

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om genomförande av det fördjupade samarbetet på området för skatt på finansiella transaktioner"

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS)

(2013/C 271/06)

Föredragande: **Stefano PALMIERI**

Den 28 februari 2013 beslutade rådet att i enlighet med artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets direktiv om genomförande av det fördjupade samarbetet på området för skatt på finansiella transaktioner"

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 april 2013.

Vid sin 490:e plenarsession den 22–23 maj 2013 (sammanträdet den 23 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 94 röster för, 38 röster emot och 9 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar, i likhet med Europaparlamentet ⁽¹⁾ och Regionkommittén ⁽²⁾ och i linje med sina tidigare yttranden ⁽³⁾, kommissionens förslag att införa den första regionala skatten på finansiella transaktioner i världen.

1.2 Kommittén påminner om att den tidigare har rekommenderat att införa en skatt på finansiella transaktioner på global nivå, men anser att ett införande på regional nivå i 11 EU-medlemsstater (EU-11+) ⁽⁴⁾ kan utgöra ett ytterst viktigt tillfälle att främja en framtida tillämpning i hela världen.

1.3 EESK betonar vikten av metoden för ett fördjupat samarbete som ett instrument som kan ge medlemsstaterna möjlighet att nå ett så brett samförstånd som möjligt om vissa frågor som fastställs i fördragen ⁽⁵⁾, och därmed undvika den blockering som orsakas av kravet på enhällighet, och som ofta har fört EU in i ett politiskt och ekonomiskt dödläge.

⁽¹⁾ 2010/2105(INI).

⁽²⁾ EUT C 113, 18.4.2012, s. 7–10.

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

⁽⁴⁾ Belgien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien.

⁽⁵⁾ Användningen av ett fördjupat samarbete fastställs i artikel 20 i EU-fördraget och artiklarna 326–334 i EUF-fördraget.

1.4 Kommittén anser att en av fördelarna med den föreslagna skatten på finansiella transaktioner är att den har en bred skattebas med två låga skattesatser, vilket minskar skattens negativa och snedvridande effekter. EESK anser att införandet av skatten i EU-11+ kommer att främja skapandet av en inre finansiell marknad och att det därför är lämpligt att skatten införs den 1 januari 2014, eftersom ett successivt införande av skatten inte skulle vara tillräckligt effektivt.

1.5 Kommittén anser att det för att maximera skattens effekt på den ekonomiska tillväxten är lämpligt att använda skatteintäkterna till att finansiera ett investeringsprogram på nationell och europeisk nivå som kan säkerställa ekonomisk återhämtning och skapandet av arbetstillfällen på kort sikt.

1.6 EESK noterar med tillfredsställelse att kommissionen i sitt nya förslag om en skatt på finansiella transaktioner för att neutralisera eller åtminstone minimera risken för utflyttning av den finansiella verksamheten har knutit hemvistprincipen (eller territorialitetsprincipen), som föreslogs i det ursprungliga förslaget, till emissionsprincipen, som förts fram av Europaparlamentet och som kommittén kraftigt understödde i ett tidigare yttrande ⁽⁶⁾. EESK noterar att om dessa principer tillämpas samtidigt skulle detta i vissa fall kunna innebära att även finansinstitut i de medlemsstater som inte deltar omfattas av skatten. EESK anser därför att det – i linje med Europaparlamentets förslag – vore lämpligt att inleda fördjupade och ändamålsenliga förhandlingar med tredjeländer för att underlätta uppbörd av skatt på finansiella transaktioner.

⁽⁶⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 55–63.

1.7 I linje med Europaparlamentet anser EESK att det är lämpligt att hemvist- och emmissionsprinciperna kompletteras med "äganderättsprincipen". På så sätt skulle man göra det mer riskabelt och kostsamt att smita undan skatten på finansiella transaktioner och därmed säkra en bättre tillämpning av denna skatt.

1.8 EESK ser positivt på de ändringar som kommissionen har gjort för att förbättra förvaltningen av skatten och samtidigt bekämpa skatteflykt och skatteundandragande. Kommittén stöder införandet av ett undantag för primärmarknadstransaktioner som rör aktier i företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (*Units of undertakings for collective investments in transferable Securities - UCITS*) och alternativa investeringsfonder (AIF-fonder) (*Alternative investment funds - AIF*) för att underlätta finansieringen av företag.

1.9 Kommittén beklagar att utvärderingen av mikro- och makroekonomiska konsekvenser av användningen av skatten på finansiella transaktioner planeras först till tre år efter ikraftträdandet av lagstiftningen, och uppmanar kommissionen att fortlöpande genomföra kontroll och övervakning (årlig övervakning). På så sätt blir det möjligt att få en omedelbar utvärdering av effekterna av skatten så att man vid lämplig tidpunkt kan föreslå eventuella ändringar i användningen av den.

1.10 Eftersom EESK tidigare har kritiserat den otillräckliga utvärderingsdokumentationen i samband med det ursprungliga förslaget om en skatt på finansiella transaktioner välkomnar vi att kommissionen delvis har avhjälpt denna brist. När det gäller bedömningen av de kvantitativa effekterna av förslagen, vill EESK understryka att kommissionen måste förbättra de befintliga modellerna och anpassa dem till bedömningar av olika strategiska val. I synnerhet uppmanar vi kommissionen att ta fram beräkningar där så är möjligt, kopplade till det faktiska innehållet i de konkreta förslag som lagts fram.

1.11 EESK beklagar att det faktum att skatten på finansiella transaktioner inte kan tillämpas i samtliga 27 EU-medlemsstater gör att EU-budgeten saknar en viktig hörnsten i systemet för egna medel. Syftet med systemet var att göra det möjligt att säkerställa EU:s finansiella självständighet, såsom ursprungligen avsågs i artikel 201 i Romfördraget.

1.12 EESK betonar att förvaltningsorganen vid tillämpningen av skatten på finansiella transaktioner bör minimera risken för skatteflykt och skatteundvikande och minska de administrativa omkostnaderna med hjälp av en tillräcklig samordning mellan medlemsstaterna.

1.13 Kommittén vill åter peka på behovet av en noggrann övervakning av skattens effekter på pensionsfonderna och framtidens pensionärer, men vi begär inte att dessa fonder ska undantas från skattens tillämpningsområde.

1.14 Kommittén upprepar att den, som rådgivande organ till kommissionen, Europaparlamentet och rådet, åtar sig att bedriva en fortlöpande övervakning av förfarandet med att genomföra kommissionens förslag i lagstiftningen.

2. Kommissionens förslag till rådets direktiv om genomförande av det fördjupade samarbetet på området för skatt på finansiella transaktioner

2.1 Kommissionens förslag till direktiv⁽⁷⁾ återspeglar det tidigare förslaget från september 2011⁽⁸⁾. Även om man i rådet inte nådde full enhällighet om det sistnämnda förslaget ledde det dock till att 11 EU-medlemsstater framställde en officiell begäran till kommissionen den 28 september 2012 om att inleda ett fördjupat samarbete för genomförandet av en skatt på finansiella transaktioner.

2.2 Efter att ha bedömt om denna begäran var genomförbar, och sedan det fastställts att ett fördjupat samarbete i fråga om en skatt på finansiella transaktioner inte skulle ha en negativ inverkan på den inre marknaden eller på de icke-deltagande medlemsstaternas skyldigheter, rättigheter eller befogenheter, utarbetade kommissionen i oktober 2012 ett beslut om godkännande, som meddelades till Europaparlamentet i december 2012 och fick Ekofinrådets samtycke i januari 2013.

2.3 Kommissionens förslag återspeglar i stora drag det ursprungliga förslaget. Vissa ändringar har dock införts i syfte att 1) göra bestämmelserna tydligare och 2) förstärka de bestämmelser som ska motverka missbruk och skatteundandragande i enlighet med de elva medlemsstaternas begäran.

2.3.1 De tre ursprungliga målen har bekräftats och förstärkts: 1) förstärka den inre marknaden genom att neutralisera skillnaderna i beskattning mellan medlemsstaterna, 2) se till att finanssektorn bidrar till den offentliga sektorns intäkter i samma utsträckning som andra sektorer och 3) främja investeringar från finanssektorn i realekonomin.

2.3.2 Liksom i det ursprungliga förslaget är skattebasen bred och minimiskattesatserna låga: 0,1 % för finansiella transaktioner med aktier, obligationer, kollektiva investeringsinstrument, penningmarknadsinstrument, återköpsavtal och låneavtal, samt 0,01 % för derivatkontrakt.

⁽⁷⁾ COM(2013) 71 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 594 final.

2.3.3 För att en normal utveckling av den reella ekonomin inte ska förhindras, bör beskattningen inte tillämpas på 1) allmänhetens och företagens vardagliga finansiella transaktioner (lån, betalningar, försäkringar, insättningar osv.), 2) på bankernas traditionella investeringar inom ramen för kapitalanskaffning eller på finansiella transaktioner med avseende på omstrukturering, 3) på refinansiering, på penningpolitiken och på förvaltningen av statsskulden, samt 4) på transaktioner inom primärmarknaden som rör fondföretag och alternativa investeringsfonder (AIF). Undantagna blir också transaktioner med Europeiska centralbanken, nationella centralbanker, Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten och Europeiska stabilitetsmekanismen samt transaktioner med EU.

2.3.4 I förslaget bekräftas också hemvistprincipen (eller territorialitetsprincipen), enligt vilken det finansinstitut som medverkar i transaktionen och har sin hemvist i det område där skatten på finansiella transaktioner är tillämplig – eller agerar på uppdrag av en aktör som har sin hemvist i detta område – måste betala denna skatt oberoende av i vilket geografiskt område transaktionen genomförs.

2.3.5 För att motverka försök att flytta ut verksamhet utanför det område där skatten på finansiella transaktioner är tillämplig har man infört emissionsprincipen, i enlighet med Europaparlamentets begäran och med stöd av EESK. Enligt den principen ska finansiella transaktioner vara beskattningsbara om den finansiella produkten har emitterats av en av de 11 medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet. Det gäller även om aktörerna i transaktionen har sin hemvist utanför tillämpningszonen för skatten på finansiella transaktioner eller den plats där transaktionen äger rum.

2.3.6 Den samlade effekten av de två principerna (hemvistprincipen och emissionsprincipen) neutraliserar – eller minskar åtminstone – benägenheten att flytta ut verksamhet utanför transaktionsskattens tillämpningszon i syfte att undvika beskattning. För att undvika beskattning skulle finansinstitutet behöva avstå från kunder med hemvist inom transaktionsskattens tillämpningszon och från transaktioner med de finansiella produkter som emitterats inom detta område. Här måste man också komma ihåg att det rör sig om ett område som i alla händelser representerar två tredjedelar av EU:s BNP och 90 % av euroområdet BNP. På grund av detta är det inte lämpligt att tillämpa strategier som innebär att man inte interagerar med denna marknad, där den enhetliga beskattningen av finansmarknaderna kommer att vara ett betydande inslag när det gäller att förverkliga den inre marknaden.

2.3.7 Enligt kommissionens beräkningar skulle intäkterna från skatten kunna uppgå till 30–35 miljarder euro om året. Denna andel motsvarar cirka 60 % av de intäkter som man hade kalkylerat med tidigare, med utgångspunkt i hypotesen att skatten skulle tillämpas i alla EU-medlemsstater (ett belopp som

uppskattades till 57 miljarder euro). Intäkterna skulle bestå av 13 miljarder euro från aktier och värdepapper och 21 miljarder från derivat.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Under de senaste åren har ett antal EU-medlemsstater godkänt tillämpningen av diversifierade former av transaktionsbeskattning, och på så vis ökar risken för skatteskillnader som är skadliga för den inre marknaden (otillräckliga skattebaser och olika former av undantag). Införandet av en regional skatt på finansiella transaktioner kommer att göra det lättare att bygga upp en reell inre marknad – utan konkurrensnedvridningar som uppstått genom ineffektiva beskattningssystem.

3.1.1 Av den anledningen anser EESK att skatten på finansiella transaktioner bör träda i kraft i enlighet med den tidsplan som föreslagits av kommissionen, dvs. den 1 januari 2014. Den bör dock inte införas stegvis, eftersom detta skulle kunna ge upphov till förseningar och tekniska problem till följd av medlemsstaternas befintliga nationella lagstiftning inom EU-11+.

3.2 Det har inte visat sig genomförbart att införa transaktionsskatten i EU:s alla 27 medlemsstater, även om det skulle vara meningsfullt. Därför tycks tillämpningen av transaktionsskattesystemet inom ramen för det fördjupade samarbetet – utan några negativa effekter för de medlemsstater som inte deltar – vara en nödvändig väg att gå för att garantera att transaktionsskatten kommer att införas på europeisk och global nivå.

3.3 Bristande tillämpning av skatten i EU:s medlemsstater kan i vissa fall ge upphov till dubbelbeskattning i länder som inte deltar. Det handlar om en liten del av transaktionerna, och problemet kan i alla händelser avhjälpas via bilaterala nettningsöverenskommelser.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK framhåller att den första bedömningen av transaktionsskattens makroekonomiska långsiktiga konsekvenser för den europeiska ekonomin (på 40 års sikt) har modifierats betydligt av kommissionens avdelningar, från en uppskattad negativ effekt i storleksordningen – 1,76 % till en positiv effekt på cirka + 1,0 %.

4.1.1 Den bedömning som åtföljde det ursprungliga förslaget har ändrats, och i konsekvensbedömningen har man lagt till de effekter som härrör från de föreslagna faktiska skattesatserna och de "lindrande" effekterna. Detta har gjort det möjligt att gå från – 1,76 % till – 0,53 % av BNP⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ SEC(2011) 1102 final, volym 1, s. 52.

4.1.2 Kommissionen ändrade därefter denna bedömning, eftersom man ansåg att den inte beaktade de särskilda inslagen i förslaget, utan i stället grundade sig på orealistiska arbetshypoteser (t.ex. att alla nya företagsinvesteringar skulle finansieras med skatten på finansiella transaktioner). Med denna korrigering sjönk den faktiska långsiktiga effekten på BNP, och uppskattades till $-0,28\%$. Inom ramen för den analysen genomförde kommissionen ytterligare en konsekvensbedömning som även beaktade effekterna av att använda inkomsterna från skatten på finansiella transaktioner dels som alternativ till andra former av beskattning, dels som eventuellt instrument för offentliga investeringar. Denna bedömning visade att effekterna av en skatt på finansiella transaktioner (under förutsättning att intäkterna uppgår till $0,16\%$ av BNP) skulle bli positiv, och ligga på $0,2\%$ – $0,4\%$ ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 Sistnämnda hypotes bör dock också betraktas som alltför pessimistisk eftersom man inom ramen för de totala intäkterna inte beaktar den del som härrör från skatt på derivatkontrakt, som dock ingår i kommissionens förslag och som skulle få de totala intäkterna att stiga från $0,16\%$ till $0,4\%$ av BNP, vilket innebär att skatten på finansiella transaktioner skulle få positiva effekter på BNP med i storleksordningen 1% ⁽¹¹⁾.

4.2 På grundval av den analys som kommissionen gjort skulle införandet av en skatt på finansiella transaktioner få störst effekt på EU:s ekonomi om man använder skatteintäkterna (på EU-nivå och nationell nivå) till att finansiera ett program för offentliga investeringar som skulle kunna säkerställa ökad ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning.

4.3 Under de senaste fem åren, som sammanfaller med krisen, har EESK utarbetat en rad yttranden där vi framhåvt behovet av att justera den europeiska makroekonomiska politiken till förmån för investeringar som skulle gynna tillväxt och sysselsättning ⁽¹²⁾. Om man följde EESK:s rekommendationer skulle intäkterna från en skatt på finansiella transaktioner kunna ge största möjliga effekt om de användes för att finansiera ett stort investeringsprogram på nationell och europeisk nivå.

4.4 Kommittén anser att en av fördelarna med skatten på finansiella transaktioner är att den har en bred skattebas med två låga skattesatser. Denna profil innebär att man kan minimera skattens negativa effekter, till skillnad från en skatt med smalare skattebas och höga skattesatser, som skulle orsaka stor

snedvridning på marknaden. Av detta skäl anser EESK att man å ena sidan bör försöka begränsa undantagen från skattebasen och bland de skattskyldiga så mycket som möjligt, och att man å andra sidan bör uppmuntra de elva deltagande medlemsstaterna att inleda ett förfarande som med tillämpning av de föreslagna skattesatserna syftar till att förverkliga en sann inre marknad.

4.5 EESK anser att det är lämpligt att lägga till "äganderättsprincipen", som innebär att en finansiell transaktion som undanhålls från skatten på finansiella transaktioner är rättsligt ogiltig och inte leder till en överlåtelse av äganderätten över det finansiella instrumentet i fråga.

4.6 EESK instämmer i att man bör undanta transaktioner som rör fondföretag och alternativa investeringsfonder (AIF), dels för att dessa instrument har en direkt koppling till företagsfinansieringen, dels för att respektera riktlinjerna i direktiv 2008/7/EG. Man kan påpeka att skatteintäkterna till följd av detta undantag enligt prognoserna skulle minska med 4 miljarder euro.

4.7 EESK inser visserligen behovet av att hålla trycket på räntesatserna för den offentliga skulden under kontroll, men instämmer i förslaget om att behålla undantaget för offentliga värdepapper som utfärdas på primärmarknaden och beskattningen av handel med offentliga värdepapper på sekundärmarknaden. Kommittén anser att det finns skäl att undanta handel på sekundärmarknaden endast när det gäller organ som fått i uppdrag av offentliga myndigheter att bedriva handel i samband med förvaltningen av den offentliga skulden.

4.8 När det gäller pensionsfonder har EESK redan tidigare talat om behovet av särskild övervakning av effekterna av en skatt på finansiella transaktioner på pensionsfonderna. Att undanta transaktioner som rör fondföretag och alternativa investeringsfonder (AIF) och handel med statskuldpapper på primärmarknaden är positivt för pensionsfonderna med tanke på deras portföljstruktur.

4.9 Kommittén vill åter peka på behovet av en noggrann övervakning av skattens effekter på pensionsfonderna och framtidens pensionärer, men vi begär inte att dessa fonder ska undantas från skattens tillämpningsområde.

⁽¹⁰⁾ Kommissionen, 2012, teknisk information, makroekonomiska effekter.

⁽¹¹⁾ Utvärderingen genomförd på grundval av analysen i kommissionens kvartalsrapport om euroområdet (Quarterly Report on the Euro Area) vol. 11 nr. 3 (2012).

⁽¹²⁾ EUT C 133, 9.5.2013, s. 44, EUT C 299, 4.10.2012, s. 60–71, EUT C 181, 21.6.2012, s. 45–51; EUT C 248, 25.8.2011, s. 8–15; EUT C 143, 22.5.2012, s. 10–16.

4.10 Om man kan tillämpa en skatt på finansiella transaktioner utan att detta påverkar likviditeten i systemet skulle det främja långsiktiga strategier från pensionsfondernas sida, vilket skulle minska betydelsen av destabiliserande faktorer som högfrekvenshandel i den finansiella verksamheten ⁽¹³⁾.

4.11 Vid tillämpningen av den nya skatten bör man rikta särskild uppmärksamhet på de administrativa förfarandena för att minimera såväl risken för skatteflykt och skatteundandragande som de administrativa kostnader som medlemsstaterna och de skattskyldiga drabbas av. Av detta skäl bör både medlemsstaterna och kommissionen i samband med att de utvecklar tillämpningsföreskrifter för betalningsförfaranden och kontrollerar efterlevnaden eftersträva lägsta möjliga administrativa kostnader, och de bör kontrollera utvecklingen noggrant. Mot bakgrund av verkningarna av förslaget vill EESK även uppmana kommissionen att föreslå former för samarbete mellan finansinstitut i de medlemsstater som inte deltar och de medlemsstater som driver in skatten.

4.12 Kommittén har tidigare kritiserat den otillräckliga utvärderingsdokumentationen i samband med det ursprungliga förslaget om en skatt på finansiella transaktioner. Vi välkomnar därför att kommissionen delvis korrigerat detta genom de sju förklarande anmärkningarna till den konsekvensanalys som medföljde det tidigare förslaget ⁽¹⁴⁾, och den konsekvensanalys som bifogas föreliggande förslag ⁽¹⁵⁾. Kommittén skulle ändå vilja påpeka att det saknas analytisk dokumentation som kan illustrera den nuvarande situationen vad gäller skatten på finansiella transaktioner och intäkterna i de olika länderna, särskilt i EU-11 +. Det vore särskilt lämpligt med en bredare bedömning av de eventuella effekterna för spararna och framtidens pensionärer, med beaktande av de olika sätten att införa skatten.

4.13 När det gäller bedömningen av de kvantitativa effekterna av förslagen, vill EESK understryka att kommissionen måste förbättra de befintliga modellerna och anpassa dem till bedömningar av olika strategiska val. Kommittén uppmanar därför kommissionen att ta fram beräkningar där så är möjligt, kopplade till det faktiska innehållet i de konkreta förslag som lagts fram.

Bryssel den 23 maj 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ *Network for Sustainable Financial Markets* ("Nätverk för hållbara finansmarknader"), 2012, *No Exemption – The Financial Transaction Tax and Pension Funds* ("Inga undantag – skatten på finansiella transaktioner och pensionsfonderna"), december. DIW, 2012, *Financial Transaction Tax Contributes to More Sustainability in Financial Markets* ("Skatt på finansiella transaktioner bidrar till ökad hållbarhet på finansmarknaderna"). Discussion Papers 1198.

⁽¹⁴⁾ Offentliggjort den 4 maj 2012 på den särskilda webbplatsen för förslaget.

⁽¹⁵⁾ SWD(2013) 28 final.

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag som fått en fjärdedel av de avgivna rösterna avslogs under debatten (artikel 54.3 i arbetsordningen):

Ny punkt 4.7

Lägg till en ny punkt efter punkt 4.6:

”Med tanke på de blandade resultaten av undersökningarna av effekterna av införandet av skatten på finansiella transaktioner rekommenderar EESK att man noggrant övervakar effekterna i de länder som redan har tagit detta steg, att man tar hänsyn till den minskade likviditetens inverkan på marknadens volatilitet i förhållande till kostnaderna för specifika produkter som används som garantier vid försäkringar eller pensionssparande, att man gör en realistisk bedömning av om detta skapar rätt balans mellan faktiska skatteintäkter och dyrare finansiella tjänster för både företagare och sparare i kristider. Enligt EESK måste man noga analysera resultaten av denna övervakning och vid behov snabbt anpassa ytterligare steg till nya rön.”

Omröstning

Röster för: 64

Röster mot: 94

Nedlagda röster: 25
