

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de punere în aplicare a unei cooperări consolidate în domeniul taxei pe tranzacțiile financiare

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS)

(2013/C 271/06)

Raportor: **dl Stefano PALMIERI**

La 28 februarie 2013, în conformitate cu articolul 113 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Consiliului de punere în aplicare a unei cooperări consolidate în domeniul taxei pe tranzacțiile financiare

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS).

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 aprilie 2013.

În cea de-a 490-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 mai 2013 (ședința din 23 mai 2013), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 94 de voturi pentru, 38 de voturi împotriva și 9 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 În acord cu pozițiile exprimate de Parlamentul European⁽¹⁾ și de Comitetul Regiunilor⁽²⁾ și în srijul avizelor sale precedente⁽³⁾, Comitetul Economic și Social European (CESE) salută propunerea Comisiei de instituire a primei taxe regionale din lume pe tranzacțiile financiare (TTF).

1.2 Reamintind că pledase pentru aplicarea TTF la nivel global, CESE consideră că aplicarea acesteia la nivel regional (zona UE 11+), cu participarea a 11 state membre (SM) ale Uniunii Europene (UE)⁽⁴⁾, poate reprezenta o ocazie excepțională, care ar putea duce în viitor la extinderea sa la scară mondială.

1.3 CESE reamintește importanța metodei de cooperare consolidată, ca instrument ce permite statelor membre – în anumite sectoare prevăzute de tratate⁽⁵⁾ – să parvină la un acord cât mai larg posibil, contracarând blocajul determinat de necesitatea unanimității, care a condus adesea la un impas politic și economic al UE.

1.4 CESE consideră că unul din atuurile TTF propuse constă în faptul că este vorba de o taxă cu largă bază de impozitare și cu două rate scăzute de impozitare, reducând astfel efectele negative de denaturare. CESE consideră că introducerea taxei în zona UE 11+ va favoriza realizarea unei piețe financiare unice și, ca atare, consideră că se impune aplicarea efectivă a taxei începând cu 1 ianuarie 2014 și că formele de introducere treptată a taxei sunt inadecvate.

1.5 CESE consideră că, pentru a maximiza impactul taxei asupra creșterii economice, veniturile colectate din această taxă trebuie alocate finanțării unui program de investiții la nivel național și european, în măsură să asigure relansarea economică și la nivelul ocupării forței de muncă pe termen scurt.

1.6 CESE salută faptul că, pentru a neutraliza sau cel puțin pentru a reduce la minim riscul delocalizării activităților financiare, Comisia a grupat în noua propunere de TTF principiile de reședință și teritorialitate (proapse în versiunea inițială) și cel al locului de emitere (*issuance principle*), propus de Parlamentul European și sprijinit puternic de CESE în avizul său anterior⁽⁶⁾. CESE subliniază că aplicarea cumulativă a acestor principii ar putea însemna că, în anumite cazuri, și instituțiile financiare ale statelor membre neparticipante vor fi supuse taxării. Din acest motiv, CESE consideră că, în conformitate cu propunerea Parlamentului European, ar trebui aprofundată această chestiune și ar trebui demarate negocierii corespunzătoare cu țările terțe, pentru facilitarea colectării TTF.

⁽¹⁾ 2010/2105 (INI).

⁽²⁾ JO C 113, 18.4.2012, pag. 7–10

⁽³⁾ JO C 44, 11.2.2011, p. 81–89, JO C 248, 25.8.2011, p. 64–67, JO C 248, 25.8.2011, p. 75–80, JO C 181, 21.6.2012, p. 55–63.

⁽⁴⁾ Belgia, Germania, Estonia, Grecia, Spania, Franța, Italia, Austria, Portugalia, Slovenia și Slovacia.

⁽⁵⁾ Aplicarea cooperării consolidate este reglementată de art. 20 din TUE și de art. 326–334 din TFUE.

⁽⁶⁾ JO C 181, 21.6.2012, p. 55–63

1.7 În acord cu Parlamentul European, CESE consideră oportun ca principiilor reședinței și emiterii să li se asocieze principiul transferului titlului de proprietate, acest lucru urmând să facă foarte riscantă și costisitoare sustragerea de la plata TTF și să asigure o mai bună aplicare a acesteia.

1.8 CESE este de acord cu modificările introduse de Comisie pentru a îmbunătăți gestionarea taxei, combaterea evaziunii fiscale și a fraudei. CESE este de acord cu introducerea exceptării pieței primare de la tranzacțiile privind titluri de participare ale organismelor de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM) (*Units of undertakings for collective investments in transferable Securities - UCITS*) și fonduri de investiții alternative (FIA) (*Alternative investment funds - AIF*), cu scopul de a sprijini finanțarea întreprinderilor.

1.9 Regretând că evaluarea impactului micro și macroeconomic al aplicării TTF este prevăzută abia după trei ani de la intrarea în vigoare a legislației care face obiectul avizului, CESE solicită să se efectueze – de către Comisie – o activitate de control și verificare permanentă (monitorizare anuală). În acest mod, va fi posibil să se ajungă la o evaluare imediată a efectelor TTF, astfel încât să se poată propune în timp util eventuale măsuri corective privind aplicarea TTF.

1.10 În condițiile în care își exprimase considerațiile critice cu privire la evaluarea insuficientă care însoțea propunerea inițială a TTF, CESE salută măsurile luate de Comisia Europeană pentru a remedia în parte acest neajuns. CESE subliniază că, în evaluarea cantitativă a impactului propunerilor, Comisia trebuie să îmbunătățească actualele modele disponibile, adaptându-le la evaluarea unor ipotetice soluții alternative. Serviciilor Comisiei li se cere în special să elaboreze, acolo unde este posibil, estimări legate de caracteristicile reale ale propunerilor concrete făcute.

1.11 CESE regretă că, dat fiind că TTF nu poate fi aplicată în toate cele 27 de state membre ale UE, bugetului UE îi va lipsi un pilon fundamental al sistemului de resurse proprii. Acest sistem ar fi trebui să permită în cele din urmă asigurarea necesarei autonomii financiare a UE, așa cum stipula la origine art. 201 din Tratatul de la Roma.

1.12 CESE subliniază că, la aplicarea TTF, organismele de gestionare trebuie să reducă la minimum riscurile de evaziune și fraudă și costurile administrative pe care le implică gestionarea, prin intermediul necesarei coordonări între statele membre.

1.13 Reiterând faptul că trebuie procedat la monitorizarea atentă a impactului taxei asupra fondurilor de pensii și asupra viitorilor pensionari beneficiari, CESE nu cere însă excluderea acestora de la aplicarea TTF.

1.14 În contextul rolului său de organ consultativ al Comisiei, Parlamentului European și Consiliului, CESE își reafirmă intenția de a proceda la monitorizarea constantă a procesului prin care propunerea Comisiei va fi convertită în text legislativ.

2. Propunerea de directivă a Consiliului, înaintată de Comisie, de punere în aplicare a unei cooperări consolidate în domeniul comun al taxei pe tranzacțiile financiare (TTF)

2.1 Directiva Consiliului propusă de Comisia Europeană⁽⁷⁾ reflectă propunerea anterioară, formulată în septembrie 2011⁽⁸⁾. Deși nu a întrunit unanimitatea în cadrul Consiliului, această propunere a mobilizat 11 state membre ale UE, care – la 28 septembrie 2012 – au înaintat Comisiei o cerere oficială de cooperare consolidată pentru aplicarea TTF.

2.2 După ce a evaluat fezabilitatea solicitării și stabilind că o cooperare consolidată în domeniul TTF nu va avea impact negativ asupra pieței interne sau asupra obligațiilor, drepturilor sau competențelor statelor membre care nu participă la acest dispozitiv, Comisia a formulat în octombrie 2012 o decizie de autorizare, înaintată în decembrie 2012 Parlamentului European și aprobată apoi de Consiliul ECOFIN în ianuarie 2013.

2.3 Propunerea Comisiei reia în mare textul inițial, anumite modificări fiind inserate cu scopul de: i) a îmbunătăți claritatea juridică și ii) de a consolida reglementările contra abuzurilor și evaziunii, în conformitate cu solicitarea celor 11 state membre.

2.3.1 Sunt confirmate și consolidate cele trei obiective inițiale: i) consolidarea pieței unice, prin neutralizarea divergențelor dintre sistemele naționale de impozitare; ii) garantarea unei contribuții echitabile din partea sectorului financiar la finanțele publice, în mod similar cu celelalte sectoare; iii) promovarea investițiilor sistemului financiar în economia reală.

2.3.2 Ca și în propunerea inițială, baza de impozitare este largă, iar ratele de impozitare minime sunt scăzute: 0,1% pentru tranzacțiile financiare legate de acțiuni, obligații, participații la organisme de plasament colectiv, instrumente de piață monetară, contracte repo pe valori imobiliare, acorduri de împrumuturi de titluri și 0,01% pentru tranzacțiile financiare privind contractele derivate.

⁽⁷⁾ COM(2013) 71 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 594 final.

2.3.3 Pentru a nu împiedica funcționarea reală a economiei reale, taxa nu se va aplica: i) activităților financiare cotidiene ale cetățenilor și întreprinderilor (împrumuturi, plăți, asigurări, depozite etc.); ii) activităților bancare tradiționale de investiții din cadrul colectelor de capital sau al operațiilor financiare realizate în cadrul structurărilor; iii) activităților de refinanțare, de politică monetară și gestionării datoriei publice; iv) tranzacțiilor de pe piața primară cu acțiuni OPCVM și FIA. Ca atare, vor fi scutite activitățile realizate cu Banca Centrală Europeană, cu băncile centrale, cu Fondul european de stabilitate financiară (*European Financial Stability Facility*), cu Mecanismul european de stabilitate (*European Stability Mechanism*) și operațiile cu UE.

2.3.4 Propunerea confirmă principiul reședinței sau teritorialității, în virtutea căruia, dacă o instituție financiară participă la o operație își are reședința în zona de aplicare a TTF sau acționează în numele unui organism care își are reședința în zona respectivă, tranzacția este supusă taxei indiferent de regiunea geografică în care a intervenit.

2.3.5 Pentru a descuraja tentativele de delocalizare în afara zonei de aplicare a TTF, este introdus principiul locului de emisie, în conformitate cu solicitarea Parlamentului European, sprijinită de CESE. În virtutea acestui principiu, tranzacția este supusă TTF dacă produsul financiar care face obiectul tranzacției este emis de unul dintre cele 11 state membre participante la cooperarea consolidată, chiar dacă părțile la tranzacție își au reședința în afara zonei de aplicare a TTF și indiferent de locul în care se desfășoară tranzacția.

2.3.6 Acțiunea simultană a celor două principii (principiul reședinței și cel al locului de emisie) neutralizează sau cel puțin reduce considerabil tendința de delocalizare în afara zonei TTF pentru a eluda aplicarea acestei taxe. Într-adevăr, pentru a se sustrage taxei, instituția financiară ar trebui să renunțe la clienții săi rezidenți în zona de aplicabilitate a TTF și la efectuarea de operații cu toate produsele financiare emise în acea zonă. Trebuie reamintit că tocmai în această zonă sunt create două treimi din PIB-ul Uniunii Europene și 90 % din PIB-ul zonei euro. Acest aspect face ca nicio strategie de neangajare pe această piață – în care omogenitatea taxării piețelor financiare va rămâne un element important al realizării pieței unice – să nu fie considerată oportună.

2.3.7 Pe baza calculelor efectuate de Comisie, veniturile rezultate din aplicarea taxei ar trebui să atingă 30-35 de miliarde EUR/an. Suma corespunde unei cote de 60 % din veniturile estimate anterior, în ipoteza aplicării taxei tuturor statelor

membre ale UE (reamintim că suma se ridică la 57 de miliarde EUR). Veniturile ar fi defalcate astfel: 13 miliarde EUR ar proveni din acțiuni și obligații, iar 21 de miliarde EUR – din produse derivate.

3. Observații generale

3.1 În cursul ultimilor ani, diverse state membre ale UE au adoptat diverse forme de aplicare a TTF, sporind astfel riscurile unei disparități fiscale nocive pentru piața internă (baze de impozitare scăzute, diverse forme de exonerare). Introducerea unei TTF regionale va favoriza constituirea unei piețe financiare cu adevărat unice, fără denaturări ale concurenței, cauzate de sisteme de impozitare ineficiente.

3.1.1 Din acest motiv, CESE consideră că TTF trebuie să intre în vigoare în conformitate cu calendarul prevăzut de Comisie, și anume la 1 ianuarie 2014, fără a prevedea forme de introducere progresivă care, ținând seama de reglementările existente la nivel național în statele membre ale UE 11+, ar putea genera întârzieri și probleme tehnice.

3.2 Deși de dorit, introducerea TTF în toate cele 27 state membre nu poate fi realizată. Ca atare, aplicarea sa sub forma cooperării consolidate – care nu produce efecte negative pentru statele membre neparticipante – reprezintă calea de urmat pentru a asigura aplicarea sa viitoare la nivel european sau mondial.

3.3 Neaplicarea taxei în statele membre ale UE ar putea duce – în unele cazuri – la un fenomen de dublă taxare în țările neparticipante. Acest aspect privește o mică parte a tranzacțiilor, chestiunea putând fi remediată prin încheierea unor acorduri bilaterale de compensare.

4. Observații specifice

4.1 CESE subliniază că estimarea inițială a efectelor macroeconomice pe termen lung (40 de ani) ale TTF asupra economiei europene a fost modificată considerabil de serviciile Comisiei, trecând de la o estimare negativă de aproximativ – 1,76 %, la o estimare pozitivă, cifrată la circa + 1 %.

4.1.1 Estimarea ce însoțea propunerea inițială a fost modificată prin introducerea în evaluare atât a efectelor provenite din ratele efective propuse, cât și a efectelor de *atenueare*. Acest demers a permis scăderea efectului negativ de la – 1,76 % la – 0,53 % din PIB ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ SEC(2011) 1102 final, volumul 1, p. 52.

4.1.2 Ca atare, Comisia a modificat apoi această estimare, considerând că nu lua în considerare caracteristicile specifice ale propunerii și că, mai mult, se baza pe ipoteze de lucru nerealiste (de exemplu, că toate noile investiții ale întreprinderilor ar putea fi finanțate prin instrumente cărora li se aplică TTF). Prin această corecție, impactul efectiv pe termen lung asupra PIB-ului s-a redus și mai mult și a fost estimat la -0,28 %. În cadrul acestei analize, Comisia a efectuat o altă evaluare a impactului, luând în considerare și efectele legate de utilizarea veniturilor provenite din TTF, atât ca alternativă la alte forme de impozitare, cât și ca posibil instrument de investiții publice. Prin această evaluare, presupunând un venit egal cu 0,16 % din PIB, impactul TTF asupra PIB-ului ar deveni pozitiv și s-ar situa între 0,2 % și 0,4 % ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 Această ultimă ipoteză trebuie însă considerată și ca dezavantaj, pentru că – în cadrul veniturilor globale – nu ține seama de componenta provenită din taxa pe produsele derivate. Dar această componentă este inclusă în propunerea Comisiei și ar determina o creștere a veniturilor totale de la 0,16 % la 0,4 % din PIB, astfel încât efectul pozitiv al TTF asupra PIB-ului s-ar cifra la 1 % ⁽¹¹⁾.

4.2 Pe baza analizelor efectuate de Comisie, introducerea TTF poate avea o eficiență maximă pentru economia UE dacă se utilizează veniturile din această taxă – atât la nivel european, cât și național – pentru finanțarea unui program de investiții publice care să poată asigura consolidarea creșterii economice și a ocupării forței de muncă.

4.3 În cursul ultimilor cinci ani, care au coincis cu criza, CESE a elaborat o serie de avize în care sublinia necesitatea reechilibrării politicilor macroeconomice europene, prin sprijinirea politicilor investiționale în favoarea creșterii și a ocupării forței de muncă ⁽¹²⁾. Dacă s-ar urma recomandarea CESE, veniturile provenite din aplicarea TTF ar putea asigura o eficiență maximă tocmai dacă ar fi utilizate pentru finanțarea unui program major de investiții la nivel național și european.

4.4 CESE consideră că unul din atuurile TTF constă în faptul că este vorba de o taxă cu bază largă de impozitare și cu două rate scăzute de impozitare. Această trăsătură ar putea determina reducerea la minimum a efectelor negative ale taxelor care, prin restrângerea zonei în care se aplică taxa și prin sporirea ratei de

impozitare, ar provoca importante denaturări ale piețelor. Din acest motiv, CESE consideră, pe de o parte, că trebuie limitate la maximum excluderile de la baza de impozitare și excluderile persoanelor impozabile și, pe de altă parte, încurajează cele 11 state membre participante să adopte o abordare care, prin aplicarea ratelor de impozitare propuse, să urmărească realizarea unei piețe unice efective.

4.5 CESE consideră oportună introducerea principiului transferului titlului de proprietate, în virtutea căruia o tranzacție financiară pentru care nu a fost percepută o TTF este considerată nulă de drept și nu are ca rezultat un transfer al titlului de proprietate asupra instrumentului financiar respectiv.

4.6 CESE își însușește ideea excluderii de la baza impozabilă a tranzacțiilor privind participațiile la OPCVM și FIA, ca instrumente legate direct de finanțarea întreprinderilor și în scopul conformării la dispozițiile Directivei 2008/7/CE. Comitetul subliniază că, urmare a acestei excluderi, se prevede reducerea veniturilor cu 4 miliarde EUR.

4.7 Ținând seama de necesitatea ținerii sub control a eventualelor presiuni asupra ratelor dobânzii datoriei publice, CESE își însușește propunerea de a se păstra scutirea fiscală pentru titlurile de stat emise pe piața primară și de a impozita operațiile cu titluri de stat schimbate pe piața secundară. În acest context, este considerată potrivită scutirea pe piața secundară doar pentru instituțiile delegate de autoritățile publice să intervină cu tranzacții legate de gestionarea datoriei publice.

4.8 În ceea ce privește fondurile de pensii, CESE menționase deja necesitatea ca efectele TTF asupra acestor fonduri să fie monitorizate în mod corespunzător. Excluderea participațiilor la OPCVM și FIA din baza de impozitare, ca și neimpozitarea pe piața primară a titlurilor datoriei publice reprezintă un element cât se poate de pozitiv pentru fondurile de pensii, dată fiind structura portofoliului acestora.

4.9 Reiterând faptul că trebuie procedat la monitorizarea atentă a impactului taxei asupra fondurilor de pensii și asupra viitorilor pensionari beneficiari, CESE nu cere însă excluderea acestora din aplicarea TTF.

⁽¹⁰⁾ CE, 2012, Fișă tehnică: efectele macroeconomice.

⁽¹¹⁾ Evaluare efectuată pe baza analizei publicate în documentul Comisiei Europene intitulat *Raport trimestrial privind zona euro (Quarterly Report on the Euro Area)*, vol. 11, nr.3 (2012).

⁽¹²⁾ Pentru a cita doar câteva: JO C 133, 9.5.2013, p. 44, JO C 299, 4.10.2012, p. 60-71, JO C 181, 21.6.2012, p. 45-51, JO C 248, 25.8.2011, p. 8-15, JO C 143, 22.5.2012, p. 10-16.

4.10 Fără a aduce atingere lichidității sistemului, introducerea TTF favorizează investițiile fondurilor de pensii, prin utilizarea unor strategii pe termen lung, reducând astfel elementele destabilizatoare, precum tranzacțiile financiare de mare frecvență ⁽¹³⁾.

4.11 La aplicarea noii taxe, trebuie acordată o atenție specială procedurilor de gestionare administrativă, pentru a reduce la minimum atât riscurile de evaziune și fraudă fiscală, cât și costurile administrative pentru statele membre și entitățile impozabile. În acest scop, se cuvine ca, la elaborarea actelor de execuție legate de modalitățile de plată și de verificare a taxei, atât statele membre, cât și Comisia să se asigure că costurile administrative sunt minime și că evoluția acestora este atent urmărită. Dat fiind efectele propunerii, CESE invită de asemenea Comisia să propună modalități de cooperare între instituțiile financiare din statele membre neparticipante și cele din statele membre care beneficiază de taxă.

4.12 Dat fiind că exprimase considerații critice cu privire la evaluarea insuficientă care însoțise propunerea inițială privind

TTF, CESE salută măsurile luate de Comisia Europeană pentru a remedia în parte acest neajuns prin introducerea a șapte note explicative la analiza de impact – în textul propunerii anterioare ⁽¹⁴⁾ –, la care trebuie adăugată evaluarea impactului ce însoțește actuala propunere ⁽¹⁵⁾. În ciuda acestui lucru, CESE evidențiază că încă este manifestă o lipsă de documentare analitică, care să prezinte actuala situație a taxării piețelor financiare și veniturile în diverse țări, în special în statele UE 11+. Ar fi nevoie mai ales de o evaluare mai extinsă a posibilelor efecte asupra depunătorilor și asupra viitorilor pensionari, ținând seama de diversele posibilități de repercutare a impozitului.

4.13 CESE subliniază că, în evaluarea cantitativă a impactului propunerilor, Comisia trebuie să îmbunătățească actualele modele disponibile, adaptându-le la evaluarea unor eventuale soluții politice alternative. Ca atare, Comitetul cere serviciilor Comisiei să elaboreze, acolo unde este posibil, estimări legate de caracteristicile reale ale propunerilor concrete făcute.

Bruxelles, 23 mai 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ *Network for Sustainable Financial Markets* (Rețeaua pentru piețe financiare durabile), *No Exemption – The Financial Transaction Tax and Pension Funds* (Fără excepții – Taxa pe tranzacțiile financiare și fondurile de pensii), decembrie, DIW, 2012, *Financial Transaction Tax Contributes to More Sustainability in Financial Markets* (Taxa pe tranzacțiile financiare contribuie la sporirea sustenabilității piețelor financiare), Discussion Papers 1198.

⁽¹⁴⁾ Publicate la data de 4 mai 2012 pe site-ul web respectiv.
⁽¹⁵⁾ SWD(2013) 28 final.

ANEXĂ

la avizul Comitetului Economic și Social European

Amendamentele următoare, care au primit cel puțin un sfert dintre voturile exprimate, au fost respinse în cursul dezbaterii [articolul 54 alineatul (3) din Regulamentul de procedură]:

Punct nou 4.7

Se introduce după punctul 4.6:

4.7 Având în vedere concluziile contradictorii ale studiilor privind efectele introducerii unei TTF, CESE recomandă: monitorizarea atentă a impactului în țările care au adoptat deja această măsură; luarea în considerare a efectului reducerii lichidității asupra volatilității pieței sub aspectul costurilor pentru anumite produse utilizate pentru a garanta serviciile de asigurare și fondurile de pensii, precum și evaluarea realistă a existenței unui echilibru adecvat între veniturile efective obținute prin colectarea taxei și creșterea costurilor serviciilor financiare, atât pentru întreprinderi, cât și pentru depunători, în aceste vremuri de criză. În opinia CESE, rezultatele monitorizării trebuie analizate atent, iar măsurile viitoare trebuie adaptate rapid, dacă este cazul, în funcție de eventualele concluzii noi.

Rezultatul votului

Pentru: 64

Împotrivă: 94

Abțineri: 25
