



20. august 2010

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 7. september
2010

Dagsorden 1. udgave

1. "Europæisk Semester"
 - Politisk enighed
 - KOM-dokument foreligger ikke
2. Bankafgifter til finansiering af afviklingsfonde
 - Udveksling af synspunkter
 - KOM-dokument foreligger ikke
3. Skat på finansielle transaktioner
 - Udveksling af synspunkter
 - KOM-dokument foreligger ikke
4. Eventuelt

Der fremsendes dokumenter vedrørende følgende dagsordenspunkter, som skønnes at vedrøre Skatteudvalgets ansvarsområde:

2. Bankafgifter til finansiering af afviklingsfonde
 - Udveksling af synspunkter
KOM-dokument foreligger ikke

3. Skat på finansielle transaktioner
 - Udveksling af synspunkter
KOM-dokument foreligger ikke

Dagsordenspunkt 2: Bankafgifter til finansiering af afviklingsfonde

Resumé

Som opfølgning på tidligere drøftelser ventes ECOFIN på sit kommende møde igen at drøfte afgifter og skatter på den finansielle sektor, herunder bl.a. med udgangspunkt i de emner, som blev rejst i Kommissionens meddelelse af 26. maj 2010 vedr. afviklingsfonde. Drøftelsen på det kommende ECOFIN ventes bl.a. at søge at afdække landenes holdninger til afviklingsfonde og bankafgifter forud for en ny meddelelse fra Kommissionen, som ventes fremlagt i oktober 2010.

Baggrund

Der har i en række fora og lande været overvejelser om, hvordan det bedst sikres, at den finansielle sektor bidrager til at dække omkostninger ved finansielle kriser, således at behovet for offentlig finansiering i sådanne situationer mindskes.

Fokus har i den sammenhæng særligt været på afgifter eller skatter pålagt de finansielle virksomheder med henblik på finansiering af afviklingsfonde, som kan finansiere omkostningerne til afvikling af f.eks. insolvente finansielle institutioner. Som bidrag hertil offentliggjorde Kommissionen den 26. maj 2010 en meddelelse med en række overordnede idéer og temaer vedr. afviklingsfonde for kreditinstitutter.

Kommissionens meddelelse blev drøftet på ECOFIN d. 8. juni 2010 og i Det Europæiske Råd d. 17. juni 2010, hvor der var opbakning til at fortsætte arbejdet med udvikling af forslag vedr. afviklingsfonde og bankafgifter i EU. I G20 er der ikke udsigt til enighed om noget tilsvarende på globalt plan, idet en række lande er kritiske, herunder Canada, Brasilien, Australien og Indien.

Kommissionen ventes at fremlægge et notat, hvis indhold endnu er ukendt, som oplæg til ECOFINs drøftelse. Kommissionen forventes at offentliggøre en mere konkret meddelelse om rammerne for håndtering af grænseoverskridende finansielle kriser i oktober 2010, herunder vedrørende afviklingsfonde og bankafgifter, med henblik på eventuelle konkrete lovgivningsforslag i foråret 2011.

Der udestår fortsat en nærmere afklaring af en række emner vedr. afviklingsfonde og finansieringen heraf, som bl.a. ventes drøftet på de kommende møder i ECOFIN. Drøftelsen på det kommende ECOFIN-møde ventes at søge at afdække landenes holdninger til afviklingsfonde og bankafgifter forud for den nye meddelelse fra Kommissionen, som ventes fremlagt i oktober 2010. Der ventes ikke konkrete beslutninger.

Derudover henvises til separat dagsordenspunkt vedr. andre foreslåede former for beskatning af den finansielle sektor.

Indhold

De emner vedr. afviklingsfonde og finansiering heraf, som vil kunne blive drøftet nærmere, ventes især at være:

- Formål med afviklingsfonde og afgifter i finanssektoren
Kommissionen nævner to overordnede formål: at sikre at den finansielle sektor bidrager til at dække omkostninger ved finansielle kriser og at korrigere uhensigtsmæssig adfærd. Et tredje muligt formål er at øge skatteprovenuet. Det falder udenfor idéen med afviklingsfonde, som foreslået af Kommissionen, men synes at være en væsentlig faktor i nogle lande.
- Kobling til anden finansiell regulering
Effekten af bankafgifter og afviklingsfonde skal ses og analyseres i sammenhæng med de øvrige aktuelle initiativer vedr. styrket regulering og tilsyn med den finansielle sektor, herunder bl.a. styrkede kapital- og likviditetskrav samt revisioner i direktivet vedr. indskydergaranti o.l. Det skal således sikres, at der samlet set er en effektiv og proportional regulering af sektoren, der giver mindre tilskyndelse til uhensigtsmæssig adfærd.
- Ex ante eller ex post finansiering
Der skal tages stilling til om finansiering så vidt muligt skal sikres før en aktuel krise (såkaldt ex ante finansiering), eller om finansiering skal sikres når behovet opstår eller efterfølgende (ex post) f.eks. gennem garantistillelse. Kommissionen foretrækker som udgangspunkt ex ante finansiering, da Kommissionen finder at ex post indbetaling har den væsentlige ulempe, at det offentlige må finansiere udgifter til afvikling i første omgang, hvilket kan øge risikoen for, at afviklinger vil medføre begrænsninger på de offentlige budgetter i finansielle kriser og dermed få mere vidtrækkende økonomiske konsekvenser. Dog må der i det omfang, der ikke er tilstrækkelig ex ante finansiering være tilstrækkelig alternativ finansiering.
- Skattebase, skattesats og det forventede provenu
Kommissionen nævner, at finansieringen kan tage udgangspunkt i tre mulige parametre: kreditinstitutters a) aktiver, b) passiver eller c) deres driftsoverskud og bonusudbetalinger. Kommissionen vil overveje fordele og ulemper ved de tre parametre med henblik på at finde den bedste skattebase til finansiering af en afviklingsfond med henblik på at afspejle institutternes (individuelle) risiko. IMF fremhæver passiver som foretrukne skattebase, bl.a. fordi det afspejler de potentielle omkostninger ved en afvikling af en bank.

I forhold til at identificere en passende størrelse for en afviklingsfond, vil Kommissionen først give et bud, når kvantitative analyser og konsekvensberegninger er blevet gennemført.
- Offentlige eller private fonde
Der skal tages stilling til om fondene skal være uafhængige private fonde eller om indtægterne skal indgå på de offentlige budgetter eventuelt på en særskilt konto. Kommissionens meddelelse lægger op til, at bidraget til en

specifik fond el. lign. øremærkes frem for at lade det indgå i de offentlige budgetter.

- **Timing**
Tidspunktet for evt. implementering af en ny skat skal bl.a. overvejes i forhold til konjunktursituationen og de stramninger af kapitalkrav mv. som pålægges sektoren.

Hjemmelsgrundlag

Ikke relevant.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Folketinget vedtog 1. juni 2010 lov om en frivillig afviklingsordning for håndtering af nødlidende pengeinstitutter efter udløbet af den generelle statsgarantiordning d. 30. september 2010. Lovens formål er en kontrolleret afvikling af kriseramte institutter, finansieret af de finansielle virksomheder. Denne model kan sammenlignes med Kommissionens forslag om etablering af afviklingsfonde.

Loven indebærer, at tab i et nødlidende institut under afvikling som udgangspunkt dækkes af aktionærer m.v. og ikke-forsikrede indskydere¹. Hvis der opstår yderligere tab under afviklingen, er resten af sektoren, gennem den nyoprettede afviklingsafdeling under Indskydergarantifonden, forpligtiget til at dække tab via indeståelser på i første omgang 3,2 mia.kr. Ved behov for yderligere finansiering vil der kunne optages lån i markedet ultimativt på baggrund af en statsgaranti, og ex post vil eventuelle tab over tid blive finansieret af sektoren.

Finansieringen af den nyoprettede afviklingsafdeling er en spejling af den gældende finansiering af Indskydergarantifonden. Der er i bemærkningerne til loven gjort opmærksom på, at finansieringen alene er en midlertidig finansiering, eftersom Kommissionen i relation til arbejdet med revision af Indskydergarantidirektivet arbejder på en harmonisering af finansieringen.

Statsfinansielle konsekvenser

Eventuelle statsfinansielle konsekvenser vil afhænge af de konkrete forslag. Udgangspunktet er – både i den danske model og i Kommissionens forslag – at omkostninger ved finansielle kriser skal afholdes af den finansielle sektor. I det omfang afviklingsfonde mindsker behovet for offentlig finansiering i finansielle kriser

¹ Indskud, der ikke dækkes af indskydergarantien, er f.eks. indskud, der overstiger garantibeløbet i indskydergarantiordningen på 750.000 kr.

situationer, bl.a. som følge af at behovet for afviklinger reduceres, vil de have positive statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Eventuelle samfundsøkonomiske konsekvenser vil afhænge af de konkrete forslag. I det omfang afviklingsfonde kan bidrage til at reducere sandsynligheden for finansielle kriser vil de have gavnlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Høring

Kommissionens meddelelse er den 26. maj 2010 sendt til orientering til specialudvalget for den finansielle sektor.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens meddelelse er d. 4. juni 2010 forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg i forbindelse med forelæggelsen af dagsordenen for mødet i ECOFIN d. 8. juni 2010.

Holdning

Foreløbig dansk holdning

Regeringen støtter fælles EU-regler for afviklingsfonde med henblik på at sikre lige konkurrencevilkår. Regeringen støtter, at initiativer relateret til finansiering fra den finansielle sektor og afviklingsfonde så vidt muligt også koordineres globalt.

Regeringen arbejder for, at den finansielle sektor skal bære nettoomkostningerne ved finansielle kriser. Den finansielle sektor i Danmark har som led i bankpakken og kreditpakken fra 2009 bidraget væsentligt til dækning af offentlige udgifter og risici forbundet med den finansielle krise, og dette princip er ligeledes gældende for håndteringen af nødlidende pengeinstitutioner efter 30. september 2010, jf. lovrevisionen vedtaget 1. juni 2010.

Regeringen finder, at det bør undersøges nærmere, om finansieringen af afviklingsfonde kan være risikobaseret, således at der tages højde for det enkelte instituts potentielle systemiske virkning på den finansielle stabilitet.

Regeringen finder, at en afviklingsfond skal indrettes, således at virksomhedernes ledelse, aktionærer og usikrede kreditorer m.v. bærer deres del af risikoen, således at etableringen af en afviklingsfond ikke i sig selv tilskynder til overdreven risikotagning.

Regeringen vil arbejde for fleksibilitet mht. den konkrete indretning af landenes ordninger, så f.eks. den danske ordning vil kunne rummes inden for en evt. fælles EU-ramme. Regeringen finder det f.eks. hensigtsmæssigt, at et kommende EU initiativ giver mulighed for både ex ante og ex post finansiering, og at fordele og ulemper ved begge finansieringsmuligheder undersøges nærmere.

Regeringen støtter, at der udarbejdes regler for, hvornår en afviklingsfond kan træde til med finansiering, herunder f.eks. at mulighederne for private overtagelser vurderes at være udtømte.

Regeringen lægger vægt på styrket regulering i form af styrkede kapitalkrav, regnskabsstandarder mv., der sigter på at øge bæredygtigheden for de finansielle institutioner i dårlige tider, og dermed at mindske behovet for fremtidige afviklinger og interventioner. En afviklingsfond bør være et supplement til denne nye regulering. Samspillet mellem en styrket regulering og etablering af afviklingsfonde bør overvejes nøje.

Andre landes holdning

En række lande f.eks. UK, Frankrig og Tyskland har støttet tanken om øget beskatning af den finansielle sektor med henblik på at bidrage til at dække omkostningerne ved finansielle kriser, og har i varierende omfang annonceret fremtidig indførelse af "stabilitetsafgifter". Sverige har indført en afviklingsfond. Der ventes imidlertid at være forskellige syn på de udestående spørgsmål.

Dagsordenspunkt 3: Skat på finansielle transaktioner

Resumé

Det belgiske formandskab har sat en drøftelse af en afgift på finansielle transaktioner på dagsordenen for det kommende ECOFIN.

Baggrund og indhold

Der er i nogle EU-lande en interesse for at drøfte mulighederne for indførelsen af en skat på finansielle transaktioner (en variant af den såkaldte Tobin-skat), bl.a. afspejlet i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i december 2009 og juni 2010.

Af rådskonklusionerne fra DER d. 17. juni 2010 fremgår f.eks., at en global finansiell transaktionsskat skal undersøges og udvikles videre. Det belgiske formandskab har sat emnet på dagsordenen for det kommende ECOFIN-møde. Drøftelsen ventes at tage udgangspunkt i et input fra Kommissionen, der endnu ikke er kendt. Der ventes ikke konkrete beslutninger.

Forslaget skal ses uafhængigt af forslaget om at pålægge finansielle virksomheder en afgift til finansiering af afviklingsfonde, jf. separat dagsordenspunkt.

Skat på finansielle transaktioner

Tanken med en transaktionsskat – eller ”Tobin-skat” efter økonomen af samme navn – er at beskatte alle finansielle transaktioner for at begrænse uønsket spekulation og for at opnå finansiering til specifikke formål. I praksis er det imidlertid ikke muligt at afgrænse ”spekulation” fra andre ”ikke-spekulative” transaktioner, hvorfor skatten ville skulle omfatte alle transaktioner. Da kapital er meget mobil, er det en nødvendig forudsætning for en Tobin skat, at den gælder globalt. Hvis det ikke er tilfældet vil transaktionerne flytte til de jurisdiktioner, hvor de ikke beskattes (dvs. skattely), og de lande, der håndhæver beskatningen, vil opleve et forvriddningstab men næppe noget skatteprovenu i større omfang.

Kommissionen udarbejdede i april 2010 et arbejdsrapport, der undersøgte forskellige alternative finansieringsformer, herunder en finansiell transaktionsskat. Arbejdsrapporten drager ikke nogen eksplicit konklusion om en transaktionsskat, men den samlede vurdering præges af, at der påpeges en række ulemper ved en sådan skat, herunder bl.a. vanskeligheder med at indføre og administrere en sådan skat i praksis, blandt andet fordi skattegrundlaget vurderes at være særligt mobilt.

IMF har desuden i en rapport til G20 i juni 2010, bl.a. på baggrund af DER's konklusioner fra december 2009, foretaget en vurdering af hensigtsmæssigheden af en finansiell transaktionsskat. Af rapporten fremgår det, at IMF ikke finder det hensigtsmæssigt med en finansiell transaktionsskat. IMF fremhæver især, at der i forhold til at skabe skatteprovenu findes bedre muligheder end en transaktionsskat. Konkret foreslår IMF i stedet en ”Financial Activities Tax”, dvs. en skat på

aktiviteterne i den finansielle sektor på linje med den danske lønsumsafgift på den finansielle sektor.²

IMF nævner endvidere, at en skat på finansielle transaktioner alt andet lige vil give incitamentet til større koncentration på de finansielle markeder, hvilket er i modsætning til andre forslag, der søger at reducere koncentrationen af finansielle aktiviteter af hensyn til finansiell stabilitet. En finansiell transaktionsskat kan have en sådan effekt fordi en sådan skat vil blive pålagt hver gang der gennemføres en transaktion, således at en konkret finansiell tjenesteydelse vil fordyres, jo flere transaktioner, det kræves for at producere den. Således kan en sådan skat give de finansielle virksomheder incitamentet til at flytte så mange transaktionsled som muligt fra markedet - hvor transaktionen beskattes - til internt i en virksomhed, hvor transaktionen ikke beskattes.

En transaktionsskat vil desuden i udgangspunktet ramme alle transaktioner, "spekulative" som "ikke-spekulative" (hvordan dette end defineres), og risikerer at give øgede omkostninger for international handel, hvis f.eks. skattebasen er valutahandel, hvilket i sidste ende vil ramme forbrugere, virksomheder og lande, der er særligt afhængige af at udveksle varer og tjenesteydelser på det internationale marked, herunder små, åbne økonomier som Danmark og udviklingslande. Hvis basen er mere bredt defineret som finansielle transaktioner, vil det især ramme virksomheders finansiering og risikoafdækning. Desuden vil selv små transaktionsskatter kunne nedsætte omsætning, effektivitet og likviditet på de finansielle markeder. I sidste ende vil det øge omkostningerne for virksomheder og forbrugere i de lande, der håndhæver skatten, herunder især påvirke virksomhedernes mulighed for at skaffe kapital og afdække risici negativt. Desuden vurderes en transaktionsskat ikke nødvendigvis at forhindre "spekulative handler", der er karakteriseret ved højt forventet afkast, som ikke nødvendigvis vil påvirkes af en begrænset skat. Det kan bidrage til at øge og ikke mindske volatiliteten på de finansielle markeder.

Hjemmelsgrundlag

Ikke relevant.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

² Udover Danmark har kun få andre lande (bl.a. Frankrig) en tilsvarende afgift som kan anskues som en slags "erstatningsmoms", idet der ikke opkræves normal moms på finansielle tjenester, bl.a. som følge af at det er vanskeligt at opgøre det reelle momsgrundlag for sådanne ydelser. Formålet med en sådan afgift er at fjerne en positiv særbehandling af finansielle virksomheder sammenlignet med andre erhverv. En sådan afgift vil ikke have samme ulemper i form af høj mobilitet af afgiftsgrundlaget eller incitamentet til større finansielle virksomheder, som en finansiell transaktionsskat har.

Gældende dansk ret og forslaget konsekvenser herfor
Ikke relevant.

Statsfinansielle konsekvenser
Vil afhænge af eventuelle konkrete forslag.

Samfundsøkonomiske konsekvenser
Vil afhænge af eventuelle konkrete forslag.

Høring
Sagen har ikke været i ekstern høring.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg
Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Holdning

Foreløbig dansk holdning
For så vidt angår en skat på finansielle transaktioner (Tobin-skat) finder regeringen, at der er en række væsentlige problemer med at indføre en skat på finansielle transaktioner, jf. ovenstående beskrivelse.

Regeringen er på den baggrund skeptisk over for en transaktionsskat (Tobin-skat). Det vurderes dels, at finansiering til forskellige formål kan rejses mere effektivt og med lavere omkostninger på andre måder og dels, at det er uhensigtsmæssigt at begrænse alle (internationale eller nationale) finansielle transaktioner, finansiering og risikodækning for at begrænse "spekulation". Hertil kommer forvriddningseffekter, hvis en sådan transaktionsskat ikke har global rækkevidde.

Andre landes holdning
Der er i enkelte EU-lande en interesse for at arbejde videre med spørgsmålet om at indføre en finansiell transaktionsskat, mens andre lande er skeptiske.