

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

472. PLENARMØDE DEN 15. OG 16. JUNI 2011

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om beskatning af den finansielle sektor«

KOM(2010) 549 endelig

(2011/C 248/11)

Ordfører: **Stasys KROPAS**

Kommissionen besluttede den 7. oktober 2010 under henvisning til artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om beskatning af den finansielle sektor

KOM(2010) 549 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 31. maj 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 472. plenarforsamling af 15.-16. juni 2011, mødet den 15. juni 2011, følgende udtalelse med 102 stemmer for, 16 imod og 28 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU bifalder Kommissionens overordnede initiativer, der skal bidrage til at genskabe vækst, robusthed og finansiell stabilitet. Stabiliteten og effektiviteten i den finansielle sektor og dermed begrænsningen af den overdrevne risikotagning samt skabelse af de rette incitamenter for institutionerne i den finansielle sektor bør sikres gennem passende regulering og tilsyn. I denne forbindelse har EØSU for nylig givet udtryk for sin støtte til udformningen af et system for bankafviklingsfonde som en del af regelsættet for krisestyring.

1.2 I kølvandet på krisen var regeringerne nødsaget til at foretage finanspolitiske stramninger for at kunne klare udgifterne til krisen og de bredere sociale og økonomiske konsekvenser. EØSU er af den opfattelse, at den finansielle sektor skal bidrage til disse stramninger på en retfærdig og effektiv måde.

1.3 Som det understreges i Kommissionens meddelelse, har et stigende antal medlemsstater allerede truffet ensidige

foranstaltninger til en beskatning af den finansielle sektor. De har vedtaget forskellige skatteordninger med forskellige beregningsgrundlag, forskellige effektive skattesatser og forskellige anvendelsesområder. EØSU mener, at beskatningsgrundlaget for sådanne finanspolitiske mekanismer bør harmoniseres, og at foranstaltninger til lempelse af dobbeltbeskatning bør koordineres. Hvis Kommissionen vedtager initiativer i denne retning, bør den tage hensyn til de divergerende konsekvenser, de måtte få for den enkelte medlemsstat, de nationale finansielle markeds betydning og robusthed, den eksisterende nationale skatteramme samt den nye afgift, som denne medlemsstat måtte have pålagt sin finansielle sektor i kølvandet på krisen.

1.4 Nye afgifter, krav og regler kunne have vide konsekvenser for det finansielle system og økonomien som helhed. Derfor skal man se grundigt på konsekvenserne heraf for kapitalgrundlaget og for bankernes og de finansielle institutioners evne til at spille deres rolle i finansieringen af økonomien og især smv'erne. Den finansielle sektors samlede skattebidrag skal sammenlignes med andre sektorer. I den forbindelse skal man

tage højde for konsekvenserne af yderligere afgifter for EU's finansielle institutioners konkurrencemæssige position i verden.

1.5 Eftersom presset på likviditeten og solvensmarginerne var et centralt element i tiden op til krisen, er det ifølge EØSU tilrådeligt, at skattegrundlaget for enhver ny afgift på finansielle institutioner udformes på en måde, der tager hensyn til institutionernes evne til at betale og deres evne til at opfylde nye kapitalkrav.

1.6 I sin konsekvensanalyse bør Kommissionen tage specielt hensyn til proportionalitetsprincippet. Dette betyder, at den administrative byrde, som overholdelsen af kravene pålægger markedsaktørerne og finansielle institutioner, bør stå i forhold til det underliggende formål med denne nye afgift. Hvis Kommissionen påtænker at indføre en ny afgift efter modellen med en afgift på finansielle transaktioner, bør den søge at skabe sammenhæng med den politik, den har udviklet i de senere år, for at forenkle skatteprocedurer, der betragtes som hindringer for efterfølgende handel. Hvis den påtænker at indføre en afgift på finansielle aktiviteter, bør beskatningsgrundlaget udformes på en måde, der er forenelig med de oplysninger, som er let tilgængelige for de finansielle institutioner inden for de eksisterende finansielle rapporteringsrammer.

1.7 EØSU bekræfter konklusionerne og anbefalingerne i sin udtalelse af 15. juli 2010 om indførelsen af en afgift på finansielle transaktioner (AFT) ⁽¹⁾, men understreger dog samtidig på grund af risikoen for at fremme udflytningen af finansielle aktiviteter til finansielle centre uden for EU, at indførelsen af en sådan afgift bør foregå på globalt plan snarere end på EU-plan. Men hvis det viser sig, at vedtagelsen af en AFT på globalt plan ikke er gennemførlig, ser EØSU gerne, at der vedtages en europæisk AFT, i hvilken forbindelse der skal tages hensyn til Kommissionens konsekvensanalyse.

1.8 En afgift på finansielle aktiviteter kan have lignende mangler som afgiften på finansielle transaktioner herunder indebære en risiko for udflytning. Disse betænkeligheder bør indgå i Kommissionens indledende konsekvensundersøgelse.

1.9 Indførelsen af en ny afgift baseret på pengestrømme og udformet uden for merværdiafgiftens anvendelsesområde, idet den utilfredsstillende fritagelse for merværdibeskatning samtidig opretholdes, kan skabe et meget kompliceret beskatningssystem for finansielle institutioner. EØSU mener derfor, alt afhængig af resultaterne af Kommissionens konsekvensanalyse, at hvis en ny beskatning af den finansielle sektor baseres på pengestrømme eller på lignende faktorer, bør Kommissionen vurdere fordelene ved at udforme den inden for rammerne af den gældende momsordning for at gøre det lettere rent administrativt for sektoren og for at mindske den byrde, som følger af ikke-fradragsberettiget moms. Man bør også være opmærksom på de utilsigtede konsekvenser af indførelsen af en afgift på den finansielle sektor, især udviklingen af alternative systemer, der ikke er underlagt regulering, tilsyn og kontrol, og som ikke desto mindre kan skabe alvorlige problemer.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om afgift på finansielle transaktioner, EUT C 44 af 11.2.2011, s. 81.

1.10 Man bør ikke lukke øjnene for de konkurrencemæssige konsekvenser af nye afgifter på bankvæsenet både med hensyn til banksektorens konkurrenceevne i forhold til ikke-banksektoren og bankvæsenets evne til fortsat at kunne opfylde realøkonomiens finansielle behov. Dette er især vigtigt på et tidspunkt, hvor økonomien søger at komme ud af krisen.

2. Baggrund

2.1 I kølvandet på krisen står de nationale regeringer rundt om i verden over for et stort dobbeltsidet problem. For det første haster det med at reformere finans- og banksystemet. For det andet har de brug for nye indtægtskilder.

2.2 Adskillige skattepolitiske mål overvejes herunder begrænsning af de negative eksterne virkninger, konsolidering af de offentlige finanser, den finansielle sektors bidrag til tilbagebetaling af udbetalt offentlig støtte, indfrielse af forpligtelserne over for udviklingslandene og bekæmpelse af klimaforandringen og – forudsat at den finansielle sektor er underbeskattet – finde veje til, hvordan denne sektor kan yde et rimeligt og betydeligt bidrag til de offentlige budgetter. Formålet med beskatningen af den finansielle sektor er fortsat ret bredt, og disse afgifters art og mekanismer er stadig under overvejelse.

2.3 Den 7. oktober 2010 offentliggjorde Europa-Kommissionen en meddelelse om den fremtidige beskatning af den finansielle sektor ⁽²⁾, som blev underbygget af et arbejdsdokument ⁽³⁾, hvori man overvejer to instrumenter:

— En afgift på finansielle aktiviteter (AFA) på EU-plan for at generere indtægter til medlemsstaternes budgetter og for samtidig at bidrage til at sikre større stabilitet på de finansielle markeder. Den mener, at en sådan afgift ikke vil udgøre en unødigt risiko for EU's konkurrenceevne, hvis den udformes og gennemføres omhyggeligt.

— På globalt plan støtter Kommissionen ideen om en AFT, som efter dens opfattelse ville kunne være med til at finansiere internationale udfordringer som f.eks. udvikling og klimaforandring.

2.4 Kommissionen antyder også, at bankafgiften – i betragtning af finanskrisens globale og systemiske karakter – kan være med til at forhindre overdreven risikotagning. Den ville efter Kommissionens opfattelse være et fornuftigt supplement til de lovgivnings- og tilsynsmæssige reformer, da den vil gøre de finansielle markeder mere effektive, robuste og stabile og mindske deres volatilitet.

2.5 Som en del af rammen for krisestyring har Kommissionen også foreslået nye initiativer herunder indførelsen af en bankafviklingsfond ⁽⁴⁾, som allerede er blevet behandlet i en EØSU-udtalelse ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ KOM(2010) 549/5.

⁽³⁾ SEK(2010) 1166/3.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 254 endelig.

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse om »Bankafviklingsfonde«, EUT C 107 af 6.4.2011, s. 16.

3. Den finansielle sektors rimelige og betydelige bidrag til de offentlige finanser

3.1 I betragtning af den rolle som aktørerne i den finansielle sektor havde i tiden op til krisen, hvor regeringer måtte redde finansielle institutioner, er det en udbredt opfattelse, at de dermed forbundne udgifter ikke skal bæres af borgerne eller andre sektorer. Dette synspunkt afspejler sig i det erklærede mål, som er »at få den finansielle sektor til at yde et rimeligt og betydeligt bidrag til de offentlige budgetter«. I denne sammenhæng overvejer Kommissionen i den økonomiske undersøgelse at medtage en tilbundsående konsekvensanalyse, der analyserer de forskellige muligheder for beskatning med et afbalanceret forslag for øje.

EØSU henstiller, at Kommissionen foretager en undersøgelse af den finansielle sektors samlede skattebidrag i EU ved at måle alle de forskellige afgifter, som allerede betales af de finansielle virksomheder. Denne undersøgelse kunne give et samlet billede af virksomhedernes skattebetalinger, ikke-fradragsberettiget moms og skatter på arbejdskraft, som pålægges banker som arbejdsgivere. Medarbejderbaserede afgifter bør medtages særskilt for at måle det overordnede økonomiske bidrag. Ideen kunne så være at verificere, hvorvidt der er symmetri mellem beskatningen og den værditilvækst, banksektoren skaber, og hvorvidt banksektorens samlede skattebidrag er lavere eller højere end andre vigtige sektorer. Endelig kunne man regne sig frem til et samlet beløb for den nye bankafgift og de nuværende samlede skattebidrag.

3.2 Hvis der indføres en afgift på den finansielle sektor, ville en sådan undersøgelse ifølge EØSU hjælpe med at kalibrere dens omfang både med hensyn til anvendelsesområde og effektiv skatteprocent. Undersøgelsen bør nøje vurdere bankernes evne til at genskabe og styrke deres kapitalgrundlag og deres evne til at finansiere husholdninger og virksomheder, navnlig smv'er, i EU.

3.3 Efter EØSU's opfattelse skal de forskellige forslag til, hvordan den finansielle sektor kan være med til at mindske udgifterne ved en eventuel fremtidig krise, nødvendigvis ses i sammenhæng med den løbende debat om de mere vidtrækkende ændringer af lovgivningen og den lange række af foranstaltninger, der skal mindske både sandsynligheden og konsekvenserne af økonomisk sammenbrud.

3.3.1 Beskatningen af finanssektoren er optimal, hvis den skaber balance mellem på den ene side at opfylde det finanspolitiske mål om at skabe indtægter, og på den anden side at opfylde målet om at mindske risikotagningen.

4. Afgift på finansielle transaktioner (AFT)

4.1 Denne skal kunne opfylde flere formål herunder især lægge en dæmper på uproduktiv aktivitet på de finansielle markeder ved at mindske spekulation og volatilitet og samtidig geninddrive offentlige midler.

4.2 Europa-Parlamentet vedtog en beslutning om beskatning af transaktioner i marts 2010 og en betænkning om innovativ finansiering på globalt og europæisk plan ⁽⁶⁾ i marts 2011.

4.3 Med denne afgift søger myndighederne at mindske antallet af risikable, spekulative (»samfundsmæssigt ubrugelige«) ⁽⁷⁾ finansielle transaktioner. Måske ser de det også som en hjælp til at forhindre banker i at blive for store eller i at foretage for mange alt for risikable transaktioner i fremtiden.

4.4 EØSU gav udtryk for sin mening om afgiften på finansielle transaktioner i sin initiativudtalelse om emnet med følgende konklusioner og anbefalinger:

— Det primære sigte med en AFT bør være at ændre finanssektorens adfærd ved at mindske omfanget af kortfristede finansielle transaktioner i spekulationsøjemed. På denne måde kan aktiviteterne i finanssektoren underlægges markedets prisme-kanisme. Det vil være muligt at opnå den ønskede virkning, da afgiften på finansielle transaktioner rammer de hyppigste transaktioner hårdest.

— Det andet mål med en AFT er at rejse offentlige midler. Denne nye indtægtskilde kunne anvendes til at fremme den økonomiske udvikling i udviklingslande, til at finansiere klimapolitik i udviklingslande eller til at lette presset på de offentlige finanser. Sidstnævnte punkt indebærer også, at den finansielle sektor kommer til at tilbagebetale den offentlige støtte. På længere sigt bør indtægterne udgøre en ny generel offentlig indtægtskilde.

4.5 Da der fra flere sider gives udtryk for betænkeligheder vedrørende risikoen for udflytninger, hvis afgiften anvendes lokalt, bør en AFT, som anbefalet af Kommissionen, først forsøges indført globalt. Men hvis det viser sig, at vedtagelsen af en AFT på globalt plan ikke er gennemførlig, gør EØSU sig til talsmand for en europæisk AFT, i hvilken forbindelse der skal tages hensyn til Kommissionens konsekvensanalyse.

4.6 EØSU mener, at afgiften på finansielle transaktioner bør udformes på en sådan måde, at man med centrale depositarordninger letter opkrævningen. Problemstillinger og udgifter forbundet med gennemførelsen af opkrævningen og overholdelsen af en bred AFT skal overvejes tillige med den juridiske usikkerhed vedrørende de formodede opkrævere af afgifter på OTC-(over the counter)transaktioner af ikke-børsnoterede værdipapirer og derivater.

4.7 Endelig påpeger EØSU, at der fortsat eksisterer et stort antal jurisdiktioner, som udgør store offshore-finanscentre, der er præget af lukkethed pga. af deres bankhemmelighed, og hvor

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 10. marts om skat på finansielle transaktioner og forslag til betænkning om innovativ finansiering på globalt og europæisk plan (2010/2105(INI)).

⁽⁷⁾ *Taxing the Speculators*, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

der er lav eller ingen beskatning. I betragtning af hvor let det er at oprette og ved hjælp af internettet drive finansielle filialer på disse steder, er det afgørende, at man parallelt med vedtagelsen af en afgift på finansielle transaktioner kræver, at regnskaberne i alle lande offentliggøres land for land, og at der er et effektivt retligt og skattemæssigt samarbejde.

5. Afgift på finansielle aktiviteter

5.1 Det vigtigste træk ved afgiften på finansielle aktiviteter er, at den beskatter selskaber i den finansielle sektor, mens afgiften på finansielle transaktioner beskatter de finansielle markedsdeltagere. Derudover beskatter afgiften på finansielle transaktioner handelsaktiviteter, der er koncentreret i få finansielle centre, mens afgiften på finansielle aktiviteter er fokuseret på profitten og lønningerne i den finansielle sektor, som er mere jævnt fordelt.

5.2 På grundlag af IMF-rapporten mener Kommissionen, at det ville være muligt at forbedre beskatningen af den finansielle sektor og samtidig mindske negative eksterne virkninger ved at indføre et andet middel: en afgift på finansielle aktiviteter.

5.3 Ved udformningen af en afgift på finansielle aktiviteter kan Kommissionen fastlægge et skattegrundlag under henvisning til den finansielle balance.

5.4 De anvendte begreber bør være forståelige i henhold til de eksisterende regnskabsmæssige rammer, hvad enten det er de internationale regnskabsstandarder (IFRS) eller lokale generelt accepterede regnskabsprincipper (lokale GAAP), da finansielle institutioner måske ikke anvender IFRS.

5.5 Hvis den udformes baseret på pengestrømme, kan indførelsen af en afgift på finansielle aktiviteter påvirke likviditeten og gøre pengestrømmene dyrere og det på trods af, at presset på likviditeten var et centralt element i tiden op til krisen. Det er derfor tilrådeligt, at man ved fastlæggelsen af skattegrundlaget for afgiften på finansielle aktiviteter tager særligt hensyn til institutionernes evne til at betale og deres evne til at opfylde nye kapitalkrav samt vekselvirkningen mellem AFA og moms.

6. Moms

6.1 Et argument for at indføre en ny afgift er ifølge Kommissionen bl.a. fritagelsen af finanssektoren for moms i henhold til Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem («momsdirektivet»).

6.2 EØSU ønsker at understrege, at den primære årsag til fritagelsen er, at det konceptuelt og i praksis er vanskeligt at måle værdien af de finansielle tjenester, banker yder. Dette er især tilfældet for traditionelle finansielle formidlingstjenester som indlån og udlån. Vederlaget for disse tjenester består i spændet mellem den opkrævede rente på udlånet og den betalte rente på indlånet. Denne margin er et globalt sammensat mål for den formidlingstjeneste, en bank yder både indskydere og låntagere, som ikke umiddelbart lader sig måle for enkelttransaktioner med henblik på at pålægge moms eller enhver anden form for transaktionsbaseret forbrugsafgift. Det har været vanskeligt at udvikle en metode til at fastlægge denne margin for individuelle transaktioner med henblik på at beregne moms ud fra en fakturabaseret metode. Lignende problemstillinger opstår i forbindelse med beskatning af forsikringsvirksomhed og andre typer af finansielle tjenester som f.eks. valutahandel og handel med værdipapirer.

6.3 Momsfritagelsen for finansielle tjenester er i momslovgivningen forbundet med ingen ret – eller begrænset ret – til at fradrage indgående moms. Dette betyder, at finansielle institutioner ikke fuldt ud kan fradrage den moms, de har måttet betale på egne udgifter, som derfor er en ren udgift. Størrelsen af denne »skjulte momsomkostning« kan være betydelig, da udliciterede tjenester og koncerninterne transaktioner lider under dominoeffekten af denne afgift.

6.4 Kommissionen fremsatte i 2007 et direktivforslag om en reform af momsbehandlingen af finansielle tjenesteydelser baseret på tre søjler herunder forslaget om en mulighed for at beskatte finansielle tjenesteydelser. EØSU mener, at debatten om beskatningen af den finansielle sektor skal ses i sammenhæng med den foreslåede momsreform⁽⁸⁾.

6.5 EØSU er også betænkelig ved afgiftens omfang og den byrde, den sammenlagt med størrelsen af de momsbeløb, der ikke kan fratrækkes, beløber sig til. Selv om den kan udformes, så den er specifikt rettet mod økonomisk afkast og/eller risici, beskatter den i sin mest omfattende form (efter additionsmetoden) den samlede profit og aflønning. Hvis en ny afgift baseres på pengestrømme eller på lignende faktorer, burde Kommissionen vurdere fordelene ved at udforme den inden for rammerne af den gældende momsordning for at mindske de virkninger, som følger af ikke-fradragsberettiget moms, og således undgå risikoen for at øge de økonomiske omkostninger for alle økonomiske aktører i Europa.

Bruxelles, den 15. juni 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ KOM(2007) 746 og 747 endelig.