

Økonomi- og Indenrigsministeriet

International økonomi

Dato: 09.03.12

Samlenotat vedr. Rådsmødet (ECOFIN) den 13. marts 2012

Herved fremsendes samlenotat, som skønnes relevante for Skatteudvalgets ansvarsområde. Materialet er fremsendt til Folketingets Europaudvalg.

- 1) Kommissionens forslag vedr. en afgift på finansielle transaktioner (FTT) Side 2
- Udveksling af synspunkter
KOM(2011) 594

Dagsordenpunkt 1: Kommissionens forslag vedr. en afgift på finansielle transaktioner (FTT)

Resumé

Kommissionen fremsatte den 28. september 2011 forslag til direktiv vedr. en fælles ordning for beskatning af finansielle transaktioner (FTT) i EU. Kommissionen foreslår, at der indføres en afgift på finansielle transaktioner i EU foretaget af finansielle institutioner m.v. På ECOFIN d. 8. november havde man en første drøftelse af Kommissionens forslag. Forhandlingssituationen i EU om en afgift på finansielle transaktioner er meget vanskelig og diskussionen er præget af modsatrettede synspunkter. Det danske formandskab modtog primo februar et brev fra ni medlemslande, som anmodede formandskabet om at fremskynde processen for behandlingen af Kommissionens forslag. I opfølgning herpå har en række lande på COREPER d. 9. februar udtrykt ønske om en hurtig drøftelse af sagen i ECOFIN. I lyset heraf ventes sagen drøftet igen på ECOFIN d. 13. marts.

Der henvises i øvrigt til samlenotat forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN den 8. november 2011 og grundnotat i sagen.

KOM(2011)594

Baggrund

EU-landene har i flere omgange i lyset af krisen drøftet mulighederne for yderligere beskatning af den finansielle sektor. Særligt har man drøftet mulighederne for beskatning af finansielle transaktioner (Financial Transaction Tax – FTT) og/eller finansielle aktiviteter (Financial Activities Tax - FAT), dvs. lønsum, overskud m.v. i den finansielle sektor. Af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 2010, i marts 2011 og i oktober 2011 fremgår det, at en global afgift på finansielle transaktioner skal undersøges og udvikles. G20-landene drøftede spørgsmålet om en global afgift på finansielle transaktioner d. 26.-27. juni 2010 og d. 3.-4. november 2011.

Kommissionen har den 28. september 2011 fremsat et forslag om beskatning af finansielle transaktioner i EU foretaget af finansielle institutioner m.v. Forslaget medfører en harmonisering af medlemsstaternes afgifter på finansielle transaktioner, bl.a. med det formål at sikre et velfungerende indre marked. Forslaget fremsættes på baggrund af et ønske fra Kommissionen om at øge koordineringen af nationale ordninger for beskatning af finansielle tjenesteydelser. En øget koordinering heraf vil ifølge Kommissionen bidrage til en styrkelse af det indre marked. Desuden fremhæver Kommissionen vigtigheden af at sikre, at de finansielle institutioner yder et rimeligt bidrag til dækning af omkostningerne forårsaget af den globale økonomiske og finansielle krise, samt at sektoren beskattes på lige fod med andre sektorer. Kommissionen ønsker desuden, at forslaget skal bidrage til at reducere omfanget af de finansielle transaktioner, der ikke vurderes at øge effektiviteten på de finansielle markeder.

På ECOFIN d. 8. november 2011 præsenterede Kommissionen sit forslag. Siden er den tekniske behandling af sagen indledt i Rådets arbejdsgruppe. Primo februar har det danske formandskab modtaget et brev fra ni medlemslande, som anmoder det danske formandskab om en fremskyndet proces for behandlingen af Kommissionens forslag. I opfølgning herpå har en række lande på COREPER d. 9. februar udtrykt ønske om en hurtig drøftelse af sagen i ECOFIN. I lyset heraf ventes sagen drøftet på ECOFIN d. 13. marts.

Indhold

Den foreslåede afgift pålægges som hovedregel finansielle transaktioner, hvor mindst en af deltagerne i transaktionen er en finansiell institution m.v., der er etableret inden for EU. Forslaget omfatter som udgangspunkt alle finansielle transaktioner. Afgiften pålægges bl.a. transaktioner på kapitalmarkedet (aktier og obligationer m.v.), pengemarkedet (med undtagelse af betalingsinstrumenter i form af fx betalingskort m.v.), investeringsbeviser og derivater (optioner, futures, swaps m.v.).

Forslaget undtager dog primærmarkedstransaktioner, dvs. ved udstedelse, tildeling og tegning af aktier i selskaber og andre værdipapirer, der kan sidestilles med aktier i selskaber samt obligationer og andre gældsinstrumenter, herunder beviser for sådanne værdipapirer, som ikke er omfattet af direktivforslaget. Det samme gælder forbrugervendte finansielle aktiviteter, såsom forsikringsaftaler, realkreditlån og forbrugerkreditter m.v. Det bemærkes, at selvom realkreditlån ikke er omfattet ved udstedelsen af obligationerne, vil efterfølgende handel med realkreditobligationer være omfattet af afgiften. Derudover undtages transaktioner med Den Europæiske Centralbank, medlemslandenes centralbanker, EU samt en række af EU's institutioner.

Anvendelsesområdet omfatter køb og salg, samt øvrige aftaler om indgåelse af finansielle forpligtelser, der indebærer en overførsel af kreditrisiko mellem transaktionsparterne. Når finansielle instrumenter, der er afgiftspligtige ved køb og salg, er genstand for en overførsel mellem enheder i en koncern, skal denne overførsel ligeledes beskattes ifølge forslaget, selvom der ikke er tale om køb og salg. Ved indgåelse af derivataftaler, der indebærer, at en række øvrige finansielle instrumenter stilles til rådighed for parterne, er det ikke alene derivataftalen, der omfattes af afgiften, men også de øvrige finansielle instrumenter pålægges afgiften.

Begrebet "*finansielle institutioner*" dækker over en bred vifte af finansielle enheder, herunder bl.a. pengeinstitutter og andre kreditinstitutter, forsikrings- og genforsikringsselskaber, investeringselskaber og investeringsforeninger, pensionsfonde, arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser, børser og andre organiserede markeder. Endvidere vil også andre aktører, der i væsentligt omfang udfører bestemte finansielle aktiviteter, kunne falde ind under begrebet finansiell institution. En række finansielle institutioner er specifikt undtaget fra begrebet. Det drejer sig om Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF), internationale finansielle institutioner og centrale modparter (dvs. clearingscentraler og lignende, som agerer som mellemlid i finansielle handler). Afgiften pålægges bruttotransaktioner.

Forslaget fastlægger afgiftens territoriale rækkevidde og medlemsstaternes beskatningsrettigheder på basis af det såkaldte residensprincip. For således at kunne pålægge afgiften skal mindst en af de finansielle institutioner, der er part i transaktionen, være hjemmehørende i et medlemsland. Kommissionen foreslår en minimumsharmonisering af afgiften, hvilket indebærer, at medlemslandene selv kan fastsætte det nationale afgiftsniveau. Minimumssatsen er 0,1 pct. af handelsværdien for alle finansielle transaktioner bortset fra handel med derivater, hvor minimumssatsen er 0,01 pct. af værdien af de underliggende aktiver. Afgiften skal afregnes af køber og af sælger i en finansiell handel, der er foretaget af finansielle institutioner m.v.

Direktivforslaget medfører, at medlemsstaterne skal ophæve eventuelle nationale regler om skatter og afgifter på finansielle transaktioner samt fremover undlade at indføre nye skatter og afgifter af sådan karakter. Kommissionen lægger op til, at afgiften implementeres i medlemsstaternes love og administrative bestemmelser senest d. 31. december 2013 med virkning fra 1. januar 2014.

Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113. Det betyder, at forslaget skal vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i direktivforslaget, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Formålet med den foreslåede afgift er ifølge Kommissionen at sikre, at de finansielle institutioner m.v. bidrager til dækningen af de omkostninger, den globale økonomiske og finansielle krise har påført de offentlige finanser. Desuden har afgiften til formål at harmonisere medlemsstaternes hidtil ukoordinerede nationale skattemæssige tiltag, der ifølge Kommissionen fragmenterer og konkurrenceforvrider den finansielle sektor og dermed hæmmer funktionaliteten af det indre marked.

Kommissionen anfører, at risikoen for, at uni- og bilaterale skattemæssige tiltag eller mangel på samme vil medføre potentielle dobbeltbeskatnings- og dobbelt ikke-beskatningssituationer for de finansielle institutioner m.v., neutraliseres med et harmoniseret regelsæt til beskatning af finansielle transaktioner. En manglende harmonisering på området kan således medføre skattemotiverede flytninger i den finansielle sektor inden for EU.

Målet om et smidigt og funktionelt indre marked kan ifølge Kommissionen ikke opnås på baggrund af medlemsstaternes ukoordinerede nationale skattemæssige tiltag. Målet om et smidigt funktionelt indre marked kan i praksis heller ikke opnås på baggrund af medlemsstaternes dobbeltbeskatningsoverenskomster, da det europæiske netværk af overenskomster ikke er fuldstændigt. En fuldstændiggørelse af netværket vil, om muligt, ikke være realistisk på kort sigt.

Kommissionen vurderer således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentets udtalelser

Kommissionens forslag til et direktiv om en fælles europæisk afgift på finansielle transaktioner har været forelagt Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113, hvorefter Rådet i givet fald træffer beslutning med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Ifølge *udkastet* til Europa-Parlamentets udtalelse støttes Kommissionens forslag til en fælles afgift på finansielle transaktioner. Den endelige udtalelse forventes at ligge klar i marts 2012 med efterfølgende plenarvedtagelse i maj eller juni 2012.

Europa-Parlamentet finder, at de væsentligste udfordringer, der er forbundet med en FTT på EU-niveau, er risikoen for udflytning af finansiell aktivitet til tredjelande, at undgå skatteomgåelse og at forhindre at omkostningerne ved afgiften videreføres til forbrugerne.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Danmark har ingen tilsvarende lovgivning. En vedtagelse af direktivforslaget vil kræve indførelse af en ny lov om afgift på finansielle transaktioner. Derudover forventes en vedtagelse af forslaget i den foreliggende form ikke at ville kræve ændringer af gældende dansk lovgivning.

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens foreløbige skøn er, at det samlede umiddelbare provenu fra afgiften vil udgøre ca. 57 mia. EUR årligt (svarende til ca. 425 mia. kr.). Provenuet vil dog i høj grad afhænge af markedernes reaktioner og risikoen for omgåelse af afgiften, herunder også snyd. Provenuskønnet er derfor meget usikkert, og Kommissionen bemærker, at provenuet kan variere fra 16,4 mia. EUR til 400 mia. EUR afhængigt af antagelser om grundlagets følsomhed, den præcise udformning og afgrænsning af base og satser m.v.

For Danmark skønnes en afgift på finansielle transaktioner at medføre et umiddelbart provenu. Størrelsen af provenuet er usikkert, og vil afhænge af en række faktorer og antagelser om bl.a. den forventede udflytning af finansiell aktivitet, overvæltning af afgiften og de finansielle markeders reaktion m.v. En afgift på finansielle transaktioner vil givetvist medføre øgede handelsomkostninger for forbrugerne af finansielle ydelser. De øgede omkostninger for forbrugerne af de finansielle ydelser vil reducere grundlaget for en række andre skatter og afgifter, herunder aktieavancebeskatningen, pensionsafkastbeskatningen og pensionsbeskatningen m.v. Afgiften vil derfor givetvist medføre et mindre provenu fra de berørte skatter og afgifter, hvilket vil reducere det samlede forventede provenu fra afgiften. For handel med statspapirer er der isoleret set en sandsynlighed for, at provenuet af afgiften reduceres, i det omfang statens finansieringsomkostninger vil stige som følge af potentielt mindre likviditet på statspapiermarkederne som en konsekvens af afgiften.

Kommissionen har fremsat særskilte supplerende forslag til, hvordan afgiften kan benyttes som en egen indtægtskilde for EU's budget og erstatte nogle af dets nuværende egne indtægter, der stammer fra de nationale budgetter, jf. Kommissionens tidligere udspil til den næste flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Dette vil givetvist kunne få statsfinansielle konsekvenser for Danmark, men dette er ikke en del af det foreliggende forslag til beskatning af finansielle transaktioner.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Samlet er den umiddelbare vurdering, at direktivforslaget på længere sigt vil indebære et fald i BNP. Forslaget vil derfor på længere sigt have negative samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Størrelsen heraf afhænger af en række usikre faktorer, herunder risikoen for udflytning af finansiell aktivitet og dermed faldende omsætning på de finansielle markeder, reduktion af andre skatte- og afgiftsgrundlag m.v. Omfanget af disse risici er usikkert.

Siden direktivforslaget blev fremsat i 28. september 2011 har Kommissionen oplyst, at man arbejder på en revideret konsekvensanalyse. Den reviderede konsekvensanalyse er endnu ikke offentliggjort.

Høring

Forslaget har været i høring hos relevante erhvervsorganisationer og myndigheder. Resume af høringssvarene er blevet oversendt til Folketingets orientering sammen med grundnotat om Kommissionens forslag d. 11. november 2011.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Den konkrete sag er senest blevet forelagt Folketingets Europaudvalg d. 4. november 2011 forud for ECOFIN d. 8. november 2011. Der henvises i øvrigt til grund- og nærhedsnotat om forslaget.

EU-landene har i lyset af krisen i ECOFIN i flere omgange drøftet mulighederne for yderligere beskatning af den finansielle sektor. Der henvises til samlenotater oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN den 8. juni, 7. september 2010, 19. oktober 2010 og 7. december 2010, den 17. maj 2011 samt senest 8. november 2011.

Holdning

Regeringens holdning

Kommissionens forslag har pga. den bredt definerede base tilsyneladende et betydeligt provenupotentiale. Forslaget kan formentlig bidrage til at reducere kortsigtet og gentagen – ofte computerbaseret - handel (såkaldt high frequency trading), der primært har kortsigtede gevinster for øje, men som kan have utilsigtede konsekvenser for markedet.

Forslaget medfører en række udfordringer, herunder risici ift. fald i økonomisk aktivitet samt udflytning af finansiel aktivitet til lande udenfor EU mv. Regeringen finder på den baggrund ikke, at det nuværende forslag er hensigtsmæssigt.

Andre landes holdning

Forhandlingssituationen i EU og globalt i spørgsmålet om en afgift på finansielle transaktioner er præget af modsatrettede synspunkter.

En række EU-lande støtter en afgift på finansielle transaktioner. EU-lande som ønsker eller kan acceptere en afgift, adskiller sig imidlertid i deres syn på, hvorvidt en sådan afgift kræver en globalt koordineret tilgang, eller kan indføres alene i EU.

Andre lande er skeptiske eller helt afvisende overfor indførelsen af en afgift på finansielle transaktioner. Det vurderes på den baggrund ikke sandsynligt, at forslaget i dets nuværende form, som det vil være påkrævet, vil kunne samle enstemmig opbakning blandt EU-landene i Rådet.