



Direktiv om gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner

Finansdepartementet

2011-10-31

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 594 slutlig

Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG

Sammanfattning

Kommissionen (KOM) föreslår i direktivet att en skatt på finansiella transaktioner (FTT) inrättas. Enligt förslaget ska en FTT säkerställa en väl fungerande inre marknad och att finanssektorn bidrar till att täcka sina kostnader. Skatten syftar också till att tillsammans med andra åtgärder stärka regleringen av finanssektorn samt att utgöra ett första steg till en global FTT. KOM har också föreslagit att en FTT ska vara ett nytt egna medel för EU och således utgöra en del av finansieringen av EU.

Skatten kommer att betalas för finansiella transaktioner där minst en av parterna är ett finansinstitut. Finansinstitutet blir skattskyldiga. Skattebasen är bred då i princip alla finansiella instrument omfattas av tillämpningsområdet. Således ingår de finansiella instrument som kan handlas på kapital- och penningmarknader såsom aktier och obligationer, etc. men också derivat. Vardagliga transaktioner som lån, krediter, betalningar, etc. omfattas dock inte. Vissa transaktioner såsom de med centralbanker samt vid primär kapitalanskaffning är också undantagna. Även definitionen av vilka som omfattas av skattskyldigheten, finansinstitutet, är bred och knyter an till gällande reglering. Den territoriella skattskyldigheten bedöms efter var finansinstitutet anses etablerade. Skattesatserna är låga. De minimisatser som föreslås är 0,01 procent för derivat och 0,1 procent för finansiella instrument som inte är derivat. Beskattningsunderlaget för derivat ska utgöra derivatavtalets nominella belopp. Skatten tas ut både av köpare och säljare och baseras på bruttovärdet av transaktionen. KOM:s preliminära bedömning visar att inkomsterna från skatten, beroende på hur marknaden reagerar,

skulle kunna uppgå till 57 miljarder euro per år för hela EU, vilket motsvarar ca. 0,5 % av EU:s BNP. Samtidigt förväntas BNP minska med minst 0,5 %. Osäkerheten i beräkningarna är dock stora. Preliminär svensk ståndpunkt är att regeringen inte ställer sig bakom förslaget.

2011/12:FPM20

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

KOM överlämnade direktivförslaget om FTT till rådet den 28 september 2011. KOM anger i förslaget att finanssektorns agerande varit en viktig utlösande faktor till den nuvarande ekonomiska och finansiella krisen. Det finns enligt KOM en bred samsyn inom EU och på internationell nivå att finanssektorn bör bidra på ett mer rimligt sätt till de kostnader finanssektorn har gett upphov till. KOM menar vidare att finanssektorn är underbeskattad då mervärdesskatt inte tas ut på finansiella tjänster. Flera av EU:s medlemsstater har på egen hand infört olika former av beskattning av finanssektorn. Målet med förslaget är enligt KOM att i denna fråga skapa ett gemensamt europeiskt tillvägagångssätt som är förenligt med den inre marknaden. Förslaget ska komplettera EU-regelverket för säkrare finansiella tjänster genom att motverka särskilt riskabelt beteende på vissa segment av finansmarknaderna så att en upprepning av finansiella kriser kan undvikas.

KOM undersökte idén om att införa en skatt på finansiella transaktioner i sitt meddelande den 7 oktober 2010 om beskattning av finanssektorn. Förslaget utgör ett första steg

- för att undvika uppsplittring av den inre marknaden för finanstjänster, med tanke på det ökande antal icke-samordnade nationella skatteåtgärder som håller på att införas,
- för att se till att finansinstituten i rimlig utsträckning bidrar till att täcka kostnaderna för den senaste krisen och för att skapa likvärdig beskattning av denna sektor jämfört med andra sektorer,
- för att på lämpligt sätt avskräcka från transaktioner som inte förbättrar finansmarknadernas effektivitet och därigenom komplettera regelverket med syfte att undvika framtida kriser.

KOM menar att eftersom de flesta finansiella transaktioner som potentiellt kommer att beskattas är lätttrörliga är det viktigt att undvika de snedvridningar som skulle uppstå om medlemsstaterna agerar på egen hand. En fungerande marknad kan därför, enligt KOM, bara uppnås genom initiativ på EU-nivå. Förslaget innebär därför en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning avseende finansiella transaktioner så att den inre marknaden kan fungera väl.

En FTT föreslås också som ett nytt egna medel som helt eller delvis redovisas i EU:s budget och därmed kan tjäna som en inkomstkälla för EU. Intäkter från FTT föreslås utgöra ett alternativ till nytt egna medel för EU och samverkar med KOM:s förslag till beslut om nytt system för egna medel, KOM(2011) 510. Förslaget ska även samverka med de omfattande regleringsreformer av den finansiella sektorn som KOM för närvarande arbetar på och som kommer att presenteras före årsslutet. Förslaget utgör också ett bidrag till den pågående debatten om beskattning av finanssektorn och utvecklingen av en skatt på finansiella transaktioner på global nivå.

1.2 Förslagets innehåll

Tillämpningsområde

Transaktionernas bruttovärde ska beskattas, före eventuell kvittning. Skattens tillämpningsområde är brett. Förslaget avser att täcka transaktioner av alla typer av finansiella instrument då de ofta är nära substitut för varandra. I tillämpningsområdet ingår således instrument som är överlåtbara på kapitalmarknaden, penningmarknadsinstrument (med undantag för betalningsmedel), andelar eller aktier i företag och derivatavtal.

Skatten tas ut på transaktioner på de reglerade marknaderna och på OTC-handel.

Det är inte enbart transaktioner som medför äganderättsövergång som täcks. Det är snarare huruvida en förpliktelse ingås eller om en risk överförs som är det relevanta. En del transaktioner är dock undantagna, t.ex. de som ingås med Europeiska centralbanken.

I förslaget definieras de finansiella instrument som är föremål för skatten utifrån regelverk på EU-nivå, bl.a. genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG (direktivet om marknader för finansiella instrument det s.k. MiFID-direktivet). Valutaderivat omfattas t.ex., men inte avistatransaktioner som avser valuta. På samma sätt omfattas råvaruderivat, men inte fysisk handel med råvaror. Värdepapperisering omfattas då det annars skulle uppstå möjligheter till skatteundandragande.

En begränsning är att skattens tillämpningsområde i princip är transaktioner som görs av finansinstitut antingen för egen eller andras räkning. Både köpare och säljare är skattskyldiga. Definitionen av finansinstitut är bred och refererar till regulatorisk EU-lagstiftning. Centrala motparter, värdepapperscentraler och internationella värdepapperscentraler betraktas inte som finansinstitut, eftersom de utför funktioner som inte i sig anses utgöra handel.

För att skatt ska tas ut måste en av parterna i transaktionen vara etablerad inom EU. När ett finansinstitut är part, kommer beskattningen att ske i den medlemsstat där finansinstitutet är etablerad. Om finansinstitutet är etablerat

utanför EU omfattas transaktionen endast om en av parterna är etablerad i EU.

2011/12:FPM20

Många transaktioner kommer inte att anses vara finansiella transaktioner i FTT:s mening. Företags och statens kapitalanskaffning på primärmarknader liksom flertalet vardagliga finansiella verksamheter av betydelse för privatpersoner och företag ingår inte i tillämpningsområdet för skatten. Detta gäller ingående av försäkringskontrakt, hypotekslån, konsumentkrediter, betalningstjänster osv.

Skattskyldighet, underlag för skatt och skattesatser

Skattskyldigheten inträder vid den tidpunkt då den finansiella transaktionen äger rum. En annullering i efterhand saknar betydelse, utom när det rör sig om misstag.

Eftersom derivat har andra egenskaper än övriga finansiella instrument beräknas underlaget för skatt och skattesatserna olika. Av direktivförslaget framgår att skattesatsen föreslås vara differentierad, 0,01 procent för derivat och 0,1 procent för övriga finansiella instrument. Beskattningsunderlaget för derivat ska dock utgöra derivatavtalets nominella belopp vid tidpunkten för den finansiella transaktionen.

Speciella regler för att undvika skatteundandragande, i enlighet med den s.k. armlängdsprincipen, gäller bl.a. mellan parter som inte är oberoende och där priset sätts artificiellt.

Skattebetalning och åtgärder mot skatteundandragande

Finansinstitut genomför de flesta av de aktuella transaktionerna och bör därför enligt förslaget vara skattskyldiga. Medlemsstaterna bör dock ha möjligheten att införa regler om solidariskt betalningsansvar. Medlemsstaterna bör enligt förslaget också vidta åtgärder för att säkerställa att korrekt skatt tas ut och mot skatteundandragande.

Övrigt

Förslaget syftar till att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning. Medlemsstaterna tillåts därför inte ha andra skatter på finansiella transaktioner än FTT. Möjligheten att belägga transaktionerna med mervärdesskatt enligt mervärdesskattdirektivet kvarstår dock. Bestämmelserna i direktivet 2008/7/EG av den 12 februari 2008 om indirekta skatter på kapitalanskaffning fortsätter att i princip vara fullt tillämpliga. För att undvika en potentiell konflikt mellan de två direktiven föreskrivs att det föreslagna direktivet ska ha företräde framför bestämmelserna i direktiv 2008/7/EG.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa 2011/12:FPM20

Förslaget innebär att medlemsstaterna inte får införa nationella transaktionsskatter. Förslaget begränsar därmed den nationella handlingsfriheten att utforma en sådan skatt på lämpligt sätt utifrån nationella förhållanden.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

KOM:s preliminära bedömning visar att inkomsterna från skatten, beroende på hur marknaden reagerar, skulle kunna uppgå till 57 miljarder euro per år för hela EU, vilket motsvarar ca. 0,5 % av EU:s BNP. Intäkterna ska helt eller delvis användas som ett eget medel för EU:s budget. Syftet är att ersätta vissa befintliga egna medel som betalas från de nationella budgetarna.

I den konsekvensanalys som åtföljer förslaget studeras effekterna av ytterligare skatter på finanssektorn mot bakgrund av följande mål: 1) att säkerställa att finanssektorn bidrar till de offentliga finanserna, 2) att begränsa oönskat marknadsbeteende och därigenom stabilisera marknaderna och 3) att undvika snedvridningar på den inre marknaden.

Enligt analysen kan negativa effekter på BNP och en minskning av transaktionsvolymen på marknaden inte undvikas. För att undvika riskerna för utflyttning krävs ett samordnat tillvägagångssätt på både EU-nivå för att undvika uppsplittring av den inre marknaden och på internationell nivå i linje med strävan till samarbete inom G20. Enligt KOM väntas den negativa långsiktiga effekten på BNP vara begränsad till omkring 0,5 %.

Konsekvensanalysen visar enligt KOM att en FTT kommer att påverka marknadens beteende och affärsmodellerna inom finanssektorn. Den automatiserade handeln på finansmarknaderna skulle kunna beröras av en skatterelaterad ökning av transaktionskostnaderna så att dessa kostnader urholkar vinstmarginalen. Detta skulle särskilt gälla affärsmodellen med högfrequenshandel som fysiskt sett är nära knuten till de handelsplattformar där finansinstituten utför många transaktioner med stor volym men med låga marginaler.

En FTT har enligt KOM progressiva fördelningseffekter, dvs. att dess effekter ökar proportionellt mot inkomsten, eftersom personer med högre inkomst i större utsträckning använder sig av finanssektorns tjänster.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig inte bakom ett införande av en FTT. Regeringen motsätter sig överstatlighet på skatteområdet och att nationella skatter ska utgöra egna medel för EU.

Det finns andra och bättre lämpade åtgärder för att hantera finanssektorns risktagande och ansvar i finansiella kriser än att införa en FTT. Införande av stabilitetsfonder som finansieras av berörda institut och strängare kapitaltäckningsregler är mer ändamålsenliga. Det är tveksamt om finanssektorns risktagande skulle påverkas av en FTT. Nackdelarna, främst den negativa påverkan på BNP och risken för migrering av transaktioner, är tydliga medan fördelarna är oklara.

Osäkerheten i de ekonomiska beräkningarna är stora, men den FTT som KOM föreslagit skulle sannolikt innebära en anmärkningsvärt hög marginalkostnad för offentliga medel (marginal cost of public funds). De förväntade negativa effekterna på BNP är betydande, inte minst i förhållande till de skatteintäkter som förslaget väntas generera. Utifrån den modell KOM redovisar i konsekvensanalysen beräknas BNP på EU-nivå minska med 1,76 procent. Kommissionen gör därefter en revidering av bedömningen utifrån kvalitativa argument och landar i slutsatsen att BNP kan förväntas minska med 0,5 procent. Det är svårt att bedöma om denna justering är motiverad på ekonomiska grunder. Det finns bättre sätt att få in skatteintäkter. Även statens och företags kapitalanskaffning fördyras, i den mån skatten bidrar till att sänka priserna på finansiella instrument. Handel på primärmarknader, exempelvis nyemissioner, är visserligen undantagen från skatten men påverkas indirekt eftersom köparna kommer beakta förhållandena på sekundärmarknaden när de lägger sina bud.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters inställning till själva direktivförslaget är ännu inte känd. Det är dock väl känt att Tyskland, Frankrike och Österrike är starka anhängare av att en FTT bör införas inom EU som ett första steg medan Förenade Kungariket har klargjort att de bara kan stödja en FTT om den införs globalt.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte yttrat sig över förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är remitterat med svarsdatum den 13 december 2011.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är art. 113 i fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (EUF). Enligt artikeln beslutas skattefrågor med enhällighet i ministerrådet, efter att Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén har hörts.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördraget ska alla nationella parlament få del av utkastet till lagstiftningsakter för att bedöma initiativens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska riksdagen pröva om lagstiftningsakten strider mot subsidiaritetsprincipen.

KOM anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen för att den inre marknaden ska fungera väl då en enhetlig utformning på EU-nivå av huvudinslagen i en skatt på finansiella transaktioner krävs för att undvika opåkallad omlokalisering av transaktioner och marknadsaktörer samt substitution av finansiella instrument inom EU. På samma sätt skulle en enhetlig utformning på EU-nivå, enligt KOM, på ett avgörande sätt kunna minska den nuvarande uppsplittringen av den inre marknaden, däribland i fråga om de olika produkter inom finanssektorn som ofta är nära substitut för varandra. Om en FTT inte är harmoniserad medför detta skattearbitrage och potentiellt dubbelbeskattning eller utebliven beskattning. Detta hindrar att finansiella transaktioner utförs i en miljö präglad av likvärdiga förutsättningar och påverkar även medlemsstaternas inkomster. Det medför dessutom att finanssektorn får kostnader för att efterleva reglerna för olika skattesystem. Detta stöds, enligt KOM, av empirisk bevisning. Nationella skatter på finansiella transaktioner har hittills medfört utflyttning av både

verksamheter och finansinstitut eller har, för att undvika detta, utformats så att de tagits ut enbart på relativt orörliga skattebaser och då ofta inte omfattat nära substitut. Harmonisering av grundläggande begrepp och samordning av genomförandet på EU-nivå är således enligt KOM en nödvändig förutsättning för att en FTT ska bli meningsfull och för att undvika snedvridningar.

Förslaget går inte heller, enligt KOM, utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen, först och främst att få en väl fungerande inre marknad. Förslaget är således enligt KOM också förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringen vill inledningsvis framhålla att grundprincipen om skatte-suveränitet för medlemsstaterna måste värnas. Föreliggande förslag tillsammans med förslaget om EU:s nya egna medel innebär att medlemsstaterna måste inrätta en ny skatt vars intäkter helt eller delvis ska tillfalla EU. Det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. Regeringen konstaterar vidare att den rättsliga grunden för förslaget är artikel 113 EUF, vilket innebär att rådet ska anta bestämmelser om indirekta skatter i den mån harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen. Förslaget i kombination med förslaget om egna medel går längre då det är fråga om inrättande av en ny skatt vars intäkter i vart fall delvis föreslås ska tillfalla EU. Det är alltså inte enbart fråga om harmonisering av existerande lagar.

Ingen medlemsstat har en FTT av det slag som föreslås. Förslaget saknar en närmare beskrivning av de problem som är relaterade till den inre marknaden vad gäller medlemsstaternas nuvarande beskattning av finansiella transaktioner och den finansiella sektorn. Motivet för förslaget kopplat till den rättsliga grunden är oklar.

KOM anger att flera medlemsstater redan har transaktionsskatter. Dessa har i flertalet fall karaktären av stämpelskatter med begränsad omfattning. Det saknas en problembeskrivning om och i så fall i vilken utsträckning dessa nationella skatter har en negativ inverkan på den inre marknaden av någon betydelse. Regeringen ställer sig tveksam till om dessa sedan länge existerande skatter medför gemensamma problem av sådant slag som inte kan lösas på nationell nivå. Även om så inte skulle vara fallet går förslaget längre än nödvändigt för att nå det eftersträlvade målet.

De övriga mål som KOM anger att man vill uppnå med en FTT – förmå finansinstituten att bidra till finansieringen av kostnaderna för den senaste krisen och att motverka riskfyllda aktiviteter med syfte till att undvika framtida kriser - bör enligt regeringens bedömning hanteras med andra medel än ett införande av en FTT. Målet att motverka framtida kriser nås bättre genom marknadsregleringar.

Regeringen anser sammantaget att det finns tveksamheter med förslaget och ifrågasätter därför KOM:s bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

2011/12:FPM20

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det polska ordförandeskapet tog upp frågan för första gången i rådets högnivågrupp för skattefrågor den 26 oktober 2011. Vidare behandling kommer att ske i rådsarbetsgruppen för skattefrågor (indirekt beskattning) den 4 november 2011 och på Ekofin-rådet den 8 november 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

Armlängdsprincipen - Internationellt vedertagen princip för prissättning av transaktioner mellan närstående företag i olika länder. Principen innebär att nämnda transaktioner ska ske på marknadsmässiga villkor.

Värdepapperisering - Att man skapar ett värdepapper som bygger på kassaflödet från andra tillgångar