

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju davka na finančne transakcije

(COM(2013) 71 final - 2013/0045 (CNS))

(2013/C 271/06)

Poročevalec: **Stefano PALMIERI**

Svet je 28. februarja 2013 sklenil, da v skladu s členom 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlogu direktive Sveta o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju davka na finančne transakcije

(COM(2013) 71 final - 2013/0045 (CNS)).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 490. plenarnem zasedanju 22. in 23. maja 2013 (seja z dne 23. maja) s 94 glasovi za, 38 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) v skladu s stališči Evropskega parlamenta ⁽¹⁾, Odbora regij ⁽²⁾ in stališči, ki jih je sam že prej izrazil v različnih mnenjih ⁽³⁾, pozdravlja predlog Evropske komisije, da se uvede prvi regionalni davek na finančne transakcije v svetu.

1.2 EESO spominja, da si je sicer želel uporabo davka na finančne transakcije na svetovni ravni, vendar meni, da je njegova uporaba na regionalni ravni (EU-11+) z udeležbo 11 držav članic EU ⁽⁴⁾ lahko izjemno pomembna priložnost, ki lahko v prihodnosti privede do uporabe v svetovnem merilu.

1.3 EESO poudarja pomen okrepljenega sodelovanja kot sredstva, ki državam članicam na nekaterih področjih, predvidenih v pogodbah ⁽⁵⁾, omogoča, da sklenejo čim širši dogovor in presežejo blokado soglasja, ki je EU pogosto vodila v politični in ekonomski zastoj.

⁽¹⁾ 2010/2105(INI).

⁽²⁾ UL C 113, 18.4.2012, str. 7–10.

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

⁽⁴⁾ Belgija, Nemčija, Estonija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Avstrija, Portugalska, Slovenija, Slovaška.

⁽⁵⁾ Uporaba okrepljenega sodelovanja je urejena s členom 20 Pogodbe o EU in členu 326–334 PDEU.

1.4 EESO meni, da je ena od prednosti predlaganega davka na finančne transakcije v tem, da gre za davek s široko davčno osnovo in dvema nizkima davčnima stopnjama, s čimer se zmanjšujejo njegovi negativni učinki, ki povzročajo izkrivljanja. Odbor meni, da bo uvedba davka na območju EU-11+ spodbujala oblikovanje enotnega finančnega trga, in zato je po njegovem mnenju koristno, da se davek začne pobirati od 1. januarja 2014. Vsakršne oblike postopnega uvajanja so po njegovem mnenju neprimerne.

1.5 EESO poudarja, da je zato, da bi dosegli čim večji učinek obdavčitve na gospodarsko rast, smiselno uporabiti davčne prihodke za financiranje nacionalnega in evropskega naložbenega programa, ki lahko že kratkoročno spodbudi gospodarstvo in zaposlovanje.

1.6 EESO še posebej pozdravlja, da Komisija v novem predlogu o davku na finančne transakcije dopolnjuje načelo sedeža ali teritorialnosti (kot je predlagano v prvotni različici) z načelom izdaje (*issuance principle*). To je predlagal Evropski parlament in EESO je predlog v svojem ustreznem mnenju močno podprl ⁽⁶⁾. Tako bi odpravili ali vsaj čimbolj zmanjšali nevarnost selitve finančnih dejavnosti na druga davčna območja. EESO ugotavlja, da bi kumulativna uporaba teh načel lahko pomenila, da so v nekaterih primerih obdavčene tudi finančne institucije držav članic, ki ne sodelujejo. Zaradi tega EESO meni, da je – v skladu s tem, kar predlaga Evropski parlament – treba začeti razpravo in ustrezna pogajanja s tretjimi državami, da se olajša pobiranje davka na finančne transakcije.

⁽⁶⁾ UL C 181, 21.6.2012, str. 55–63.

1.7 EESO tako kot Evropski parlament meni, da bi bilo treba načeli sedeža in izdaje povezati z načelom „prenosa lastninske pravice“. To načelo omogoča, da izogibanje davku na finančne transakcije dejansko postane tvegano in drago, kar zagotavlja boljše uveljavljanje tega davka.

1.8 EESO pozdravlja spremembe, ki jih uvaja predlog Komisije, da bi izboljšali upravljanje davkov ter preprečevali davčne utaje in izogibanja davkom. Odbor pozdravlja, da so bile iz obdavčenja izvzete transakcije na primarnih trgih, ki se nanašajo na deleže kolektivnih naložbenih podjetij za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP) in alternativne investicijske sklade (AIS), da bi spodbujali financiranje podjetij.

1.9 Odbor obžaluje, da je vrednotenje mikro- in makroekonomskih učinkov davka na finančne transakcije predvideno šele tri leta po začetku veljavnosti ustreznih določb. Meni, da bi morala Komisija stalno nadzorovati in preverjati dejavnosti (letno spremljanje). Tako bi bilo mogoče takoj ocenjevati učinke davka na finančne transakcije, da bi lahko po potrebi pravočasno izvedli potrebne prilagoditve pri njegovi uporabi.

1.10 EESO je prvotni predlog o davku na finančne transakcije kritiziral zaradi nezadostne dokumentiranosti ocenjevanja. Izraža pa zadovoljstvo, da je Evropska komisija zdaj to pomanjkljivost delno odpravila. Odbor poudarja, da mora Komisija izboljšati svoje modele za kvantitativno oceno učinkov predloga, ki jih ima zdaj na voljo, in jih prilagoditi oceni morebitnih alternativnih ukrepov. Odbor še zlasti poziva službe Komisije, naj po možnosti izvedejo ocene, ki se nanašajo na dejanske značilnosti konkretnih predlogov.

1.11 EESO obžaluje, da sistem lastnih sredstev za proračun EU nima temeljnega stebra, saj se davek na finančne transakcije ne uporablja za vseh 27 držav članic. Ta sistem bi moral, kot je bilo prvotno predvideno v členu 201 Rimske pogodbe, ponovno zagotavljati potrebno finančno neodvisnost EU.

1.12 EESO poudarja, da morajo upravni organi v državah članicah s potrebnim usklajevanjem pri uporabi davka na finančne transakcije zagotavljati, da bo nevarnost davčnih utaj in izogibanja davkom čim manjša, in tako zmanjšati s tem povezane upravne stroške.

1.13 EESO sicer poudarja, da je treba vpliv davka na pokojninske sklade in bodoče pokojninske upravičence skrbno

nadzorovati, vendar ne zahteva njihovega izvzetja iz davka na finančne transakcije.

1.14 EESO se kot posvetovalni organ Komisije, Parlamenta in Sveta zavezuje, da bo nenehno spremljal proces prenosa predloga Komisije o uvedbi davka na finančne transakcije v ustrezno zakonodajo.

2. Predlog Komisije za direktivo Sveta o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju davka na finančne transakcije

2.1 Predlagana direktiva Evropske komisije⁽⁷⁾ se opira na prejšnji predlog iz septembra 2011⁽⁸⁾. Ta predlog sicer v Svetu ni bil soglasno sprejet, vendar je 11 držav članic EU spodbudil, da so Komisijo 28. septembra 2012 uradno pozvale, naj začne s pripravo okrepljenega sodelovanja za uporabo davka na finančne transakcije.

2.2 Potem ko je Komisija preučila izvedljivost te zahteve in ugotovila, da okrepljeno sodelovanje na področju davka na finančne transakcije ne bi imelo negativnih učinkov – niti na notranji trg niti na obveznosti ali pravice in pristojnosti nesoodelujočih držav članic –, je oktobra 2012 sprejela sklep o odobritvi in ga decembra 2012 posredovala Evropskemu parlamentu, januarja 2013 pa je ta sklep potrdil Svet (za gospodarstvo in finance).

2.3 Predlog Komisije v bistvu temelji na prvotnem predlogu. Vključene so bile nekatere spremembe, da bi zagotovili a) normativno jasnost in b) okreplili zakonodajo proti zlorabam in izogibanju davkom, kot zahteva 11 držav članic.

2.3.1 Potrjeni in okrepljeni so trije prvotni cilji: a) okrepitev notranjega trga z usklajevanjem različnih nacionalnih usmeritev, b) zagotavljanje ustreznega prispevka finančnih institucij k javnim prihodkom, kot velja tudi za druge sektorje, in c) spodbujanje vlaganj finančnega sistema v realno gospodarstvo.

2.3.2 Kot v prvotnem predlogu so predvidene široka davčna osnova in nizke minimalne davčne stopnje: 0,1 % za finančne transakcije, ki se nanašajo na delnice, obveznice, deleže v kolektivnih naložbenih podjetjih, instrumente denarnega trga, dogovore o poslih začasnega nakupa in prodaje, dogovore o izposoji vrednostnih papirjev, in 0,01 % za finančne transakcije, ki se nanašajo na izvedene finančne instrumente.

⁽⁷⁾ COM(2013) 71 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 594 final.

2.3.3 Da bi preprečili oviranje normalnega poteka poslovanja v realnem gospodarstvu, so iz davka izvzete naslednje transakcije: a) vsakdanje finančne dejavnosti državljanov in podjetij (posojila, plačila, zavarovalni posli, depoziti itd.); b) vse tradicionalne dejavnosti investicijskega bančništva v zvezi z zbiranjem kapitala ali finančnimi dejavnostmi v okviru prestrukturiranja; c) dejavnosti v zvezi z refinanciranjem, denarno politiko in upravljanjem javnega dolga; d) transakcije na primarnih trgih, ki se nanašajo na deleže KNPVP in alternativne investicijske sklade (AIS). Zato so iz obdavčenja izvzete transakcije z Evropsko centralno banko, centralnimi bankami, Evropskim instrumentom za finančno stabilnost (EFSF), Evropskim mehanizmom za stabilnost (ESM) in transakcije z EU.

2.3.4 V predlogu je potrjeno načelo sedeža ali teritorialnosti, po katerem je transakcija – ne glede na geografsko lokacijo, kjer je bila izvedena – predmet obdavčitve, če ima finančna institucija, udeležena v transakciji, sedež na območju uporabe davka, ali če deluje v imenu institucije s sedežem na tem območju.

2.3.5 Da bi preprečili poskuse selitve z davčnega območja, na katerem se uporablja davek na finančne transakcije, je bilo dodatno vključeno načelo izdaje, kot je zahteval Evropski parlament in kot ga je podprl EESO. V skladu s tem načelom je transakcija obdavčljiva, če je bil finančni produkt, ki je predmet transakcije, izdan v eni od držav članic, udeleženih v okviru okrepljenega sodelovanja, tudi če imajo strani, ki izvajajo transakcije, sedež izven območja uporabe davka na finančne transakcije ali kraja, kjer se izvaja transakcija.

2.3.6 Sočasni učinek teh dveh načel (načela sedeža in načela izdaje) nevtralizira ali vsaj znatno zmanjšuje nevarnost selitev z območja uporabe davka na finančne transakcije z namenom izogibanja davku. Da bi se izognila davku, bi se morala finančna institucija namreč odpovedati tako svojim strankam, ki imajo sedež na območju uporabe davka na finančne transakcije, kot tudi poslovanju z vsemi finančnimi produkti, izdanimi na tem območju. Opozoriti je treba, da se na tem področju ustvarita kar dve tretjini BDP EU in 90 % BDP območja eura. Zato strategije izogibanja interakcijam s tem trgom niso zanimive. Nasprotno, enotno obdavčevanje finančnih trgov bo pomemben prispevek k uresnitvi notranjega trga.

2.3.7 Prihodki, ki bi jih prinesel davek, bi po izračunih Komisije znašali 30 do 35 milijard EUR na leto. To je približno 60 % prvotno ocenjenih prihodkov ob predpostavki, da bi se

davek uporabljal v vseh državah članicah EU (prvotna ocena: 57 milijard EUR). Od tega bi se 13 milijard EUR nanašalo na davek na posle z delnicami in vrednostnimi papirji, 21 milijard EUR pa na izvedene finančne instrumente.

3. Splošne ugotovitve

3.1 V zadnjih letih je več držav članic EU podprlo uvedbo različnih vrst davka na finančne transakcije, s čimer so se povečale nevarnosti večje davčne raznolikosti, kar je za enotni trg škodljivo (ozke davčne osnove in različne oblike davčnih izvzetij). Uvedba regionalnega davka na finančne transakcije bo pomagala ustvariti resnično enoten finančni trg brez izkrivljanj konkurence kot posledic neučinkovitih davčnih sistemov.

3.1.1 Zato EESO meni, da bi moral davek na finančne transakcije začeti veljati v roku, ki ga predvideva Komisija, tj. 1. januarja 2014. Ne bi smeli predvideti oblik postopnega uvajanja, saj bi te zaradi obstoječih nacionalnih zakonodaj v državah članicah EU-11+ lahko povzročale zamude in tehnične težave.

3.2 Uvedba davka na finančne transakcije na ravni 27 držav članic EU bi bila sicer smiselna, vendar se je izkazalo, da ni izvedljiva. Zato ga bo treba uvesti v okviru okrepljenega sodelovanja – brez negativnih učinkov za nesodelujoče države članice –, da bi v prihodnje zagotovili uporabo na evropski in svetovni ravni.

3.3 Neuporaba davka v državah članicah EU bi lahko v nekaterih primerih privedla do dvojnega obdavčevanja v nesodelujočih državah. To vprašanje zadeva le majhen del transakcij in mogoče ga je odpraviti z dvostranskimi sporazumi o pobotu.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO poudarja, da so službe Komisije bistveno spremenile prvotno oceno dolgoročnih (40-letnih) makroekonomskih učinkov davka na finančne transakcije na evropsko gospodarstvo. Prvotna ocena je navajala negativen učinek, – 1,76 %, zdajšnja pa napoveduje pozitiven učinek, približno + 1,0 %.

4.1.1 Ocena, priložena prvotnemu predlogu, je bila spremenjena, saj so bili pri ocenjevanju upoštevani tako učinki predlaganih dejanskih davčnih stopenj kot tudi „blažilni“ učinki. Tako je bilo mogoče negativen učinek za BDP zmanjšati z – 1,76 na – 0,53 %⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ SEC(2011) 1102 final, Vol. 1, str. 52.

4.1.2 Komisija je nato ponovno spremenila oceno, ker naj v njej ne bi bile upoštevane posebne značilnosti predloga in ker naj bi poleg tega temeljila na nerealnih delovnih predpostavkah (npr. na predpostavki, da se vse nove naložbe podjetij financirajo s finančnimi instrumenti, za katere se uporablja davek na finančne transakcije). S tem popravkom se je dejanski dolgoročni učinek na BDP dodatno zmanjšal in je bil zdaj ocenjen na $-0,28\%$. V okviru te analize je Komisija izvedla dodatno oceno učinkov, pri kateri je bil upoštevan tudi učinek, povezan z uporabo prihodkov iz davka na finančne transakcije, in sicer tako kot nadomestka za druge oblike obdavčitve kot tudi kot možnega instrumenta za javne naložbe. Pri tej oceni, ki izhaja iz prihodkov v višini $0,16\%$ BDP, je učinek davka na BDP postal pozitiven in je znašal $0,2$ do $0,4\%$ BDP ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 To domnevo pa je treba še vedno imeti za preveč omejevalno, saj v okviru celotnih prihodkov ne upošteva sestavine prihodkov iz davka na izvedene finančne instrumente, ki pa je vključena v predlog Komisije. S tem bi se skupni prihodki povečali z $0,16$ na $0,4\%$ BDP, s posledičnim pozitivnim učinkom davka na finančne transakcije na BDP v višini 1% ⁽¹¹⁾.

4.2 Iz analiz, ki jih je opravila Komisija, izhaja, da je učinkovitost davka na finančne transakcije za gospodarstvo EU največja, če se davčni prihodki – tako na evropski kot na nacionalnih ravneh – uporabijo za financiranje programa javnih naložb, s katerim je mogoče zagotoviti okrepitev gospodarske rasti in zaposlovanja.

4.3 EESO je v zadnjih petih letih, ki sovpadajo s krizo, pripravil več mnenj, v katerih je priporočil, da je treba ponovno uravnotežiti makroekonomske politike na evropski ravni, da bi spodbujali investicijske politike za rast in zaposlovanje ⁽¹²⁾. Če bi priporočilo Odbora upoštevali, bi lahko prihodki iz davka na finančne transakcije prav s financiranjem velikega programa naložb na nacionalni in evropski ravni pokazali maksimalen učinek.

4.4 EESO meni, da je ena od prednosti predlaganega davka na finančne transakcije v tem, da gre za davek s široko davčno osnovo in dvema nizkima davčnima stopnjama. Tako je mogoče zmanjšati negativne učinke davkov, ki bi pri nižjih

davčnih osnovah in višjih davčnih stopnjah lahko povzročili močna izkrivljanja na trgih. Zato EESO po eni strani meni, da je treba izvzetja iz davčne osnove in izvzetja davčnih zavezancev čimbolj omejiti, po drugi strani pa poziva 11 sodelujočih držav članic, naj uporabljajo predlagane davčne stopnje in tako začnejo postopek, s katerim bi dejansko uresničili enotni trg.

4.5 EESO meni, da je primerno vključiti „načelo lastninske pravice“, v skladu s katerim finančna transakcija, ki se izogiba davku na finančne transakcije, pravno ni izvršljiva in nima učinka prenosa lastninske pravice do zadevnega finančnega instrumenta.

4.6 EESO se strinja s pristopom, da se iz davčne osnove izvzamejo transakcije v zvezi z deleži KNPVP in AIS, saj so ti instrumenti neposredno povezani s financiranjem podjetij in ker se s tem upoštevajo zahteve iz Direktive 2008/7/ES. Treba je poudariti, da znaša predvideno zmanjšanje prihodkov zaradi tega izvzetja približno 4 milijarde EUR.

4.7 EESO se dobro zaveda, da je treba imeti pod nadzorom morebitne pritiske na obrestne mere javnega dolga, in pozdravlja predlog, da se ohrani izvzetje iz obdavčitve za državne obveznice, izdane na primarnem trgu, in obdavčitev trgovanja z državnimi obveznicami na sekundarnem trgu. Meni, da je izvzetje iz obdavčitve na sekundarnem trgu smiselno samo, če transakcije izvajajo institucije v imenu javnih organov v postopkih, povezanih z upravljanjem javnega dolga.

4.8 V zvezi s pokojninskimi skladi je EESO že izrazil mnenje, da je treba učinke davka na finančne transakcije na pokojninske sklade spremljati posebej. Izvzetje deležev KNPVP in AIS iz davčne ter izvzetje transakcij z javnimi obveznicami na primarnem trgu sta z ozirom na strukturo portfelja pokojninskih skladov zanje zagotovo pozitivni.

4.9 EESO sicer poudarja, da je treba vpliv davka na pokojninske sklade in bodoče pokojninske upravičence skrbno nadzorovati, vendar ne zahteva njihovega izvzetja iz davka na finančne transakcije.

⁽¹⁰⁾ Evropska komisija, 2012, tehnična priloga, makroekonomski učinki.

⁽¹¹⁾ Ocena na podlagi analize v dokumentu: Evropska komisija, 2012, *Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 11 No. 3 (2012).

⁽¹²⁾ Če naštejemo le nekatera: UL C 133, 9.5.2013, str. 44, UL C 299, 4.10.2012, str. 60–71, UL C 181, 21.6.2012, str. 45–51, UL C 248, 25.8.2011, str. 8–15, UL C 143, 22.5.2012, str. 10–16.

4.10 Uporaba davka na finančne transakcije spodbuja dolgoročne naložbene strategije za naložbe pokojninskih skladov, ne vpliva na likvidnost sistema in zmanjšuje destabilizirajoče elemente, kot je visokofrekvenčno trgovanje pri finančnih transakcijah ⁽¹³⁾.

4.11 Pri uporabi novega davka je treba posebno pozornost nameniti načinom upravljanja, da se čimbolj zmanjša nevarnosti davčnih utaj in izogibanja davkom ter upravne stroške za države članice in davčne zavezance. Zato bi morale tako države članice kot Komisija pri pripravi izvedbenih pravil za postopke plačevanja in preverjanja davkov paziti na to, da so upravni stroški čim nižji, in skrbno preverjati njihov razvoj. Zaradi učinkov tega predloga EESO poziva Komisijo, naj predlaga načine za sodelovanje med finančnimi institucijami nesodelujočih držav in držav članic, ki so upravičene do davka.

4.12 EESO je prvotni predlog o davku na finančne transakcije kritiziral zaradi nezadostnega ocenjevanja učinkov, ki ga je predlog vseboval. Sedaj izraža zadovoljstvo, da je Komisija to pomanjkljivost delno odpravila in sedmim razlagam ocene učinka v zvezi s prejšnjim predlogom ⁽¹⁴⁾ dodala oceno učinkov k sedanjemu predlogu ⁽¹⁵⁾. Vendar EESO poudarja, da je analitična dokumentacija še vedno pomanjkljiva, tako glede razlage sedanjega stanja obdavčitve finančnih trgov kot tudi glede prihodkov v različnih državah, predvsem v EU-11+. Predvsem bi bilo koristno temeljito oceniti možne učinke na varčevalce in bodoče upokojece. Pri tem bi bilo treba upoštevati različne načine, na katere bi se lahko prenesel davek.

4.13 EESO poudarja, da mora Komisija izboljšati modele za kvantitativno oceno učinkov, ki jih ima zdaj na voljo, in jih prilagoditi oceni predpostavk alternativnih ukrepov. Zato poziva službe Komisije, naj po možnosti izvedejo ocene, ki se nanašajo na dejanske značilnosti konkretnih predlogov.

V Bruslju, 23. maja 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ *Network for Sustainable Financial Markets* (Mreža za trajnostne finančne trge), 2012, *No Exemption – The Financial Transaction Tax and Pension Funds* (Brez izvetja – Davek na finančne transakcije in pokojninski skladi), DIW, december 2012, *Financial Transaction Tax Contributes to More Sustainability in Financial Markets* (Davek na finančne transakcije prispeva k bolj trajnostnim finančnim trgovom), Discussion Papers 1198.

⁽¹⁴⁾ Objavljene 4. maja 2012 na ustrezni spletni strani.

⁽¹⁵⁾ SWD(2013) 28 final.

PRILOGA

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandma, ki je prejel vsaj četrtno glasov, je plenarna skupščina zavrnila (člen 54(3) poslovnika):

Nova točka 4.7

Za točko 4.6 se doda nova točka:

Glede na zelo različne ugotovitve študij o učinkih uvedbe davka na finančne transakcije EESO priporoča, da se pozorno spremljajo posledice v državah, ki so ta davek že uvedle, upošteva vpliv zmanjšane likvidnosti na nestanovitnost trgov v zvezi s stroški specifičnih proizvodov, ki se uporabljajo za jamstva zavarovanja in pokojninsko varčevanje, ter realistično oceni, ali je vzpostavljeno pravo ravnovesje med dejansko zbranimi prihodki od davkov in v kriznih časih višjimi stroški finančnih storitev tako za podjetja kot tudi varčevalce. EESO meni, da je treba rezultate takšnega spremljanja pozorno analizirati in po potrebi hitro prilagoditi prihodnje ukrepe v skladu z morebitnimi novimi ugotovitvami.

Glasovanje

Za: 64

Proti: 94

Vzdržani: 25