kitörése óta bekövetkezett gazdasági fejlemények és a pénzügyi piacok viszonylag sikeres stabilizálása nem jelenti a megoldandó problémák – vagyis a pénzügyi ágazat megmentésének az adófizetők által előfinanszírozott óriási költségei, az államháztartások fenntartható pályára való visszaállításának egyre sürgetőbb szükségessége és a pénzügyi ágazat méltányos és jelentős mértékű hozzájárulásának hiánya – jellemzőinek megváltozását.

4. CÉLKITŰZÉSEK

A következő általános célkitűzések határozhatók meg:

- a meglévő jogszabályok harmonizálása;
- A piacok stabilizálása a nemkívánatos piaci magatartás korlátozása révén;
- annak biztosítása, hogy a pénzügyi intézmények tisztességes és jelentős mértékben járuljanak hozzá a közelmúltbeli válság költségeinek fedezéséhez.

5. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

Az alapforgatókönyv, amelyhez az alternatív szakpolitikai lehetőségeket kell viszonyítani, az a helyzet, amelyben a pénzügyi tranzakciós adó közös rendszerére vonatkozóan nem érhető el megállapodás, sem az EU27, sem az EU11+ szintjén.

Erre az alapforgatókönyvre állandóan változó (mivel néhány tagállam rendszerének módosítása vagy a pénzügyi tranzakciós adó új formáinak bevezetése mellett döntött)⁵, összehangolatlan nemzeti rendszerek sokfélesége jellemző, amelynek általános vonásai a következők:

⁴ Lásd például az Európai Bizottság pénzügyi tranzakciós adóval foglalkozó weboldalát: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm vagy az ECFIN(2012) - Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model (Értékpapír-tranzakciós adók: makrogazdasági kihatások egy általános egyensúly modellben, gazdasági lap, Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel), lásd: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

⁵ A megerősített együttműködés övezetében három tagállamban a pénzügyi tranzakciós adó különböző formái vannak hatályban, és legalább három másik tagállam tervezte – ezen elemző dokumentum elkészítésének idején – saját nemzeti rendszer bevezetését a közeljövőben.

- Az adó hatálya a legtöbb országban szűk, és általában csak a szabályozott piacokon értékpapírokkal (különösen részvényekkel) folytatott kereskedelemre terjed ki, így a származtatott ügyleteket vagy a tőzsdén kívüli ügyleteket nem, vagy csak kismértékben adóztatják meg;
- Az adóelkerülés érdekében jelentős mértékű a pénzügyi eszközök helyettesítése;
- Eszközök és szereplők egyedi mentességei (például a származtatott ügyletek, ÁÉKBV befektetési jegyei/részvényei, árjegyzők, bróker-üzletkötők stb.);
- Az adó beszedését rendszerint közvetítőkön/brókereken keresztül végzik, és az adót jellemzően nem vetik ki a pénzügyi tranzakció mindkét oldalán.

Következésképpen ezek az adók viszonylag kevés bevételt termelnek, nem ösztönzik az önkéntes megfelelést, és a meglévő adórendszerek megsértik az adózás azon alapelvét, hogy az elsődleges cél a bevételekteremtés, azaz a hasonló eseményeket (szereplőket, eszközöket, piacokat) ugyanúgy kell kezelni. Mindez viszont versenytorzulást okoz mind az egyes tagállamokon belül, mind az egységes piacon.

Az alaphelyzet említett hiányosságainak megszüntetése érdekében a fellépések különböző alternatíváit lehetett volna előíranyozni:

- A. lehetőség: globális szintű pénzügyi tranzakciós adó;
- B. lehetőség: pénzügyi tranzakciós adó az EU27 szintjén;
- C. lehetőség: pénzügyi tranzakciós adó az EU11+ szintjén, megerősített együttműködés keretében;
- D. lehetőség: az uniós szerződések keretén kívül összehangolt pénzügyi tranzakciós adó.

A politikai megvalósíthatóság hiánya miatt az A. és B. lehetőséget a közeljövőre nézve el kell vetni.

6. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A 2011. szeptemberi eredeti javaslatot kísérő hatásvizsgálatból egyértelműen kiderült, hogy összehangolt uniós fellépés hiányában a pénzügyi ágazat megadóztatásának egyetlen célkitűzése sem teljesül. Más szavakkal: ha kizárólag az összehangolatlan nemzeti fellépésekre hagyatkozunk, az a pénzügyi ágazat megadóztatására irányuló különböző nemzeti rendszerek özönéhez vezet, és ez aláássa az egységes piac megfelelő működését, a kettős adóztatás és – ami még fontosabb – az adóztatás kettős elmaradásának számos esetét eredményezhetné, az annak biztosítására irányuló átfogó cél ellenére, hogy a pénzügyi ágazat méltányos és jelentős mértékben hozzájáruljon a válság költségeinek finanszírozásához. Nem valósulna meg a különböző termékek, piacok és szereplők közti adósemlegesség, és a szereplők könnyen alakíthatnák úgy a tranzakcióikat, különösen a mobilabbakat, hogy ne kelljen adót fizetniük. Következésképpen a potenciálisan beáramló bevétel viszonylag kismértékű és elhanyagolható lenne (esetleg a fontos pénzügyi központoknak otthont adó országok kivételével), az adózás pedig aligha járulna hozzá a pénzügyi piacok működését és stabilitását nem javító tevékenységek visszaszorítását célzó szabályozás hatékonyságának megerősítéséhez, ugyanakkor rövidlátó magatartásra és járadékvadászatra ösztönözne.

Ezen viszonyítási alapot tekintve, és globális megoldás hiányában a Bizottság által 2011. szeptemberben javasolt, a pénzügyi tranzakciós adó EU27-re kiterjedő közös rendszere (B. lehetőség) minden tekintetben igen pozitív eredményt hozna. Elkerülhető lett volna a kettős adóztatás és az adóztatás kettős elmaradásának minden fajtája az EU27-en belül, és az adót oly módon lehetett volna kialakítani, amely semleges minden szereplő, piac és eszköz tekintetében. Az EU27 közös rendszere széles alapjának és erőteljes áttelepülés-, adócsalás- és adókikerülés-ellenes jellemzőinek köszönhetően lehetővé tette volna annak biztosítását, hogy a pénzügyi ágazat méltányos és jelentős mértékben hozzájáruljon a válság költségeinek finanszírozásához, ugyanakkor visszafogott volna néhány olyan tevékenységet, amely nem javítja a pénzügyi piacok működését vagy stabilitását.

Politikai okokból azonban nem volt lehetséges a pénzügyi tranzakciós adó EU27-re kiterjedő közös rendszerének létrehozása, és az a közeljövőben nem is valószínűsíthető meg. Így az EU27 teljes gazdaságának mintegy két harmadát képviselő 11 tagállam kérelmet nyújtott be, hogy megerősített együttműködést indíthassanak (C. lehetőség), amely az eredeti bizottsági javaslat célkitűzésein és hatályán alapul. Noha nem annyira hatékony, mint az EU27 szintjén végrehajtott ugyanazon politika lenne (mindaddig nem lesz lehetséges a kettős adóztatás minden esetének elkerülése a teljes EU27-en belül, amíg nem csatlakozik minden tagállam a pénzügyi tranzakciós adó joghatóságához, és az áttelepülés- és adócsalás-ellenes rendelkezések – noha továbbra is nagyon erőteljesek – szintén kevésbé lesznek hatékonyak, mint az EU27-re kiterjedő ugyanazon pénzügyi tranzakciós adó rendszerében), a pénzügyi tranzakciós adó EU11+ szintjén létrehozott közös rendszere számottevő előrelépést jelent az alapforgatókönyvhöz képest.

A tanácsi munkacsoport dán elnökség alatt lebonyolított hat ülésén a pénzügyi tranzakciós adó több rész-lehetőségét is megvizsgálták. Akkoriban a megbeszélések azon feltételezés mellett zajlottak, hogy a pénzügyi tranzakciós adó közös rendszerét az EU27 szintjén alkalmazzák, nem pedig a tagállamok egy kisebb csoportjára. Mindazonáltal ugyanazok a témák felmerülhetnek a kisebb számú tagállam szintjén folytatott megbeszéléseken is. A különböző megvitatott változatokat a lehetőségek következő négy alcsoportjára lehet bontani:

- bizonyos pénzügyi eszközöknek az irányelv hatálya alóli állandó mentesítése, így például az ÁÉKBV-k vagy ABA-k részvényeinek kibocsátása és visszaváltása, állami kötvények és kincstárjegyek kereskedése, vagy a repó- és származtatott ügyletek megkötése és módosítása (C.1. részlehetőség);
- bizonyos szereplőknek az irányelv hatálya alóli állandó mentesítése, így például az államadósság-kezelők, regionális fejlesztési bankok, II. és III. pillérbe tartozó nyugdíjalapok tevékenységei, úgynevezett internalizálók, mint például árjegyzők, bróker-üzletkötők és saját számlás kereskedők (C.2. részlehetőség);
- a közös rendszer áttelepülés-elleni elemeinek a megerősítése az illetőség szerinti adózás elvének a kibocsátás elvéhez tartozó elemekkel való kiegészítése révén, és a regionális adóteher megváltoztatása azon kritériumok sorrendjének módosítása révén, amelyek a különböző tagállamok adóztatási hatáskörét is meghatározzák (C.3. részlehetőség), és
- a közös rendszer fokozatos bevezetése, azaz bizonyos szereplők, piacok és termékek ideiglenes mentesítése és az adóalap fokozatos bővítése (C.4. részlehetőség). Így több évig is eltarthat, amíg a Bizottság eredeti javaslatában szereplő hatály és célkitűzések végrehajtása megtörténik.

A különböző szakpolitikai lehetőségek hatásának elemzése megállapította, hogy (amint azt a táblázatban a „+” szimbólumok jelzik) mind a C. lehetőség, mind a négy elemzett részlehetőség jobban teljesítene az alapforgatókönyvnél, amely semelyik területen nem tenne semmit, kivéve az adókikerülés kritériumát, mivel ilyen esetben a legmobilabb adóalapok adóztatásának elmaradása a nemzeti adórendszerek domináns jellemzőjének bizonyulhat. Mindazonáltal csak a C.3. részlehetőség teljesítene ugyanolyan jól, vagy még jobban (bevételtermelő és áttelepülés-ellenes jellemzői tekintetében), mint az EU11+ szempontjából kiigazított eredeti bizottsági javaslat (C. lehetőség).

Az elemzés azonban arra is enged következtetni, hogy fontolóra kell venni a C.1–C.3. részlehetőség konkrétabb intézkedései közül néhányának az elfogadását, míg a C.4. részlehetőség (teljes körű pénzügyi tranzakciós adó fokozatos bevezetése) jelentős hiányosságokkal járna a minden termékre, szereplőre és piacra kiterjedő pénzügyi tranzakciós adó közös rendszerének egy lépésben történő létrehozásához képest.

Ezért, mivel lehetetlen az EU27 szintjén létrehozni a pénzügyi tranzakciós adó közös rendszerét, valamint a szakpolitikai lehetőségek és hatások ezen elemzésének fényében a legígéretesebb szakpolitikai lehetőség az Európai Bizottság által 2011. szeptemberben javasolt közös rendszer bevezetése lenne, a megerősített együttműködésben részt vevő 11 tagállam szintjén, ezt pedig érdemes kiigazítani és kiegészíteni a C.1., C.2. és C.3. részlehetőség következő elemeivel:

- az ÁÉKBV-k és ABA-k befektetési jegyei és részvényei kibocsátásának kizárása az irányelv hatályából, hogy elkerülhető legyen a tőkéhez jutás adóztatásának kockázata;
- az államadósság-kezelők kizárása az irányelv hatályából, hogy a piac egyengetésére irányuló tevékenységük ne ütközzön gátakba;
- a kibocsátás elve elemeinek hozzáadása, és az „engedélyezésre” vonatkozó kritérium kiegészítése, hogy bezáruljon a megerősített együttműködés keretében lehetséges kiskapu, és így erősödjön a javaslat áttelepülés-ellenes eleme.

A részt vevő tagállamok közötti tárgyalások kimenetelére hagyható, hogy milyen mértékben kívánják megváltoztatni a letelepedés szerinti tagállam, valamint a regionális adóteher meghatározását szolgáló kritériumok sorrendjét, különösen, ha megegyeztek arról, hogy mit tekintenek mindannyian tisztességes bevétel-megosztási rendszernek.

1. táblázat: A különböző szakpolitikai lehetőségek összehasonlítása*

	Egysége s piac	Adóseml egesség	Áttelepülé s/adókiker ülés- ellenesség	Potenciáli s kiegészítő bevétel	Túlzott kockázatvállalás, járadékvadászat, rövidlátó magatartás visszaszorítása
<i>Alapeset (nincs fellépés)</i>	0	0	0	0	0
<i>C. lehetőség (Pénzügyi tranzakciós</i>	++	+++	++	+++	++

<i>adó az EU11-ben)</i>					
<i>C.1. részlehetőség (EU11, eszközök állandó mentesítésével)</i>					
ÁÉKBV/ABA	++	++	+	++	++
Államadósság	++	++	++	++	++
Repóügyletek	++	++	+	+++	++
Derivatívák	++	0	0	+	0
<i>C.2. részlehetőség (EU11, szereplők állandó mentesítésével)</i>					
Államadósság-kezelők	++	+++	++	+++	++
Fejlesztési bankok	+	++	+	+++	++
Internalizálók	+	+	+	+	0
Nyugdíjalapok	+	++	+	++	+
<i>C.3. részlehetőség (EU11, a 4. cikk kritériumainak módosításával)</i>					
Kibocsátás elve elemeinek hozzáadása	++	+++	++	+++	+++
Kritériumok sorrendjének megváltoztatása	./.	./.	./.	./.	./.
Az engedélyezési kritérium erejének visszaállítása	++	+++	++	+++	+++
<i>C.4. részlehetőség (EU11, de fokozatosság/ideiglenes mentességek)</i>					
	++	+	+	0-tól +++- ig	0+

* A hatások az EU11+-on belüliek, a fellépés nélküli alapforgatókönyvhöz képest.

7. VÉGREHAJTÁS, ELLENŐRZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A jogalkotási intézkedés makro- és mikrogazdasági következményeinek értékelésére az irányelvet végrehajtó jogalkotási intézkedések hatálybalépését követően három évvel kerülhet sor. A Bizottság ezt követően jelentést küldhet az irányelv technikai megvalósulásáról a Tanácsnak.