



Европейски икономически и социален комитет

ЕСО/345
Данък върху
финансовите сделки –
засилено сътрудничество

Брюксел, 23 май 2013 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„Предложение за директива на Съвета за въвеждане на засилено сътрудничество в областта на данъка върху финансовите сделки“

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

Докладчик: г-н **Palmieri**

На 28 февруари 2013 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета за въвеждане на засилено сътрудничество в областта на данъка върху финансовите сделки“
COM(2013) 71 final - 2013/0045 (CNS).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 април 2013 г.

На 490-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 май 2013 г. (заседание от 23 май 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 94 гласа „за“, 38 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 В съответствие с позициите на Европейския парламент¹ и Комитета на регионите² и следвайки линията на своите предходни становища³, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението на Комисията за създаване на първия регионален данък върху финансовите сделки (ДФС) в света.
- 1.2 Като припомня, че е се е обявявал в подкрепа на прилагането на ДФС на световно равнище, ЕИСК счита, че неговото прилагане на регионално равнище (зона ЕС11+), с участието на 11 държави – членки на Европейския съюз (ЕС)⁴, би могло да се окаже изключителна възможност, която може да благоприятства неговото бъдещо прилагане в световен мащаб.
- 1.3 ЕИСК припомня значението на метода на засиленото сътрудничество като инструмент, който би дал възможност на държавите членки да постигат възможно най-широко съгласие в някои области, предвидени в Договорите⁵, преодолявайки ситуациите на

1 2010/2105 (INI).

2 [ОВ С 113, 18.4.2012 г., стр. 7–10.](#)

3 [ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 81-89](#), [ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 64–67](#), [ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 75–80](#), [ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 55–63.](#)

4 Белгия, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Австрия, Португалия, Словения и Словакия.

5 Прибягването до засилено сътрудничество е регламентирано в член 20 от ДЕС и членове 326–334 от ДФЕС.

блокаж вследствие на изискването за единодушие, които често са водили ЕС до политическа и икономическа безизходица.

- 1.4 ЕИСК счита, че една от силните страни на предложението е фактът, че ДФС се състои от широка данъчна основа и две ниски данъчни ставки, което намалява неговите негативни изкривяващи ефекти. ЕИСК смята, че въвеждането на данъка в зоната ЕС11+ ще благоприятства създаването на единен финансов пазар. Поради това счита за подходящо данъкът да бъде въведен от 1 януари 2014 г., отхвърляйки като нецелесъобразно евентуалното му постепенно въвеждане.
- 1.5 ЕИСК счита, че за да се постигне максимално въздействие на данъка върху икономическия растеж, е целесъобразно постъпленията от него да бъдат използвани за финансиране на инвестиционна програма на национално и европейско равнище, която да гарантира възстановяването на икономиката и заетостта в краткосрочен план.
- 1.6 ЕИСК отбелязва със задоволство, че за да се неутрализира или поне да се сведе до минимум рискът от преместване на финансовите дейности, в новото предложение за ДФС Комисията е обвързала предложения в първоначалния вариант принцип на установяване или на териториалност с принципа на мястото на издаване („*issuance principle*“), който беше предложен от Европейския парламент и категорично подкрепен от ЕИСК в негово предходно становище⁶. ЕИСК отбелязва, че кумулативното прилагане на тези принципи би могло да означава, че в някои случаи финансовите институции на неучастващите държави членки също се облагат с данъка. Поради тази причина ЕИСК счита, че е подходящо – в съответствие с предложението на Европейския парламент – да се пристъпи към по-задълбочено разглеждане на въпроса и да се започнат подходящи преговори с третите държави, за да се улесни събирането на ДФС.
- 1.7 В съответствие с позицията на Европейският парламент ЕИСК счита, че принципите за установяване и място на издаване следва да бъдат допълнени с „принципа на собствеността“. Това може да направи избягването на ДФС рисковано и скъпо, както и да гарантира по-доброто прилагане на този данък.
- 1.8 ЕИСК оценява положително внесените от Комисията промени, с които се цели да се подобри прилагането на данъка, като се противодейства на избягването на данъчното облагане и укриването на данъци. ЕИСК е съгласен с предвиденото изключване на сделките на първичния пазар, свързани с дялови единици в предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) (*Units of undertakings for collective investments in transferable Securities - UCITS*) и алтернативни инвестиционни фондове (АИФ) (*Alternative investment funds – AIF*), с цел да се благоприятства финансирането на предприятията.

⁶ [ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 55–63.](#)

- 1.9 ЕИСК изразява съжаление, че се предвижда оценка на микро- и макроикономическите последици от прилагането на ДФС едва три години след влизането в сила на разглеждания законодателен акт и отправя искане за извършване на постоянен контрол и проверки (ежегодно наблюдение) от страна на Комисията. Това ще даде възможност за извършване на незабавна оценка на последиците от ДФС, което ще позволи да се предложат своевременно евентуални корекции в прилагането на ДФС.
- 1.10 ЕИСК, който по-рано разкритикува недостатъчната документация за оценка, придружаваща първоначалното предложение за ДФС, приветства факта, че Европейската комисия е взела мерки за частично справяне с този недостатък. ЕИСК подчертава, че що се отнася до количествената оценка на последиците от предложенията, Комисията трябва да подобри сегашните модели, като ги адаптира в съответствие с оценката на възможните алтернативи на политиката. Приканва по-конкретно службите на Комисията да изготвят, при възможност, оценки, свързани с действителните характеристики на формулираните конкретни предложения.
- 1.11 ЕИСК изразява съжаление, че ДФС няма да се прилага във всички 27 държави членки на ЕС, което лишава бюджета на ЕС от един от основните стълбове на системата на собствените ресурси. Тази система трябваше да даде възможност да се гарантира отново финансовата автономия на ЕС, както беше първоначално установено в член 201 от Римския договор.
- 1.12 ЕИСК подчертава, че при прилагането на ДФС органите за управление трябва, посредством необходимата координация между държавите членки, да сведат до минимум рисковете от избягване на данъчното облагане и укриване на данъци и да намалят административните разходи за управление.
- 1.13 Макар че отново изтъква необходимостта от внимателно наблюдение на въздействието на данъка върху пенсионните фондове и бъдещите пенсионери – бенефициери на тези фондове, ЕИСК не настоява за тяхното изключване от обхвата на ДФС.
- 1.14 В изпълнение на своята роля на консултативен орган на Комисията, Европейския парламент и Съвета, ЕИСК потвърждава намерението си да поеме ангажимента да извършва постоянно наблюдение на процеса, чрез който предложението на Комисията ще бъде трансформирано в законодателство.

2. **Предложението на Комисията за директива на Съвета за въвеждане на засилено сътрудничество в областта на обща система на данък върху финансовите сделки (ДФС)**
- 2.1 Предложената от Европейската комисия директива⁷ се припокрива с предишното предложение, изготвено през септември 2011 г.⁸. Макар и да не беше подкрепено единодушно от Съвета, това предложение стана повод 11 държави членки на ЕС да отправят, на 28 септември 2012 г., официално искане до Комисията да приложи засилено сътрудничество във връзка с въвеждането на ДФС.
- 2.2 След като оцени осъществимостта на това искане и постанови, че засиленото сътрудничество относно ДФС не би оказало отрицателно въздействие върху вътрешния пазар или върху задълженията, правата и правомощията на неучастващите държави членки, през октомври 2012 г. Комисията излезе с решение за одобрение, което беше предадено на Европейския парламент през декември 2012 г. и одобрено от Съвета по икономически и финансови въпроси през януари 2013 г.
- 2.3 Предложението на Комисията по същество се припокрива с първоначалното предложение. Внесени са някои промени, които имат за цел: i) постигане на по-голяма нормативна яснота и ii) укрепване на разпоредбите за борба със злоупотребите и избягването на данъчното облагане, както беше поискано от 11-те държави членки.
- 2.3.1 Потвърждават се и се подсилват трите първоначални цели: i) да се укрепи единният пазар, като се премахнат различните национални подходи; ii) да се гарантира, че финансовият сектор дава своя принос, наравно с останалите сектори, към държавните приходи; iii) да се насърчат инвестициите на финансовата система в реалната икономика.
- 2.3.2 Както и в първоначалното предложение, предвидената данъчна основа е широка, а минималните данъчни ставки – ниски: 0,1 % за финансовите сделки, свързани с акции, облигации, дялови единици в предприятия за колективно инвестиране, инструменти на паричния пазар, договори за обратно изкупуване, договори за предоставяне на ценни книжа в заем; и 0,01 % за финансовите сделки, свързани с договори за деривати.

⁷ COM (2013) 71 final.

⁸ COM (2011) 594 final.

- 2.3.3 За да не се възпрепятства нормалното функциониране на реалната икономика, данъкът няма да се прилага спрямо: i) ежедневните финансови дейности на гражданите и предприятията (заеми, плащания, застраховки, депозити и т.н.); ii) традиционните инвестиционни банкови дейности в рамките на набирането на капитал или други финансови операции, осъществявани в рамките на реструктурирания; iii) други дейности, свързани с рефинансиране, паричната политика и управлението на публичния дълг; iv) други сделки на първичния пазар, свързани с дялови единици в ПКИПЦК и АИФ. Това означава, че ще бъдат изключени сделките с Европейската централна банка, с централните банки, с Европейския инструмент за финансова стабилност (*European Financial Stability Facility*), с Европейския механизъм за стабилност (*European Stability Mechanism*), както и операциите с Европейския съюз.
- 2.3.4 В предложението се потвърждава принципът на установяване или на териториалност, съгласно който ако участващата в операцията финансова институция е установена в зоната на прилагане на ДФС или действа от името на организация, установена в тази зона, сделката се облага с данъка независимо от географския район, в който е била осъществена.
- 2.3.5 Като мярка срещу опитите за прехвърляне на дейността извън зоната на прилагане на ДФС се въвежда принципът на мястото на издаване, който беше поискан от Европейския парламент и подкрепен от ЕИСК. Съгласно този принцип сделката се облага с ДФС тогава, когато финансовият продукт, който е предмет на сделката, е издаден от една от 11-те държави членки, участващи в засиленото сътрудничество, независимо от факта, че страните по сделката са установени извън зоната на прилагане на ДФС или мястото, където се осъществява сделката.
- 2.3.6 Едновременното действие на двата принципа (на установяване и на мястото на издаване) ще неутрализира или поне ще намали значително склонността към прехвърляне на дейността извън зоната на прилагане на ДФС с цел избягване на данъка. За да избегне данъка, финансовата институция на практика ще трябва да се откаже от клиентите си, установени в зоната на прилагане на ДФС, и да преустанови операциите си с всички финансови продукти, издадени в тази зона. Следва да се припомни, че именно в тази зона са концентрирани две трети от БВП на Европейския съюз и 90 % от БВП на еврозоната. Този фактор обезсмисля всяка стратегия, предвиждаща прекратяване на операциите с този пазар, където уеднаквяването на данъчното облагане на финансовите пазари ще допринесе значително за осъществяването на единния пазар.
- 2.3.7 Според изчисленията на Комисията постъпленията от данъка би следвало да възлязат на 30-35 млрд. евро годишно. Това се равнява на около 60 % от постъпленията, които се предвиждаха при прилагане на данъка във всички държави членки на ЕС (57 млрд. евро). Предвижда се 13 млрд. евро от тях да бъдат постъпления от акции и ценни книжа, а 21 млрд. евро – от деривати.

3. **Общи бележки**

- 3.1 През последните години редица държави членки на ЕС одобриха прилагането на различни форми на ДФС, което повиши риска от задълбочаване на разликите в данъчното облагане с негативни последици за вътрешния пазар (тесни данъчни основи, различни форми на изключване). Въвеждането на регионален ДФС ще спомогне за изграждането на действително единен финансов пазар без нарушения на конкуренцията, предизвиквани от неефективните данъчни системи.
- 3.1.1 С оглед на това ЕИСК счита, че ДФС би трябвало да влезе в сила, като се спази предвиденият от Комисията срок (1 януари 2014 г.), без да се предвижда някаква форма на постепенно въвеждане, което, предвид действащото национално законодателство в държавите членки от зоната ЕС11+, би могло да доведе до забавяния и проблеми от технически характер.
- 3.2 Макар и целесъобразно, въвеждането на ДФС в 27-те държави членки на ЕС не се оказва осъществимо; затова неговото прилагане посредством засилено сътрудничество – което не оказва негативно въздействие върху неучастващите държави членки – изглежда е пътят, по който може да се гарантира бъдещото му прилагане на европейско и световно равнище.
- 3.3 Неприлагането на данъка във всички държави членки на ЕС в някои случаи може да доведе до двойно данъчно облагане в неучастващите страни. Този проблем засяга малка част от сделките и би могъл да бъде решен посредством двустранни споразумения за нетиране.

4. **Специфични бележки**

- 4.1 ЕИСК подчертава, че службите на Комисията промениха значително първоначалната си оценка на дългосрочното макроикономическо въздействие (за период от 40 години) на ДФС върху европейската икономика – от оценка с отрицателен знак от порядъка на -1,76 % до положителна прогноза за около +1,0 %.
- 4.1.1 Придружаващата първоначалното предложение оценка беше променена, като в нея бяха включени последиците от предложените реални данъчни ставки, както и „смекчаващите“ въздействия. Това позволи повишение от -1,76 % до -0,53 % от БВП⁹.

⁹ SEC(2011) 1102 final, том 1, стр. 52.

- 4.1.2 Впоследствие Комисията внесе допълнителни промени в оценката, тъй като прецени, че не са били отчетени специфичните характеристики на предложението и че оценката е била изготвена въз основа на нереалистични работни хипотези (например, че всички нови инвестиции на предприятията ще се финансират с инструменти, облагани с ДФС). Чрез тази корекция действителното дългосрочно въздействие върху БВП се понижи допълнително до -0,28 %. В рамките на този анализ Комисията изготви допълнителна оценка на въздействието, в която бяха отчетени и последиците, свързани с използването на постъпленията от ДФС като алтернатива на други форми на данъчно облагане или като възможен инструмент за публични инвестиции. Според тази оценка, която предвижда постъпления от 0,16 % от БВП, въздействието на ДФС върху БВП вече е положително и варира между 0,2 % и 0,4 %¹⁰.
- 4.1.3 Тази последна хипотеза обаче също би трябвало да се разглежда като ограничаваща, тъй като, що се отнася до общите постъпления, не взема под внимание аспекта, свързан с данъка върху дериватите, който за сметка на това е включен в предложението на Комисията и който би повишил общите приходи от 0,16 % до 0,4 % от БВП с произтичащото от това положително въздействие на ДФС върху БВП от порядъка на 1 %¹¹.
- 4.2 Според изготвения от Комисията анализ въвеждането на ДФС може да бъде максимално ефективно за икономиката на ЕС, ако постъпленията от него – както на европейско, така и на национално равнище – бъдат използвани за финансиране на програма за публични инвестиции, която да може да допринесе за повишаването на икономическия растеж и заетостта.
- 4.3 През последните пет години, които съвпаднаха с кризата, ЕИСК изготви редица становища, в които изтъкна необходимостта от възстановяване на равновесието на европейските макроикономически политики, като се даде предимство на политиките за инвестиране в растежа и заетостта¹². Ако бъдат последвани препоръките на ЕИСК, постъпленията от прилагането на ДФС, биха могли да бъдат максимално ефективни именно ако бъдат използвани за финансиране на мащабна инвестиционна програма на национално и европейско равнище.

¹⁰ ЕК, 2012 г., Техническо досие. Макроикономическо въздействие.

¹¹ Оценка, изготвена въз основа на анализа в тримесечния доклад на Европейската комисия за еврозоната., том 11, № 3 (2012 г.).

¹² Сред тях са: [ОВ С 133, 9.5.2013 г., стр. 44](#), [ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 60–71](#), [ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 45-51](#), [ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 8-15](#), [ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 10-16](#).

- 4.4 ЕИСК счита, че една от силните страни на предложението е фактът, че ДФС е с широка данъчна основа и две ниски данъчни ставки. Тази характеристика може да сведе до минимум отрицателните последици от данъци, които, ограничавайки сферите на облагане и повишавайки ставките, биха довели до сериозни нарушения на пазарите. С оглед на това от една страна ЕИСК счита, че следва да се ограничи максимално изключването както от данъчната основа, така и на данъчно задължените лица, а от друга страна насърчава 11-те участващи държави членки да приемат подход, чрез който, прилагайки предложените данъчни ставки, се цели осигуряване на истински единен пазар.
- 4.5 ЕИСК счита за подходящо да се въведе „принцип на собствеността“, по силата на който една финансова сделка, при която се избягва ДФС, не е правно приложима и не води до прехвърляне на собствеността на съответния финансов инструмент.
- 4.6 ЕИСК е съгласен с предложението за изключване от данъчната основа на сделките, свързани с дялови единици в ПКИПЦК и АИФ, в качеството им на инструменти, пряко свързани с финансирането на предприятията, както и за да се осигури съответствие с разпоредбите на Директива 2008/7/ЕО. Комитетът подчертава, че прогнозираното намаление на приходите вследствие на това изключване може да достигне около 4 млрд. евро.
- 4.7 Макар и да осъзнава необходимостта от упражняване на контрол върху евентуалния натиск върху лихвените проценти по държавния дълг, ЕИСК е съгласен с предложението да се запази изключението за държавните ценни книжа, емитирани на първичния пазар, и облагането на търговските операции с държавни ценни книжа на вторичния пазар; във връзка с това счита за подходящо на вторичния пазар да бъдат изключени само институциите, упълномощени от публичните власти да извършват операции, свързани с управлението на държавния дълг.
- 4.8 Що се отнася до пенсионните фондове, ЕИСК вече е изтъквал необходимостта въздействието на ДФС върху пенсионните фондове да бъде подложено на специално наблюдение. Изключването от данъчната основа на ПКИПЦК и АИФ, както и необлагането с данък на държавните ценни книжа на първичния пазар, е определено положителен факт за пенсионните фондове предвид структурата на техните портфейли.
- 4.9 Макар че отново потвърждава необходимостта от внимателно наблюдение на въздействието на данъка върху пенсионните фондове и бъдещите пенсионери – бенефициери на тези фондове, ЕИСК не настоява за тяхното изключване от обхвата на ДФС.

- 4.10 Без да подкопава ликвидността на системата, прилагането на ДФС насърчава пенсионните фондове да инвестират в дългосрочни стратегии, намалявайки дестабилизиращите фактори като високочестотните финансови сделки¹³.
- 4.11 При прилагането на новия данък следва да се обърне особено внимание на въпроса за административното управление, за да се сведат до минимум както рисковете от укриване на данъци и избягване на данъчното облагане, така и административните разходи за държавите членки и данъчно задължените лица. С оглед на това при изготвянето на актовете за изпълнение, свързани с методите на плащане и проверка на данъка, държавите членки и Комисията следва да се погрижат да сведат до минимум административните разходи и да следят внимателно тяхното развитие. Заради последиците от предложението ЕИСК приканва също така Комисията да предложи механизми за сътрудничество между финансовите институции на неучастващите държави членки и държавите членки – бенефициери на данъка.
- 4.12 ЕИСК, който по-рано разкритикува недостатъчната документация за оценка, придружаваща първоначалното предложение за ДФС, приветства факта, че Комисията е взела мерки за частично справяне с този недостатък посредством седемте обяснителни бележки към оценката на въздействието, придружаващи предходното предложение¹⁴, към които трябва да се добави оценката на въздействието, приложена към настоящото предложение¹⁵. И все пак ЕИСК подчертава, че все още няма достатъчно аналитична и описателна документация относно актуалното състояние на данъчното облагане на финансовите пазари и относно постъпленията в различните държави, и по-конкретно в страните от ЕС11+. В частност би било целесъобразно да се изготви по-широка оценка на възможните последици за спестителите и бъдещите пенсионери, в която да бъдат взети предвид различните варианти за прехвърляне на данъка.

¹³ *Network for Sustainable Financial Markets* („Мрежа за устойчиви финансови пазари“), 2012 г., *No Exemption – The Financial Transaction Tax and Pension Funds* („Без изключение – данъкът върху финансовите сделки и пенсионните фондове“), декември. DIW, 2012 г., *Financial Transaction Tax Contributes to More Sustainability in Financial Markets* („Данъкът върху финансовите сделки допринася за повишаване на устойчивостта на финансовите пазари“). Документи за обсъждане 1198.

¹⁴ Публикувани на 4.5.2012 г. на специално създадения за целта уебсайт.

¹⁵ SWD(2013) 28 final.

- 4.13 ЕИСК подчертава, че що се отнася до количествената оценка на въздействието на предложенията, Комисията трябва да подобри сегашните модели, като ги адаптира в съответствие с оценката на възможните алтернативи на политиката. С оглед на това ЕИСК приканва службите на Комисията да изготвят, при възможност, оценки, свързани с действителните характеристики на формулираните конкретни предложения.

Брюксел, 23 май 2013 г.

*

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Henri Malosse

*

* *

NB: Следва приложение.

**Приложение към становището
на Европейския икономически и социален комитет**

Следното изменение, което получи повече от една четвърт от подадените гласове, бе отхвърлено по време на дебата (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

След параграф 4.6 се създава **нов параграф 4.7**:

„Предвид смесения характер на заключенията от проучванията относно ефектите от въвеждането на ДФС, ЕИСК препоръчва: внимателен мониторинг на въздействието в държави, които вече са предприели тази стъпка; отчитане на въздействието на намалената ликвидност върху пазарната волатилност във връзка с разходите за специфични продукти, използвани при осигуряване на провизии за застраховане и пенсионни спестявания; и реалистична оценка дали е постигнат правилният баланс между настоящите приходи от събирани данъци и нарасналите разходи за финансови услуги във време на криза както за бизнеса, така и за спестителите. Според ЕИСК резултатите от мониторинга трябва да се анализират внимателно и, ако е необходимо, да се предприемат бързи бъдещи стъпки съгласно получените резултати.“

Резултати от гласуването:

Гласове „за“:	64
Гласове „против“:	94
Гласове „въздържал се“:	25