

RMO Lindgren Jussi(VM)

19.11.2010
JULKINEN

Eduskunta
Suuri Valiokunta

Viite

Asia
Komission tiedonanto 7.10 rahoitusmarkkinoiden veroista

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2010/1585

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Eduskunnalle Komission tiedonannosta koskien rahoitusmarkkinoiden veroja.

Tapani Tölli
Hallinto- ja kuntaministeri

Jussi Lindgren
Finanssisihtööri

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö

PERUSMUISTIO

VM2010-00607

RMO Lindgren Jussi(VM)

19.11.2010

Asia

Komission tiedonanto 7.10.2010 koskien rahoitusmarkkinoiden veroja

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro: EU/2010/1585

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Asiakirjat: COM(2010) 549/5 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS

Taxation of the Financial Sector

Käsittelijä(t):

Valtiovarainministeriö, finanssisihteeri Jussi Lindgren, p. 160 34922

Suomen kanta/ohje:

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että rahoitusmarkkinoihin kohdistuvien lisäverojen käyttöönottoa selvitetään. Uusia veroja puoltaa se, että finanssimarkkinoiden on perusteltua osallistua entistä enemmän rahoitusmarkkinakriiseistä koituviin kustannuksiin. Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, että mahdollisten rahoitusmarkkinaverojen yhteisvaikutukset ja -rasitukset toimialalle ja rahoituspalveluiden käyttäjille selvitetään tarkkaan ennen veroista tehtäviä päätöksiä. Samalla on huomioitava uusien verojen yhteys muihin parhaillaan vireillä oleviin hankkeisiin, kuten talletussuojan lisäharmonisointiin, sijoittajien korvausrahastosuojan lisäharmonisointiin, vakaumaksun keräämiseen ja Basel III:een perustuviin vakavaraisuussääntelyn tarkistuksiin.

Komission ehdottamista rahoitusmarkkinaveroista Aktiviteettipohjainen vero (Financial Activities Tax, FAT) voi olla toteuttamiskelpoinen, koska liikevoittoon, ja/tai palkkoihin ja palkkioihin kohdistuva vero ei aiheuttaisi merkittäviä vääristymiä

rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Suomi tukee asian perusteellista selvittämistä korkean tason asiantuntijaryhmässä etenkin vaikutusanalyysien osalta ja suhtautuu asiaan yleisellä tasolla rakentavasti. Aktiviteettipohjaisella verolla voi olla kuitenkin negatiivisia kilpailukykyvaikutuksia EU:ssa ja tämä tulee ottaa huomioon punnittaessa lisäveron hyötyjä ja haittoja.

Aktiviteettipohjaisen veron osalta on tarve perusteellisesti analysoida sitä, mikä olisi soveltuvin veropohja ja –kanta ja mitoitaa se tarkkaan. Veroilla on aina käyttäytymisvaikutuksia ja näin ollen on tarkkaan harkittava, miten vero voitaisiin toteuttaa. Esimerkiksi palkkoihin ja palkkioihin kohdistuva 5 prosentin lisävero voisi nostaa Suomessa luottolaitosten todellista veroastetta jopa 10 prosenttiyksiköllä. Tämä vaikuttaa kohtuuttoman suurelta verorasitukselta ottaen huomioon suomalaisen pankkitoiminnan korostunut vähittäis- ja paikallispankkiluonne. Lisäksi on syytä selvittää riittävän harmonisoinnin edellytykset ja perusteet. Suomi korostaa, että veron kohtaanto voi vaihdella pankeittain paljonkin ja tämä tulisi ottaa huomioon jatkoselvityksissä. Vero olisikin syytä pitää yksinkertaisena eikä pyrkiä vaikuttamaan rahoitustoimijan tasehallinnallisiin päätöksiin, koska esimerkiksi luottolaitosten osalta tämä tehdään vakavaraisuussäntelyllä (Basel 3).

Aiempien kantojensa mukaisesti Suomi kannattaa myös Finanssitransaktioveron (Financial Transactions Tax, FTT) selvittämistä yhtenä mahdollisena keinona rahoitusmarkkinoiden liiallisen kasvun hillitsemiseksi. Asiassa on kuitenkin edettävä globaalisti tai muuten riittävän kattavalla tavalla, jotta ei aiheudu riskiä siitä, että rahoitusmarkkinoiden toimintaa siirtyy maihin, joissa sääntely ja valvonta ovat heikompaa kuin EU:ssa. Suomen näkemyksen mukaan transaktioiden lukumäärä ei sinällään ollut finanssikriisiin johtanut tekijä. Koska veroa ei voida kohdentaa pelkästään spekulatiivisiin transaktioihin, voisi se vähentää mahdollisuuksia myös riskeiltä suojautumiseen, millä voisi olla negatiivisia vaikutuksia hinnanmuodostuksen ja likviditeetin ohella. Fiskaalisesti verolla voisi olla paljonkin myönteisiä vaikutuksia.

Pääasiallinen sisältö:

Komission tiedonannossa viitataan Eurooppa-neuvoston kesäkuusiin päätelmiin, joissa todetaan, että EU:n tulisi olla proaktiivinen rahoitusmarkkinoiden verotuksen kehittämisessä. Komissio toteaa, että tiedossa olevien fiskaalisten haasteiden ohella lisäpainetta aiheuttavat ilmastorahoitus ja kehitysrahoitus. Komissio väläyttelee ajatusta, jonka mukaan rahoitusmarkkinoilta mahdollisesti perittävät lisäverot voisivat olla osaratkaisu fiskaalisiin haasteisiin.

Tiedonannossa esitellään kahta veroinstrumenttia, Aktiviteettiveroa (FAT) ja Transaktioveroa (FTT). Komissio esittelee verojen mahdollisia vakaushyötyjä ja negatiivisten ulkoisvaikutusten sisäistämistä¹ lisäverojen avulla. Lisäperusteluina esitetään myös valtioiden suuri rooli pankkisektorin pelastamisessa ja näin ollen katsotaan, että lisäverotus on perusteltua. Arvonlisäverovapaus rahoitustoimialalla nostetaan lisäksi yhdeksi tärkeäksi perusteeksi.

¹ Negatiivisten ulkoisvaikutusten sisäistäminen tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että liiketoiminnasta mahdollisesti johtuva yhteiskunnallinen haitta hinnoitellaan veroilla tuotteisiin. Esimerkiksi ylimääräinen vero rahoitusmarkkinoilla olisi korvaus valtiolle (veronmaksajille) tulevista kriisien kustannuksista.

Transaktioveron osalta komissio suosittelee mahdollisimman laajaa veropohjaa (osakkeet, joukkovelkakirjat, valuutat, johdannaiset). Komissio arvioi globaalin verotuottopotentiaalin 0,1 prosentin verokannalla olevan osakkeille ja joukkovelkakirjoille noin 60 miljardia euroa (2006). Mikäli johdannaiset kuuluisivat veropohjaan, tuotto voisi olla jopa kymmenkertainen.

Komissio katsoo, että FTT voisi olla eräänlainen haittavero. FTT voisi tuoda vakaushyötyjä vähentämällä lyhytaikaista spekulatiivista kauppaa, etenkin algoritmista kauppaa². Komissio myöntää, että selkeätä näyttöä tällaisen kaupankäynnin vaikutuksista puoleen tai toiseen ei kuitenkaan ole.

Komissio korostaa, että veron tulisi olla globaali, mutta samalla toteaa, että EU:n laajuinen verokin voisi olla mahdollinen.

Aktiviteettiveron osalta komissio esittelee mahdollista mallia, jossa veropohjana olisi liikevoitto ja/tai palkat ja palkkiot. Komissio toteaa myös, että vero voisi riippua liiketoiminnan riskipitoisuudesta. Verotuoton arvioidaan olevan 5 prosentin verokannalla EU-alueella noin 25 miljardia euroa. Komissio pitää FAT:ia siinä mielessä parempana verrattuna FTT:hen, että liikevoiton näyttö on tasaisemmin jakautunut kuin transaktiot, jotka ovat enemmän keskittyneitä muutamiin finanssikeskuksiin. Komission mukaan FAT olisi periaatteellisesti parempi ratkaisu, koska se ei aiheuttaisi kitkaa rahoitusmarkkinoille ja hinnanmuodostukseen toisin kuin FTT, joka voisi aiheuttaa negatiivisia vinoumia markkinoille.

Kansallinen käsittely:

EU-asiain komitean alainen jaosto 10, kirjallinen käsittely
EU-ministerivaliokunta 19.11.2010

Eduskuntakäsittely:

Suuri Valiokunta

Taloudelliset vaikutukset:

Mikäli verot kohdistuisivat tasaisesti koko toimialalle, voisivat etenkin aktiviteettiverojen kustannukset siirtyä jossakin määrin asiakasmaksuihin ja luottojen marginaaleihin eli verorasite tulisi loppukäyttäjien maksettavaksi. Verojen kohtaanto riippuu kalibroinnista ja veropohjasta. Transaktiovero voisi vähentää transaktioiden lukumäärää etenkin algoritmisessa kaupankäynnissä, millä voi olla yhtäältä mahdollisia positiivisia vakausvaikutuksia ja toisaalta negatiivisia vaikutuksia hinnanmuodostukseen ja markkinoiden likviditeettiin. Mikäli mahdollisia lisäveroja ei saada kattamaan riittävän suurta osaa markkinoista ja ylimääräinen verorasite kohdistuu vain EU:n markkinoihin, voi tämä vähentää EU:n kilpailukykyä rahoitusmarkkinasektorilla ja luoda kannustimia toimijoiden siirtymiselle lievemmän verotuksen markkinapaikoille. Riippuen

² Algoritminen kaupankäynti tarkoittaa kauppaa, jossa osto- ja myyntitoimeksiannot tekee tietokone tilastollisen tai tekoälyalgoritmin pohjalta. Usein kauppooja tehdään valtava määrä sekunnissa ja voitot perustuvat lyhyisiin arbitraaseihin markkinoilla. Komission mukaan algoritminen kaupankäynti sisältää vakausuhkia, koska järjestelmät ovat automatisoituja. Algoritminen kaupankäynti nostaa suosiotaan, koska tekoälyalgoritmit ja tietokoneiden laskentakapasiteetti paranevat jatkuvasti.

veropohjista ja –kannoista, voisivat uudet rahoitusmarkkinaverot olla kohtuullisen merkittävä tulonlähde jäsenmaille.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Aktiviteettivero ja transaktiovero vaativat veroasioina neuvostossa yksimielisyyden. Toimiala suhtautuu mahdollisiin veroihin hyvin kriittisesti ja on huolissaan sääntelyhankkeiden kustannusten yhteisvaikutuksista.

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 7.10.2010
KOM(2010) 549 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Finanssialan verotus

{SEK(2010) 1166 lopullinen}

KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Finanssialan verotus

1. TAUSTAA

Viimeaikainen finanssikriisi on osoittanut olevan tarpeellista lujittaa rahoitusjärjestelmää, koska sen epävakaudesta on koitunut suuria kustannuksia reaalityaloudelle. Monia tärkeitä kysymyksiä on ratkaistava myös kehityksen, resurssitehokkuuden ja ilmastonmuutoksen alalla, ja niiden ratkaisemisella on huomattavia talousarviovaikutuksia. Tätä taustaa vasten on aiheellista kysyä, voisiko uusien verojen määrääminen finanssialalle olla ratkaisu, joka tuottaisi tarpeellisia tuloja.

Kesäkuun 17. päivänä 2010 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi Torontossa järjestettyä G20-maiden huippukokousta valmistellessaan, että ”EU:n olisi johdettava pyrkimyksiä määritellä maailmanlaajuinen lähestymistapa rahoituslaitoksilta perittäviä maksuja ja veroja koskevien järjestelmien käyttöönottoon, jotta voidaan säilyttää toimintaedellytykset koko maailmassa tasapuolisina, ja se puolustaa voimakkaasti tätä kantaa G20-kumppaneidensa kanssa. Tässä yhteydessä olisi tarkasteltava ja kehitettävä edelleen pääomasiirtojen kansainvälisen transaktiomaksun käyttöönottoa.”

Finanssialaan ja verotukseen liittyvistä kysymyksistä on keskustelu myös Euroopan parlamentissa. Parlamentti on pyytänyt erityisesti 10. maaliskuuta 2010 antamassaan päätöslauselmassa komissiota ja neuvostoa pohtimaan, miten finanssitransaktioverolla voitaisiin rahoittaa kehitysyhteistyötä, auttaa kehitysmaita torjumaan ilmastonmuutosta ja rahoittaa EU:n talousarviota. Eräät jäsenvaltiot ovat jo toteuttaneet pankkiverotukseen liittyviä toimia.

Näistä asioista keskustellaan myös Euroopan unionin ulkopuolella. Tämä osoittaa sen, että finanssikriisi ja sen seuraukset ovat luonteeltaan globaaleja ja vaikuttavat koko järjestelmään. Uusista verotusmuodoista on keskustelu myös G20-ryhmässä. Verotuksessa käytettävistä lisävälineistä ei ole kuitenkaan päästy maailmanlaajuiseen yhteisymmärrykseen¹. Finanssitransaktioiden verotuksesta on viimeksi käyty merkittävää keskustelua vuosituhatennen kehitystavoitteita käsitelleessä YK:n korkean tason täysistunnossa. Lisäksi YK:n pääsihteerin perustamassa ilmatorahoitusta käsittelevässä korkean tason neuvonantavassa ryhmässä on pohdittu mahdollisuuksia hankkia tuloja maailmanlaajuisen toiminnan kannalta keskeisiltä aloilta, kuten finanssialalta, mutta myös lento- ja meriliikenteen aloilta.

¹ Torontossa kokoontuneiden G20-maiden päätelmissä todetaan niiden sopineen, että finanssialan olisi osallistuttava oikeudenmukaisella ja merkittävällä tavalla niistä toimista aiheutuneiden kustannusten maksamiseen, joita valtiot ovat toteuttaneet rahoitusjärjestelmän korjaamiseksi tai ratkaisujen rahoittamiseksi ja rahoitusjärjestelmästä aiheutuvien riskien pienentämiseksi. Päätelmien mukaan G20-maat tunnustavat, että mahdollisia toimintatapoja on useita. Eräiden maiden tavoitteena on finanssivero. Toiset taas kannattavat muita keinoja.

Tämä tiedonanto antaa oman panoksensa näihin keskusteluihin käsittelemällä kahta välinettä: finanssitransaktioveroa ja finanssitoimintaveroa.

2. FINANSSIALAN UUSIEN VEROJEN TAVOITTEET JA PERUSTEET

Riippumatta siitä, mitä verovälineitä harkitaan, voidaan kysyä, onko olemassa perusteita sellaiselle verojärjestelmän mukauttamiselle, jolla finanssiala saadaan maksamaan oikeudenmukainen ja merkittävä osuus julkisiin talousarvioihin. Komission mielestä tähän on olemassa kolme pääasiallista perustetta.

Ensiksikin veroilla voidaan täydentää finanssialalla käynnissä olevia laajoja uudistuksia, koska niillä voidaan tehostaa ja vakauttaa finanssimarkkinoita ja vähentää niiden volatilitteettia sekä liiallisen riskinoton haittavaikutuksia. Finanssialalla saatetaan ottaa liian suuria riskejä monien tekijöiden vuoksi, joita ovat muun muassa todellinen tai odotettu valtion tuki (joka aiheuttaa moraalikatoa), informaation epäsymmetriat sekä palkka- ja palkkiorakenteet, jotka yhdessä makrotalouden kehityksen kanssa ovat myötävaikuttaneet viimeaikaiseen kriisiin. Finanssialan käyttäytyminen aiheuttaa siis muulle taloudelle kielteisiä ulkoisvaikutuksia. Näin ollen on aiheellista ottaa käyttöön korjaava vero, jolla pyritään siihen, että vaikutukset kohdistuvat finanssialaan. Vero on suunniteltava tämän tavoitteen mukaisesti.

Finanssi- ja talouskriisi on tuonut finanssialalla esiin useita epäsuhtaisia kannustimia ja rahoitusjärjestelmän sääntely- ja valvontakehyksessä olevia heikkouksia. Sen vuoksi sääntelyyn on valmisteltu tai tehty merkittäviä uudistuksia.² Laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että sääntely- ja valvontauudistukset ovat keskeinen keino, jolla voidaan lisätä rahoitusjärjestelmän vakautta ja kestävyyttä.

Komissio on ehdottanut uusia kriisinhallintajärjestelyjä, joilla pyritään parantamaan viranomaisten kykyä hallita pankkialan konkurssuja.³ Yhtenä toimenpiteenä on muodostaa pankeilta kerättävillä maksuilla rahoitettavien kansallisten kriisinhallintarahastojen verkko. Komissio on esittänyt näkemyksensä tästä asiasta hiljattain antamassaan tiedonannossa (KOM(2010) 254 lopullinen) ja antaa tarkempaa tietoa ehdotuksistaan lähitulevaisuudessa.

Uudet verot voisivat sääntelyn ohella myötävaikuttaa välillisesti finanssialan vakauttamiseen, koska niillä ehkäistäisiin tiettyjen riskialttiiden toimintojen suorittamista alalla ja ne toimisivat myös tulolähteenä.

Toiseksi finanssialan katsotaan olevan suurelta osin vastuussa finanssikriisin puhkeamisesta, sen laajuudesta ja kielteisistä vaikutuksista julkisen velan määrään koko maailmassa. Uusia veroja voidaan perustella myös sillä, että eräät hallitukset antoivat alalle merkittävää tukea kriisin aikana, minkä vuoksi sen olisi oikeudenmukaista antaa oma panoksensa. Finanssialan uusilla veroilla edistettäisiin julkisen talouden vakauttamista, tukiresursseja ja taloudellista tehokkuutta, mikä edistäisi kestävämpää kehitystä Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti.

Kolmanneksi useimmat finanssipalvelut on vapautettu EU:ssa arvonnäköverosta. Tämä johtuu siitä, että suurin osa finanssipalvelujen tuloista on marginaaliperusteisia, minkä vuoksi niitä ei ole helppo verottaa nykyisessä alv-järjestelmässä.

² Komissio on kuvannut näitä aloitteita tiedonannossaan KOM(2010) 301 lopullinen.

³ KOM(2009) 561 lopullinen.

Näin ollen on olemassa perusteita sille, että finanssiala osallistuu oikeudenmukaisemmalla ja merkittävämmällä tavalla julkisen talouden rahoittamiseen. Yleiset puitteet tälle keskustelulle ovat julkisen talouden vakauttaminen EU:ssa ja muualla maailmassa sekä ainakin kaksi kiireellistä maailmanlaajuista haastetta, joilla on huomattavia talousarviovaikutuksia. EU on tehnyt merkittäviä ilmastonsuojeluun ja kehitykseen liittyviä sitoumuksia⁴, joiden täyttämiseksi on jatkettava uusien tulolähteiden kartoittamista⁵.

EU:n jäsenvaltiot ovat alkaneet ottaa käyttöön kansallisia verovälineitä puuttuakseen näihin ongelmiin. On tärkeää, että tällaiset muutokset toteutetaan koordinoitusti, koska erilaiset kansalliset järjestelmät, joissa veroja kannetaan toisistaan poikkeavin perustein, voivat yllyttää verokeinotteluun ja johtaa vääristymiin EU:n finanssimarkkinoiden välillä. Koordinoimattomat kansalliset ratkaisut voivat myös johtaa kaksinkertaiseen verotukseen ja finanssialan pirstoutumiseen, mikä haittaa yhtenäismarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

Mahdolliset verotoimenpiteet on myös asetettava laajempaan yhteyteen, jonka muodostavat nykyiset finanssialan uudistukset ja erityisesti todennäköinen pääomavaatimusten tiukentaminen sekä keskustelut pankeilta perittävien maksujen mahdollisesta käyttöönotosta. Tällaisissa toimenpiteissä on otettava huomioon niiden kumulatiiviset vaikutukset (varsinkin, jos niitä ei koordinoita huolellisesti eikä oteta asteittain käyttöön), jotta niillä ei vaaranneta elinkelpoista finanssialaa, joka voi rahoittaa asianmukaisesti ja tehokkaasti laajempaa taloutta.

3. FINANSSTRANSAKTIOVERO

Finansstransaktioverossa on kyse yksittäisten transaktioiden arvoon perustuvasta verosta. Sitä olisi sovellettava laajasti erilaisiin rahoitusvälineisiin (osakkeisiin, joukkolainoihin, valuuttoihin ja johdannaisiin), vaikka eräissä ehdotuksissa esitetäänkin, että sen soveltaminen rajoitettaisiin vain joihinkin välineisiin (esimerkiksi valuuttatransaktiovero).⁶

3.1. Tuloihin liittyvät näkökohdat

Finansstransaktioveron tuotto-odotus ja taloudellisten vaikutusten voimakkuus vaihtelevat suuresti sen mukaan, mihin tuotteisiin ja kuinka laajalla alueella (maailmanlaajuisesti, EU:n laajuisesti vai kansallisesti) veroa sovelletaan ja miten paljon kauppaa käydään tietyllä oikeudenkäyttöalueella. Koska veron soveltamisesta ei ole sovittu kansainvälisellä tasolla, saadut tulot riippuisivat mobiilin kaupankäynnin uudelleensijoituksesta. Tuloihin vaikuttavat myös valittu verokanta sekä se, voidaanko veroa kiertää muuttamalla finanssituotteita.

⁴ Teollisuusmaat ovat myös sopineet Kööpenhaminan sitoumuksessa tavoitteesta, jonka mukaan ne käyttävät yhdessä vuosittain 100 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuoteen 2020 saakka auttaakseen kehitysmaita ilmastomuutoksen torjunnassa. Vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi EU on sitoutunut kasvattamaan julkisen kehitysapunsa 0,7 prosenttiin bruttokansantulostaan vuoteen 2015 mennessä, mikä voi merkitä sitä, että EU:n julkinen kehitysapu kaksinkertaistuu 50 miljardista 100 miljardiin euroon vuosien 2008 ja 2015 välisenä aikana.

⁵ Komission yksiköt ovat laatineet valmisteluasiakirjan innovatiivisesta rahoituksesta maailmanlaajuisella tasolla (SEC(2010) 409 lopullinen). Asiakirjassa arvioidaan, voidaanko maailmanlaajuisella innovatiivisella rahoituksella hankkia tuloja edellä mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

⁶ Valuuttaveroa käsitellään lyhyesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Tämän tiedonannon mukaan laajapohjainen finansstransaktiovero kohdistuisi pörssikaupassa joukkolaina- ja johdannaistransaktioihin ja pörssikaupan ulkopuolella OTC-transaktioihin, kuten johdannaistransaktioihin tai avistakaupan valuuttatransaktioihin.

Maailmanlaajuisesti arvioituna osake- ja joukkolainatransaktioista saadut verotulot olisivat olleet noin 60 miljardia euroa vuonna 2006, jos verokanta olisi ollut 0,1 prosenttia. Joidenkin tutkimusten mukaan tulot olisivat kuitenkin olleet kymmenkertaiset, jos johdannaiset olisi otettu mukaan veropohjaan. Johdannaisia koskeviin arvioihin kytkeytyy kuitenkin muun muassa veropohjien määrittämiseen liittyviä teknisiä ongelmia⁷ sekä epäilyjä tuloarvioiden tarkkuudesta. Aiemmat kokemukset ovat osoittaneet, että odotettujen ja tosiasiallisten tulojen välillä on huomattava ero. Ratkaisemattomia kysymyksiä liittyy myös valuuttatransaktioihin, jos niistä kannetaan veroa ainoastaan kansallisella tasolla.⁸ Jos veropohjaan kuuluisivat ainoastaan pörssikaupan kohteena olevat osakkeet ja joukkolainat, verotuloja saataisiin noin 20 miljardia euroa EU:n 27 jäsenvaltiossa.⁹ Jos siihen kuuluisivat myös johdannaistuotteet, arvioidut tulot olisivat huomattavasti suuremmat ja joidenkin laskelmien mukaan jopa 150 miljardia euroa. Jos niihin valuuttoihin kohdistuvista transaktioista, joilla käydään eniten kauppaa maailmassa, kannettaisiin 0,005 prosentin valuuttatransaktiovero, tuloja saataisiin vuoden 2007 tietojen perusteella 24 miljardia euroa vuodessa.

Verotulot kerättäisiin niissä muutamissa maissa, joihin kaupankäynti on keskittynyt. Ne jakautuisivat vielä epätasaisemmin, jos johdannaisetkin kuuluisivat verotuksen piiriin. Sen vuoksi verosta voi olla vaikea päästä sopimukseen, koska kaikkien maiden olisi otettava se käyttöön, mutta vain muutamat saisivat siitä tuloja. Toisaalta voidaan väittää, että sijoittajat käyttävät kaikkialla maailmassa samoja keskeisiä markkinapaikkoja. Näin ollen kaikki käyttäjät ovat mukana tuottamassa verotuloja, mikä antaa verolle maailmanlaajuisen ulottuvuuden. Sen vuoksi finanssitransaktiovero saattaa olla hyvä tulolähde globaalilla tasolla.

Toisaalta on tärkeää ottaa huomioon verosta aiheutuva taloudellinen raskaus. Finanssialan veroilla saadaan todennäköisesti aikaan jonkinlainen tulojen uudelleenjakso pankkien osakkailta, johtajilta ja markkinatoimijoilta muulle väestölle. Todennäköisesti verorasitus siirretään osittain keskiverto- ja muiden asiakkaiden kannettavaksi, mutta tämä riippuu veronmaksajien mahdollisuuksista välttää kyseinen vero. Välillisesti vero lisäisi myös viranomaisten ja yritysten pääomakustannuksia. Verorasituksen todellisesta jakautumisesta ei ole kokemukseen perustuvaa näyttöä.

3.2. Markkinatehokkuuteen ja talouden vakauteen kohdistuvat vaikutukset

Yksi finanssitransaktioveron puolesta esitetty väite on se, että sen avulla voidaan noudattaa ”saastuttaja maksaa” -periaatetta ja saada siten finanssiala vastaamaan oman toimintansa haitallisista ulkoisvaikutuksista. On väitetty, että laajapohjainen finanssitransaktiovero auttaisi vakauttamaan finanssimarkkinoita vähentämällä lyhytaikaista spekulatiivista kaupankäyntiä, koska sillä rangaistaisiin finanssimarkkinoiden toimijoita epätoivotuista transaktioista, lähinnä huippunopeasta kaupankäynnistä.

⁷ Pörssikaupan kohteina olevista tuotteista pitäisi olla suhteellisen helppo kantaa yleistä finanssitransaktioveroa. OTC-tuotteiden verohallinto olisi kuitenkin monimutkaisempaa, mutta silti toteutettavissa, koska suuntauksena on ollut asettaa uusia rekisteröintivaatimuksia. Tämä ilmenee myös OTC-johdannaisia, keskusvastapuolia ja kauppatietorekistereitä koskevasta komission asetusehdotuksesta KOM(2010) 484 lopullinen.

⁸ Kansainvälisiä pääomasiirtoja kehityksen hyväksi käsittelevän työryhmän erityisryhmän asiantuntijat ovat suositaneet monista syistä, että valuuttatransaktioveroa sovellettaisiin maailmanlaajuisesti. <http://www.leadinggroup.org/article668.html>.

⁹ Oletamukset perustuvat kaupan määriin, joista joukkolainojen osuus on 30 prosenttia ja osakkeiden 20 prosenttia.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon useita näkökohtia. Ensiksikin tehokkuushyödyistä ei ole varmuutta, koska vero voisi lisätä hintavolatiliteettia vähentämällä likviditeettiä esimerkiksi sellaisilla markkinoilla, joita käytetään riskeiltä suojautumiseen. Toiseksi, vaikka huippunopean kaupankäynnin arvo taloudelle on kyseenalainen, ei ole myöskään selvää, onko tällainen toiminta ollut kriisissä pääsyynä haitallisiin ulkoisvaikutuksiin. Kolmanneksi finanssitransaktioveron perusteena on transaktioiden bruttoarvot. Koska vero kannetaan transaktioista eikä lisäarvosta, se on kumulatiivinen. Tuotteista, joilla käydään useammin kauppaa, kannetaan enemmän veroa.

Tehokkuuden kannalta olisi ihanteellista, että finanssitransaktiovero kannettaisiin ”haitallisista” tai hyvin spekulatiivisista transaktioista. Käytännössä tällaisia transaktioita ei kuitenkaan voida erottaa ”normaaleista” transaktioista. Jotta finanssitransaktioverolla saavutettaisiin sen tehokkuustavoite, veropohjan täytyisi olla mahdollisimman laaja. Kapeapohjaisella finanssitransaktioverolla voitaisiin pienentää maantieteellisen uudelleensijoituksen riskiä, jos vero suunniteltaisiin asianmukaisesti.¹⁰ Toisaalta, jos veroa kannettaisiin vain joistakin transaktioista, sillä suosittaisiin toimintoja, jotka eivät olisi verotuksen kohteina, mikä vääristäisi rahoituksen välitystä. Sen mukaan, millaiseksi finanssitransaktiovero suunnitellaan, se voi myös antaa mahdollisuuden veronkiertoon, jos tuotteita muutetaan ja korvataan toisilla.

Jotta voitaisiin vähentää tehokkaasti toimintaa, jolla voi olla maailmanlaajuisesti haitallisia ulkoisvaikutuksia, ja välttää kaupankäynnin uudelleensijoitus, veroa olisi sovellettava kaikissa finanssikeskuksissa. Nämä globaalit keskuskeskukset ovat suuressa määrin kytköksissä toisiinsa, ja yritykset voivat pienin kustannuksin siirtää kaupankäyntinsä yhdestä keskuskeskuksesta toiseen. Lisäksi monilla finanssiyrityksillä on tytäryrityksiä eri puolilla maailmaa. Koska finanssitransaktioveroa varten tarvitaan laaja veropohja, jotta sillä voidaan saavuttaa tehokkuus- ja tulotavoitteet, sitä varten tarvitaan myös laajamittaista globaalia koordinoitua uudelleensijoitus- ja veronkiertoriskien pienentämiseksi.

3.3. Arviointi

Finanssitransaktiovero voisi olla globaalilla tasolla asianmukainen tulolähde, josta saataisiin rahoitusta erityisesti maailmanlaajuisia poliittisia tavoitteita varten. Jotta se toimisi tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti, osallistujamaiden olisi yritettävä päästä sopimukseen maailmanlaajuisista rahoitusvälineistä, jotka olisivat kaikkien hyväksyttävissä. Komissio on sitoutunut jatkamaan tähän tähtäävää yhteistyötä kansainvälisten kumppaneidensa kanssa erityisesti G20-ryhmässä.

Yhtenä vaihtoehtona on harkita finanssitransaktioveron käyttöönottoa pelkästään EU:ssa. On kuitenkin muistettava, että finanssiala on maailmanlaajuinen ala kaikkine sidossuhteineen. Finanssitoiminta on keskittynyt muutamiiin finanssikeskuksiin, joita on sekä EU:ssa että sen ulkopuolella, ja nämä keskuskeskukset käyvät kilpailua maailmanmarkkinoilla. Finanssiala on myös monimutkainen ja jatkuvasti kehittyvä ala, jonka tärkeimmät toimijat ovat kehittäneet kyvyn löytää uusia ja innovatiivisia tapoja harjoittaa liiketoimintaa ja strukturoida finanssitransaktioita.

¹⁰ Suunnittelu riippuu tarkasta veropohjasta, johon voivat kuulua esimerkiksi valuuttatransaktiot tai osakkeet ja joukkolainat.

4. FINANSSITOIMINTAVERO

Toinen mahdollinen väline, jolla voidaan parantaa finanssialan verotusta ja vähentää mahdollisia haitallisia ulkoisvaikutuksia, on IMF:n ehdottama finanssitoimintavero. Laajimmassa (yhteenlaskumenetelmään perustuvassa) muodossa veroa kannetaan kokonaisvoitosta ja palkoista. Se voidaan myös kohdentaa erityisesti ylisuuriin voittoihin ja/tai riskiin.¹¹ Toisin kuin finanssitransaktioverotuksessa, jossa jokaista finanssimarkkinoiden toimijaa verotetaan kyseisen toimijan transaktioiden mukaan, finanssitoimintaverotuksessa verotetaan yrityksiä. Tässä tiedonannossa keskitytään yhteenlaskumenetelmään perustuvaan finanssitoimintaveroon.

4.1. Tuloihin liittyvät näkökohdat

Jos yhteenlaskumenetelmään perustuvaa finanssitoimintaveroa sovelletaan niihin 22 kehittyneeseen talouteen, joita käsitellään IMF:n G20-ryhmälle antamassa raportissa, finanssitoiminnan 5 prosentin verotuksella hankitaan tuloja, jotka vastaavat keskimäärin 0,28 prosenttia BKT:stä.¹² Jos taas käytetään BKT-osuuksien maakohtaisia arvioita absoluuttisten lukujen laskemiseksi, yhteenlaskumenetelmään perustuvalla finanssitoimintaverolla saadaan 22 maasta yhteensä noin 75 miljardin euron verotulot. Jos samaa veroa sovelletaan EU:n 27 jäsenvaltioon, tulojen määrä voi olla jopa 25 miljardia euroa.

Maantieteellisesti tulot jakautuisivat jotakuinkin sen mukaan, miten finanssiala on tosiasiallisesti jakautunut EU:ssa. Tulojen jakautuminen ei olisi kuitenkaan yhtä keskittynyttä kuin finanssitransaktioveron tapauksessa. Tämä johtuu siitä, että verotuksen kohteena ei olisi kauppa, jota käydään pääasiassa muutamassa finanssikeskuksessa, vaan palkkiot ja voitto, jotka ovat jakautuneet tasaisemmin. Tältä osin finanssitoimintavero sopisi paremmin tulojen keräämiseen kansallisten talouksien vakauttamista varten, joka vaatii monissa jäsenvaltioissa kiireellisiä toimia.

Finanssitoimintaveron aiheuttaman taloudellisen rasituksen vaikutukset riippuvat siitä, millaiseksi vero käytännössä suunnitellaan. Rasituksen todellisesta jakautumisesta ei ole kokemukseen perustuvaa näyttöä. Jos vero siirretään asiakkaiden maksettavaksi ja jos yritysasiakkaat eivät voi tehdä vähennyksiä, verorasitus voisi kohdistua osittain myös finanssipalvelujen käyttäjiin.

4.2. Markkinatehokkuuteen ja talouden vakauteen kohdistuvat vaikutukset

Finanssitoimintaan kohdistuvat vaikutukset riippuvat siitä, millaiseksi vero suunnitellaan. Yhteenlaskumenetelmään perustuva finanssitoimintavero ei muuttaisi suoranaisesti niiden markkinoiden rakenteita, joilla finanssilaitokset toimivat, koska verotettavana kohteena olisivat tulot riippumatta siitä, miten ne on tuotettu. Näin ollen sillä ei syrjittäisi joitakin tuotteita toisten kustannuksella eikä se riippuisi liikevaihdon suuruudesta. Tämä on kiinnostava vero EU:n kannalta, koska sillä voidaan hankkia tuloja ja puuttua joihinkin finanssipalvelujen verotusongelmiin, joita ei ole vielä ratkaistu.

¹¹ Kahta jälkimmäistä mahdollisuutta käsitellään tarkemmin tähän tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

¹² "IMF (2010) Financial Sector taxation" – IMF:n raportti G20-ryhmälle ja siihen liittyvä taustamateriaali.

Finanssitoimintaveron perusteena ovat finanssilaitosten liiketoiminnasta kertyneet kokonaistuotot. Näin ollen veroa ei kanneta pelkästään kaupankäynnistä vaan kaikesta toiminnasta. Se ei muuta rahoitusvälineiden hintoja eikä näin ollen vaikuta markkinarakenteeseen. Tällöin se ei myöskään vaikuta suoraan huippunopean kaupankäynnin esiintymiseen.

Finanssitoimintaveron voisi toimia nykyisten kannustimien lisäksi uutena kannustimena voitonsiirtoihin, jotka tapahtuisivat tulojen ja palkkioiden siirtoina EU:n ulkopuolelle. Siirtoihin kannustavaa vaikutusta voi kuitenkin lieventää veropohjan luonne sekä finanssiyritysten yleinen tarve harjoittaa perustoimintaansa siellä, mihin kuluttajat ovat sijoittuneet. Toisaalta on otettava huomioon, että tekniikan kehitys voi lisätä finanssialan liikkuvuutta. Jos osa jäsenvaltioista ottaa finanssitoimintaveron omin päin käyttöönsä, tämä voi aiheuttaa yhtenäismarkkinoilla vääristymiä, jotka ovat ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että jäsenvaltioiden välillä on oltava tasapuoliset toimintaedellytykset.

4.3. Arviointi

Yhteenlaskumenetelmään perustuvaa finanssitoimintaveron voidaan pitää verona, joka kohdistuu välillisesti finanssialan yrityksen tuottamaan kokonaislisäarvoon.¹³ Jos sillä pyritään täydentämään nykyistä alv:tä, on ratkaistava useita teknisiä kysymyksiä, jotta molemmat verot saadaan mukautettua toisiinsa. Komissio pitää finanssitoimintaveron vaihtoehtona, jota kannatta tutkia tarkemmin EU:n puitteissa. Tällöin olisi arvioitava veron mahdollisia kilpailuvaikutuksia sekä sitä, kompensoituisivatko nämä vaikutukset tekijöillä, jotka voivat saada yritykset luopumaan toimintansa siirrosta.

5. YLEISET PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Maailma joutuu kohtaamaan suuria haasteita samalla, kun julkiseen talouteen kohdistuva paine kasvaa koko EU:ssa. Edessä on monia erilaisia haasteita, joihin kuuluvat finanssialan vakauttaminen ja sen toiminnan parantaminen, joilla pyritään vähentämään muuhun talouteen kohdistuvia haitallisia ulkoisvaikutuksia, sekä finanssikriisistä kärsineen julkisen talouden vakauttaminen. Samalla on täytettävä kehitysmaille annetut lupaukset sekä ilmastonmuutoksen torjuntaan ja maailmanlaajuiseen resurssien vähyyteen liittyvät sitoumukset.

On olemassa perusteita sille, että edellä mainittujen ongelmien vuoksi finanssitoiminnan verotusta on tarkasteltava uudelleen. Finanssialan olisi osallistuttava oikeudenmukaisella ja merkittävällä panoksella julkisen talouden rahoittamiseen, ja on aiheellista väittää, että tämän panoksen on oltava nykyistä suurempi. Tätä voidaan perustella sillä, että finanssialalla on erityisasema taloudessa, minkä finanssikriisi on osoittanut hyvin selvästi, ja että osa finanssipalveluista on vapautettu alv:stä.

Jos komissio toteuttaa myöhemmin finanssialan verotukseen liittyviä toimia, se ottaa niissä huomioon tarpeen luoda edellytykset finanssialan oikeudenmukaiselle ja tasapainoiselle verotukselle. Sitä varten on tasapuolistettava finanssialan toimintaedellytyksiä sekä muihin aloihin nähden että sisäisesti. Samalla on pyrittävä minimoimaan nykyiset vääristymät, jotka

¹³ Koska veron kohteina ovat palkat ja palkkiot ja välillisesti lisäarvo, se voisi olla mahdollinen ratkaisu finanssialan alv-vapauteen. Vielä on kuitenkin käsiteltävä useita varauksia ennen kuin verosta saadaan yhteensopiva nykyisen alv-järjestelmän kanssa.

johtuvat finanssipalvelujen alv-vapaudesta, ja vähentämään rajatylittävää kaksinkertaista verotusta. Lisäksi komission tavoitteena on parantaa sääntelyn periaatteita sekä selkeyttää ja yksinkertaistaa finanssipalvelujen verotusympäristöä. Nämä toimet perustuvat kattavaan analyysiin, jossa tarkastellaan jäsenvaltioiden nykyisiä ja kehitteillä olevia toimintapuitteita ja näiden vaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan. Komissio ottaa huomioon myös finanssialan yleisen sääntelyuudistuksen yhteisvaikutukset.

Innovatiiviset rahoitusmekanismit yleensäkin ja erityisesti uudet finanssialan verot voivat olla tärkeitä keinoja ratkaistaessa koko maailman ja Euroopan ongelmia. Kuten edellä on todettu, finanssitransaktiovero on väline, joka sopii parhaiten tulojen hankkimiseen globaalilla tasolla. Haasteena on suunnitella yleismaailmallinen finanssitransaktiovero, joka tuottaisi riittävästi tuloja, ja minimoida samalla sen kielteiset taloudelliset vaikutukset. Komissio antaa tukensa sille, että finanssitransaktioveron ja sen muunnelmien tutkimista ja kehittämistä jatketaan G20-ryhmässä, ja pyrkii siihen, että verosta päästään sopimukseen tärkeimpien kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Tähän mennessä tehdyn selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että finanssitransaktioveroa ei pitäisi ottaa käyttöön pelkästään EU:n tasolla, koska suurena vaarana on, että se johtaa finanssitoiminnan siirtymiseen ja heikentää tulojen hankintaa.

Tässä vaiheessa komissio katsoo, että finanssitoiminnan verotus tarjoaisi paremmat mahdollisuudet EU:n tasolla. Kyseisen veron avulla voitaisiin puuttua finanssialan nykyiseen alv-vapauteen ja hankkia runsaasti tuloja. Koska kyseessä on innovatiivinen vero, sen mahdollinen käyttöönotto vaatii enemmän teknistä työtä.

Edellä olevien päätelmien perusteella komissio käynnistää viipymättä perusteellisen vaikutustenarvioinnin, jossa näitä vaihtoehtoja tutkitaan tarkemmin, voidakseen antaa asianmukaiset toimintaehdotukset kesään 2011 mennessä.

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.10.2010
KOM(2010) 549 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

Beskattning av finanssektorn

{SEK(2010) 1166 slutlig}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Beskattning av finanssektorn

1. BAKGRUND

Finanskrisen framhävde behovet av ett mera robust finanssystem, genom den finansiella instabilitetens effekter på den reala ekonomin. Många viktiga problem i fråga om utveckling, effektiv resursanvändning och klimatförändring har också betydande budgetkonsekvenser. Mot bakgrund av detta är frågan om extra skatter på finanssektorn skulle kunna vara ett sätt att höja inkomsterna.

På mötet den 17 juni 2010 uttalade Europeiska rådet inför G20-toppmötet i Toronto följande: ”EU bör leda arbetet med att fastställa en global strategi för införande av system för avgifter och skatter för finansinstitut i syfte att upprätthålla lika förutsättningar runt om i världen och kommer med emphasis att försvara denna ståndpunkt inom G20. Införandet av en global skatt på finansiella transaktioner bör undersökas och vidareutvecklas i detta sammanhang.”

Europaparlamentet har också diskuterat finanssektorn och beskattning av denna. I dess resolution av den 10 mars 2010 uppmanas kommissionen och rådet att studera hur en skatt på finansiella transaktioner skulle kunna finansiera utvecklingssamarbete, hjälpa utvecklingsländerna att bekämpa klimatförändring och bidra till EU:s budget. Några medlemsstater har redan vidtagit åtgärder i fråga om beskattning av banker.

Dessa diskussioner pågår inte bara i EU. Denna typ av frågor återspeglar finanskrisens globala och systemomfattande konsekvenser. I G20 har det förts diskussioner om nya former av beskattning, men det finns inget globalt samförstånd om ytterligare skatteinstrument.¹ Frågan om beskattning av finansiella transaktioner hade en framträdande plats på FN:s högnivåmöte om millennieutvecklingsmålen nyligen. Den rådgivande högnivågrupp om klimatförändringsfinansiering som inrättats av FN:s generalsekreterare har också studerat hur viktiga sektorer som är aktiva på global nivå, däribland finanssektorn och den internationella luft- och sjötransporten, skulle kunna bidra till ökade budgetinkomster.

Detta meddelande bidrar till dessa diskussioner genom att behandla två instrument: en skatt på finansiella transaktioner och en skatt på finansiell verksamhet.

¹ I slutsatserna från G20-toppmötet i Toronto sägs följande: ”Vi är överens om att finanssektorn bör ge ett rimligt och betydande bidrag till de kostnader som följer av offentliga interventioner för att restaurera finanssystemet eller finansiera avvecklingar, och av att minska det finansiella systemets risker. Vi är överens om att det finns många sätt att lösa detta. Några länder studerar en avgift på finanssektorn, medan andra länder undersöker andra lösningar.”

2. MÅL OCH GRUND FÖR EXTRA SKATTER PÅ FINANSSEKTORN

Oavsett vilket skatteinstrument som studeras, finns det någon grund för att anpassa skattesystemet så att finanssektorn ger ett rimligt och betydande bidrag till de offentliga budgetarna? Enligt kommissionen finns det tre huvudskäl till att anpassa skattesystemet.

För det första skulle skatter, vid sidan av pågående omfattande reformer av finanssektorn, kunna bidra till att förbättra finansmarknadernas effektivitet och stabilitet och minska deras volatilitet samt de skadliga effekterna av överdrivet risktagande. I synnerhet kan finanssektorns risktagande vara för högt till följd av ett flertal faktorer, allt från faktiskt eller förväntat statligt stöd (vilket skapar moralisk risk) och asymmetrisk information till belöningsstrukturer som tillsammans med den makroekonomiska utvecklingen bidragit till den senaste krisen. Finanssektorns beteende skapar således negativa externa effekter för resten av ekonomin. Det finns således argument för en korrigerande skatt som internaliserar sådana externa effekter, förutsatt att den kan utformas för att uppnå detta mål.

Den finansiella och ekonomiska krisen har visat att det finns ett antal felriktade incitament i finanssektorn samt brister i ramen för reglering och tillsyn av det finansiella systemet. Till följd av detta har betydande lagstiftningsändringar beslutats eller är på gång.² Det råder ett brett samförstånd om att reformer av reglering och tillsyn är oundgängliga för att stärka finanssystemets motståndskraft och stabilitet.

Kommissionen har föreslagit nya krishanteringsarrangemang som ska förbättra de offentliga myndigheternas förmåga att hantera konkurser inom banksektorn.³ Detta skulle innefatta en uppsättning nationella avvecklingsfonder, som finansieras genom en bankavgift. Kommissionen har framfört sin ståndpunkt i denna fråga i ett meddelande nyligen (KOM(2010) 254 slutlig) och kommer inom en nära framtid att mera detaljerat redogöra för sina förslag.

Extra skatter skulle indirekt och utöver reglering kunna bidra till målet att förbättra finanssektorns stabilitet, genom att avskräcka den från viss riskabel verksamhet, och samtidigt utgöra en inkomstkälla.

För det andra anses finanssektorn bära ett stort ansvar för krisens uppkomst och omfattning samt dess negativa effekter på statliga skuldnivåer i hela världen. Extra skatter skulle också kunna motiveras av att vissa stater gett ett betydande stöd till sektorn under krisen, vilket den således bör återgälda på ett rimligt sätt. Nya skatter på finanssektorn skulle kunna bidra till konsolidering av de offentliga finanserna och ekonomisk effektivitet samt generera ytterligare medel till statskassan och därigenom kunna medverka till att skapa förutsättningar för en mera hållbar tillväxt, som det beskrivs i Europa 2020-strategin.

För det tredje är flertalet finansiella tjänster undantagna från mervärdesskatt i EU. Skälet till detta är att större delen av inkomsterna på finansiella tjänster är marginalbaserade, vilket gör det svårt att beskatta dem i det nuvarande mervärdesskattesystemet.

Det finns således argument för att finanssektorn skulle kunna ge ett mera rimligt och betydande bidrag till de offentliga finanserna. Denna diskussion äger rum inom en allmän ram av konsolidering av de offentliga finanserna i EU och annorstädes och samtidigt som världen

² Kommissionen har beskrivit sina förslag i sitt meddelande KOM(2010) 301 slutlig.

³ KOM(2009) 561 slutlig.

står inför minst två överhängande globala problem med betydande budgetkonsekvenser. EU har gjort vittgående åtaganden i fråga om klimatskydd och utveckling.⁴ För att uppfylla dessa åtaganden bör nya inkomstkällor undersökas ytterligare.⁵

EU-medlemsstaterna börjar införa nationella skatteinstrument för att hantera dessa problem. Det är viktigt att denna utveckling sker på ett samordnat sätt. Annars kan olika nationella system med olika skattebaser skapa incitament till skattearbitrage och medföra snedvridningar i resursallokeringen mellan de finansiella marknaderna i EU. Skiljaktiga nationella lösningar kan också leda till dubbelbeskattning och uppsplittring av finanssektorn, vilket gör att den inre marknaden inte fungerar korrekt.

Eventuella skatter måste också ses mot en bredare bakgrund av pågående insatser för att ändra lagstiftningen för finanssektorn, i synnerhet troliga högre kapitalkrav, och diskussioner om att eventuellt införa bankavgifter. Den samlade inverkan av dessa åtgärder måste beaktas (särskilt om de inte samordnas noggrant och fasas in), så att man inte äventyrar en livskraftig finanssektor som på ett korrekt och effektivt sätt kan finansiera ekonomin i stort.

3. SKATT PÅ FINANSIELLA TRANSAKTIONER

En skatt på finansiella transaktioner avser att beskatta värdet av enskilda transaktioner. För att den ska ha en bred omfattning bör den tillämpas på ett stort sortiment av finansiella instrument (dvs. aktier, obligationer, valutor och derivat), även om räckvidden i vissa nuvarande förslag är begränsad (t.ex. en avgift på valutatransaktioner).⁶

3.1. Inkomstaspekter

De potentiella inkomsterna och storleken på de ekonomiska effekterna av en skatt på finansiella transaktioner varierar avsevärt med skattens produktomfattning och täckning (global, EU-omfattande eller nationell) och handelsvolymen i en given jurisdiktion. I avsaknad av internationellt samförstånd om tillämpningen av denna skatt kommer inkomsterna att bero på i vilken omfattning den rörliga handeln omlokaliseras. Inkomsterna påverkas även av möjligheterna att kringgå skatten, genom ny utformning av finansiella produkter, och den valda skattesatsen.

På global nivå skulle de uppskattade skatteinkomsterna för 2006 från aktie- och obligationstransaktioner ha uppgått till omkring 60 miljarder euro, med en antagen skattesats på 0,1 %. Enligt vissa undersökningar skulle detta belopp tiodubblas om derivat inkluderas. Det finns dock tekniska problem med derivatbeskattning, exempelvis fastställande av

⁴ De utvecklade länderna gick i Köpenhamnsöverenskommelsen med på målet att tillsammans mobilisera 100 miljarder USA-dollar per år fram till 2020 för att tillgodose utvecklingsländernas behov i samband med bekämpning av klimatförändringar. För att uppnå millennieutvecklingsmålen lovade EU att utöka sitt offentliga utvecklingsbistånd till 0,7 % av dess BNI fram till 2015, vilket skulle kunna innebära en fördubbling av EU:s offentliga utvecklingsbistånd från nästan 50 miljarder euro 2008 till uppskattningsvis 100 miljarder euro 2015.

⁵ Kommissionen har utfärdat ett internt arbetsdokument om innovativ finansiering på global nivå (SEK(2010) 409 slutlig), där den studerar möjligheterna till innovativ finansiering på global nivå för att få inkomster för att hantera ovan nämnda problem.

⁶ I det interna arbetsdokumentet förs en kort diskussion om en valutaavgift. I detta meddelande omfattar en brett baserad skatt på finansiella transaktioner obligations- och derivattransaktioner på börser samt instrument som är föremål för OTC-handel, vilket innefattar derivattransaktioner och avistatransaktioner med utländsk valuta.

skattebaser⁷ och tvivel om huruvida inkomsterna kan uppskattas korrekt. Tidigare erfarenheter har visat på en stor skillnad mellan förväntade och realiserade inkomster. Det finns också olösta frågor beträffande valutatransaktioner, om skatten tas ut enbart på nationell nivå.⁸ Om enbart aktier och obligationer som handlas på en börs innefattas i skattebasen skulle inkomsterna i EU-27 uppgå till omkring 20 miljarder euro.⁹ Om derivatprodukter inkluderas uppskattas inkomsterna bli mycket högre och enligt vissa beräkningar upp till 150 miljarder euro. En snävare avgift på valutatransaktioner med en skattesats på 0,005 % på de valutor som handlas mest i världen skulle kunna ge inkomster på 24 miljarder euro årligen, på grundval av uppgifter för 2007.

De genererade inkomsterna skulle till stor del uppbäras i ett begränsat antal länder till vilka handelsverksamheten koncentrerats. Denna ojämna fördelning skulle bli ännu större om derivat innefattas. Å ena sidan skulle detta kunna försvåra en överenskommelse om skatten, eftersom alla länder måste genomföra skatten medan enbart ett fåtal länder får inkomster. Å andra sidan kan det hävdas att investerare från hela världen använder de centrala marknadsplatserna. Alla användare bidrar då till skatteinkomsterna och ger skatten en global dimension. Av detta skäl är en skatt på finansiella transaktioner potentiellt en god inkomstkälla på global nivå.

Man måste dock studera vem som bär skattens ekonomiska börda. Generellt sett innebär skatter på finanssektorn troligen viss inkomstomfördelning från aktieägare eller chefer i banker samt marknadsdeltagare till den allmänna befolkningen. Skattebördan övervältras sannolikt delvis på uppdragsgivare och kunder i allmänhet, men detta beror på skattebetalarnas möjligheter att undandra sig skatten. Indirekt skulle skatten också öka kapitalanskaffningskostnaden för stater och företag. Det finns ingen tillgänglig empirisk bevisning för vem som verkligen betalar skatten.

3.2. Effekter på marknadseffektivitet och ekonomisk stabilitet

Ett argument som brukar läggas fram för en skatt på finansiella transaktioner är att den skulle genomföra principen att "förorenaren ska betala", och således bidra till att internalisera de potentiellt negativa externa effekterna av finansiell verksamhet. Det har hävdats att en brett baserad skatt på finansiella transaktioner skulle kunna bidra till att stabilisera finansmarknaderna genom att bestraffa icke-önskvärda marknadstransaktioner, främst högfrekvent handel, vilket skulle minska den kortsiktiga spekulativa handeln.

Flera aspekter måste beaktas. För det första är effektivitetsvinsterna osäkra eftersom skatten kan höja prisvolatiliteten genom att minska likviditeten, exempelvis på marknader som används för riskgardering. För det andra och även om värdet för ekonomin av högfrekvent handel kan ifrågasättas, är det fortfarande osäkert i vilken omfattning denna verksamhet var en viktig orsak till krisens negativa externa effekter. För det tredje tas skatten på finansiella transaktioner ut på bruttotransaktionsvärden. Eftersom skatten tas ut på transaktioner snarare

⁷ För produkter som handlas på börser borde uttaget av en generell skatt på finansiella transaktioner vara relativt enkelt. För produkter som är föremål för OTC-handel skulle skatteadministrationen bli svårare, även om den är möjlig med tanke på utvecklingen mot ökade registreringsskyldigheter och kommissionens förslag till förordning om OTC-derivat, centrala motparter och centrala transaktionsregister (KOM(2010) 484/5).

⁸ Experterna i den arbetsgrupp för internationella finansiella transaktioner för utveckling som inrättats av Ledningsgruppen för innovativ utvecklingsfinansiering rekommenderade av ett antal skäl att en avgift på valutatransaktioner borde tillämpas globalt. <http://www.leadinggroup.org/article668.html>.

⁹ Handelsvolymerna antas sjunka med 30 % i fråga om obligationer och 20 % i fråga om aktier.

än förädlingsvärdet, får den en ackumulerad effekt. Produkter som är föremål för mera frekvent handel kommer att beskattas hårdare.

För att höja effektiviteten borde en skatt på finansiella transaktioner i idealfallet tas ut på ”skadliga” eller i hög grad spekulativa transaktioner, vilka dock i praktiken inte kan skiljas från ”normala” transaktioner. Skatten på finansiella transaktioner måste således tas ut på bredast möjliga bas för att uppnå sitt effektivitetsmål. En snävt baserad skatt på finansiella transaktioner skulle kunna minska risken för geografisk omlokalisering, om den får en lämplig utformning.¹⁰ Men om enbart vissa transaktioner beskattas kommer skatten att snedvrider finansförmedlingsverksamhet genom att gynna de aktiviteter som inte beskattas. Beroende på hur skatten utformas kan den också ge upphov till åtgärder för att undandra sig skatten genom ny utformning och ersättning av finansiell verksamhet.

För att effektivt begränsa verksamhet med potentiellt negativa externa effekter på global nivå och undvika omlokalisering av handeln, bör skatten tillämpas i alla finansiella centrum. Dessa globala centrum är i hög grad sammankopplade och företag har låga kostnader för att överföra handel från ett centrum till ett annat. Många finansföretag har dessutom dotterbolag med global verksamhet. Det faktum att en skatt på finansiella transaktioner förutsätter en bred bas för att uppnå sina effektivitets- och inkomstmål innebär följaktligen också att det krävs en betydande grad av global samordning för att minska risken för omlokalisering och skatteundandragande.

3.3. Bedömning

På global nivå skulle en skatt på finansiella transaktioner kunna vara ett lämpligt sätt att höja inkomsterna och i synnerhet för att tillhandahålla finansiering till globala politiska mål. För att skatten ska vara effektiv och rättvis bör de deltagande länderna försöka enas om globala finansieringsverktyg som kan godtas av alla. Kommissionen är fast besluten att fortsätta samarbetet med sina internationella partner, särskilt i G20, för att komma fram till ett sådant avtal.

En skatt på finansiella transaktioner skulle kunna övervägas enbart inom EU. Emellertid är finanssektorn en global och sammanhängande bransch. Finansiell verksamhet är koncentrerad till ett fåtal finansiella centrum både innanför och utanför EU som konkurrerar globalt. Finansiell verksamhet är också ett komplicerat område i ständig utveckling och huvudaktörerna har en välutvecklad förmåga att finna nya och innovativa sätt att göra affärer och strukturera finansiella transaktioner.

4. SKATT PÅ FINANSIELL VERKSAMHET

Ett annat instrument för att förbättra beskattningen av finanssektorn och minska de potentiella negativa externa effekterna är en skatt på finansiell verksamhet, som föreslagits av Internationella valutafonden (IMF). I dess mest omfattande form (additionsmetoden) tas skatten ut på summan av vinst och ersättningar. Den kan också utformas för att särskilt inriktas på jordreänta (*economic rent*) och/eller ekonomisk risk.¹¹ I motsats till skatten på finansiella transaktioner, där varje deltagare på den finansiella marknaden beskattas för sina

¹⁰ Utformningen beror på den exakta skattebasen, som t.ex. kan vara valutatransaktioner eller aktier och obligationer.

¹¹ De två senare alternativen behandlas i detalj i det åtföljande interna arbetsdokumentet.

transaktioner, tas en skatt på finansiell verksamhet ut på företag. I det följande inriktas detta dokument på en skatt på finansiell verksamhet enligt additionsmetoden.

4.1. Inkomstaspekter

För de 22 utvecklade ekonomier som studeras i IMF-rapporten till G20 skulle en skatt på 5 % enligt additionsmetoden generera inkomster motsvarande i genomsnitt 0,28 % av BNP.¹² Utgående från den uppskattade andelen av BNP för varje land för att beräkna absoluta tal, skulle detta innebära totala inkomster för de 22 länderna på ungefär 75 miljarder euro. För EU-27 skulle en skatt på finansiell verksamhet enligt additionsmetoden kunna generera upp till 25 miljarder euro.

Den geografiska fördelningen av inkomsterna skulle i stort återspegla finanssektorns faktiska spridning i EU. Inkomsterna är dock inte lika koncentrerade som i fallet med en skatt på finansiella transaktioner. Anledningen till detta är att basen inte utgörs av handelsverksamhet, som i huvudsak sker i ett fåtal finansiella centrum, utan i stället ersättningar och vinster, som är mera jämnt utspridda. I detta avseende skulle en skatt på finansiell verksamhet vara bättre lämpad för att få inkomster till nationell konsolidering av de offentliga finanserna, som är ett brådskande problem i många medlemsstater.

När det gäller den ekonomiska bördan beror effekterna på skattens konkreta utformning. I praktiken finns ingen tillgänglig empirisk bevisning för vem som verkligen betalar en skatt på finansiell verksamhet. Om skatten övervältras på kunderna och om företagskunder inte kan göra avdrag, kan skattebördan delvis också övervältras på användarna av finansiella tjänster.

4.2. Effekter på marknadseffektivitet och ekonomisk stabilitet

Effekterna på finansiell verksamhet beror på hur skatten utformas. En skatt på finansiell verksamhet enligt additionsmetoden skulle inte direkt ändra strukturerna på de marknader där finansinstitut är aktiva, eftersom den beskattar inkomster oavsett hur de har genererats. I detta hänseende diskriminerar skatten inte mellan olika produkter och är heller inte avhängig av omsättningens nivå. Detta är en intressant skatt för EU, eftersom den kan generera inkomster och hjälpa till att lösa några i nuläget olösta frågor när det gäller beskattning av finansiella tjänster.

Skatten på finansiell verksamhet skulle tas ut på finansinstituten totala förtjänst från affärsverksamheten. I detta avseende tas den ut på all verksamhet och inte bara handel. Den ändrar inte priserna på finansiella instrument och inverkar därigenom inte på marknadsstrukturen som sådan. Detta innebär också att den inte direkt inverkar på förekomsten av höfrekvent handel.

En skatt på finansiell verksamhet kan höja de befintliga incitamenten att överföra vinster genom att föra inkomster eller ersättningar ut ur EU. Skattebasens karaktär och finansföretagens behov av att generellt bedriva sin grundläggande verksamhet där konsumenterna är bosatta kan dock dämpa incitamenten till omlokalisering. Detta uppvägs av att den tekniska utvecklingen kan öka finanssektorns rörlighet. Om några medlemsstater separat inför en skatt på finansiell verksamhet kan detta skapa snedvridningar på den inre marknaden som kan motverka målet att uppnå lika villkor mellan medlemsstaterna.

¹² IMF (2010) *Financial Sector taxation* — Rapport från IMF till G20 och bakgrundsmaterial.

4.3. Bedömning

En skatt på finansiell verksamhet enligt additionsmetoden kan tolkas som en skatt på en indirekt indikator för det totala förädlingsvärde som genererats av ett finansföretag.¹³ Om skatten emellertid utformas som ett komplement till den nuvarande mervärdesskatten måste ett antal tekniska frågor lösas för att göra skatterna förenliga med varandra. Kommissionen anser att en skatt på finansiell verksamhet borde undersökas närmare på EU-nivå. Detta bör innefatta en bedömning av de potentiella följderna för konkurrensen och huruvida dessa uppvägs av potentiella incitament för företag att inte omlokalisera.

5. GENERELLA SLUTSATSER OCH VÄGEN FRAMÅT

Världen står inför stora problem vid en tidpunkt då de statliga budgetarna i hela EU står under ökat tryck. Bland de många och olikartade problemen kan nämnas behovet av att förbättra finanssektorns stabilitet och funktion, för att begränsa de negativa externa effekterna för resten av ekonomin, kravet på att konsolidera de offentliga finanser som har urholkats av finanskrisen, samtidigt som åtagandena gentemot utvecklingsländerna uppfylls, och kravet på att bekämpa klimatförändring och ta itu med resursbrist på global nivå.

För att åtgärda dessa problem finns det skäl att på nytt studera beskattning av finansiell verksamhet. Finanssektorn borde ge ett rimligt och betydande bidrag till de offentliga budgetarna och det är motiverat att hävda att detta bidrag borde vara högre än i nuläget. Skälen till detta är den särskilda position som sektorn har i ekonomin, vilket blev uppenbart under finanskrisen, och det faktum att vissa finansiella tjänster är undantagna från mervärdesskatt.

När det gäller samtliga framtida åtgärder för beskattning av finanssektorn kommer kommissionen att beakta behovet av att skapa förutsättningar för en rimlig och balanserad beskattning av finanssektorn genom att bidra till mera likvärdiga villkor för finanssektorn på den inre marknaden, både gentemot andra sektorer av ekonomin och mellan finansföretag. Framtida åtgärder kommer också att beakta behovet av att minimera nuvarande snedvridningar till följd av att finansiella tjänster är undantagna från mervärdesskatt samt behovet av att begränsa eventuell dubbelbeskattning över gränserna. De framtida åtgärderna ska också främja principerna för bättre lagstiftning och bidra till ett effektivare och enklare skatteklimat för finansiella tjänster, utifrån en heltäckande analys av befintliga och framtida nationella regelverk och deras följder för den inre marknads funktion. Dessutom kommer kommissionen att ta hänsyn till de ackumulerade effekterna av de samlade ändringarna av lagstiftningen för denna sektor.

Innovativa finansieringsmekanismer i allmänhet och i synnerhet nya skatter på finanssektorn skulle kunna vara en viktig del i insatserna för att ta itu med de aktuella globala och europeiska problemen. Enligt slutsatsen ovan är en skatt på finansiella transaktioner det lämpligaste instrumentet för att generera inkomster på global nivå. Utmaningen är att utforma en global skatt på finansiella transaktioner som genererar tillräckliga inkomster samtidigt som dess negativa ekonomiska effekter minimeras. Kommissionen kommer att stödja ytterligare undersökning och utveckling av denna skatt och dess varianter inom ramen för G20, och

¹³ Eftersom den tas ut på löner och ersättningar, ett substitut för förädlingsvärde, kan den potentiellt lösa problemet med undantaget från mervärdesskatteplikt för finanssektorn. Innan skatten kan bli förenlig med det nuvarande mervärdesskattesystemet måste dock flera invändningar klaras upp.

arbeta för ett avtal med de viktigaste internationella parterna. Enligt analysen hittills verkar det mindre lämpligt att unilateralt införa en skatt på finansiella transaktioner på EU-nivå, eftersom riskerna för omlokalisering är höga och dessa risker undergräver möjligheten att generera inkomster.

I detta skede bedömer kommissionen att det finns större möjligheter med en skatt på finansiell verksamhet på EU-nivå. En sådan skatt skulle kunna lösa problemet med det nuvarande undantaget från mervärdesskatteplikt för finanssektorn samt kunna generera betydande inkomster. Med hänsyn till denna skatts nya karaktär krävs ytterligare tekniska studier av hur den skulle kunna genomföras.

Mot bakgrund av dessa slutsatser kommer kommissionen utan dröjsmål att påbörja en heltäckande konsekvensanalys. Varje alternativ kommer att undersökas ytterligare, så att kommissionen kan lägga fram lämpliga förslag till åtgärder senast under sommaren 2011.

EN

EN

EN



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 7.10.2010
COM(2010) 549 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Taxation of the Financial Sector

{SEC(2010) 1166}

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Taxation of the Financial Sector

1. CONTEXT

The recent financial crisis stressed the need for a more robust financial system, given the cost of financial instability for the real economy. In addition, there are several key challenges in the areas of development, resource efficiency and climate change with significant budgetary implications. Against this background, could supplementary taxes on the financial sector be a potential revenue-generating solution?

The European Council concluded on 17 June 2010, in preparation for the G-20 Toronto Summit, that '[t]he EU should lead efforts to set a global approach for introducing systems for levies and taxes on financial institutions with a view to maintaining a world-wide level playing field and will strongly defend this position with its G-20 partners. The introduction of a global financial transaction tax should be explored and developed further in that context.'

The European Parliament has also been debating issues related to the financial sector and taxation. In particular its Resolution of 10 March 2010 asks the Commission and Council to look at how a financial transaction tax could be used to finance development cooperation, help developing countries to combat climate change and contribute to the EU budget. Some Member States have already taken measures with regard to bank taxation.

Such debates are not limited to the European Union. These are indeed issues reflecting the global and systemic nature of the financial crisis and its consequences. There have been discussions in the G-20 on new forms of taxation. However, there is no global consensus on additional tax instruments.¹ Most recently, the issue of taxing financial transactions has been prominently discussed during the UN High Level Plenary Meeting on the Millennium Development Goals. Moreover, the High Level Advisory Group on Climate Change Financing established by the UN Secretary General has also looked at the revenue-raising potential of key sectors active at the global scale, including the financial sector but also international air and maritime transport.

This Communication contributes to the debate by covering two instruments, a Financial Transactions Tax (FTT) and a Financial Activities Tax (FAT).

¹ The conclusions of the G-20 Toronto Summit say: 'We agreed the financial sector should make a fair and substantial contribution towards paying for any burdens associated with government interventions, where they occur, to repair the financial system or fund resolution, and reduce risks from the financial system. We recognized that there are a range of policy approaches to this end. Some countries are pursuing a financial levy. Other countries are pursuing different approaches.'

2. OBJECTIVES AND RATIONALE FOR ADDITIONAL TAXES ON THE FINANCIAL SECTOR

Regardless of the tax instrument considered, is there a rationale for adapting the tax system to make the financial sector contribute in a fair and substantial way to public budgets? The Commission sees three main arguments for this.

First, to complement the extensive financial sector reforms underway, taxes could contribute to enhancing the efficiency and stability of financial markets and reducing their volatility as well as the harmful effects of excessive risk-taking. In particular, the financial sector might take too much risk due to a range of factors, from actual or expected state support (resulting in moral hazard) and information asymmetries to remuneration structures which together with macroeconomic developments contributed to the recent crisis. Hence, the behaviour of the financial sector creates negative externalities for the rest of the economy. There is thus a case for a corrective tax to internalise such externalities, provided it can be specified to achieve this objective.

The financial and economic crisis has highlighted a number of misaligned incentives in the financial sector as well as weaknesses in the regulatory and supervisory framework for the financial system. As a result, significant regulatory reforms have been adopted or are in the pipeline.² There is a broad consensus that regulatory and supervisory reforms are essential in order to enhance the resilience and the stability of the financial system.

The Commission has proposed new crisis management arrangements aimed at improving the capacity of public authorities to manage failures arising within the banking sector.³ This would include the implementation of a network of national resolution funds financed by a bank levy. The Commission has set out its opinion on this issue in a recent Communication (COM(2010) 254 final) and will provide further detail on its proposals in the near future.

Additional taxes could indirectly and in addition to regulation contribute to the goal of improving the stability of the financial sector by dissuading it from carrying out certain risky activities and be a revenue source at the same time.

Second, the financial sector is seen to bear an important responsibility for the occurrence and scale of the crisis and its negative effects on government debt levels worldwide. Additional taxes could also be justified by the fact that some governments provided substantial support to the sector during the crisis and it should hence make a fair contribution in return. By contributing to fiscal consolidation and auxiliary resources as well as economic efficiency, new financial sector taxes could help to create the conditions for more sustainable growth, as envisaged in the Europe 2020 strategy.

Third, most financial services are exempt from value added taxation in the EU. The reason is that the major part of financial services' income is margin based and therefore not easily taxable under current VAT.

There are therefore arguments that the financial sector could make a fairer and more substantial contribution to government finances. This debate takes place in a general context of fiscal consolidation in the EU and elsewhere and when the world faces at least two urgent global policy challenges with significant budgetary implications. The EU has made

² The Commission set out initiatives in its Communication COM(2010) 301.

³ COM(2009) 561.

substantial pledges to climate protection and development.⁴ To meet the commitments new revenue sources should be explored further.⁵

EU Member States are starting to put in place national tax instruments to respond to these challenges. It is important that such developments take place in a coordinated framework. If not, different national systems levied on diverging tax bases could create incentives for tax arbitrage and result in allocation distortions between financial markets in the EU. The emergence of uncoordinated national solutions could also lead to double taxation and fragmentation of the financial sector, hampering the proper functioning of the Single Market.

Any possible tax measures must also be seen put into a broader context of current efforts on regulatory reform of the financial sector, in particular with likely higher capital requirements, and discussions on a possible introduction of bank levies. The cumulative impact of such measures must be borne in mind (especially if they are not carefully coordinated and phased in), so that a viable financial sector, able to properly and efficiently finance the broader economy, is not put at risk.

3. FINANCIAL TRANSACTIONS TAX (FTT)

The FTT is designed to tax the value of single transactions. For a wide coverage, it should be applied to a broad range of financial instruments (i.e. equities, bonds, currencies and derivatives), even if some current proposals envisage limiting the scope to a subset (e.g. currency transaction levy).⁶

3.1. Revenue aspects

The revenue potential and the intensity of the economic impact of an FTT vary considerably with its product scope and coverage (global, EU-wide or national) and the size of trading in a given jurisdiction. In the absence of international consensus on applying such a tax, revenue would depend on relocation of mobile trading activities. It is also affected by possibilities to circumvent by re-engineering of financial products and the tax rate chosen.

Globally, estimated tax revenues would have been around EUR 60 billion for 2006 for stocks and bonds transactions assuming a tax rate of 0.1 %. Some studies find ten times this amount if derivatives are included. However, there are technical problems for derivatives such as determining tax bases⁷ as well as doubts about the accuracy of revenue estimates. Past

⁴ Developed countries also agreed in the Copenhagen Accord to a goal of mobilising jointly USD 100 billion a year by 2020 to address the needs of developing countries in fighting climate change. To reach the Millennium Development Goals, the EU pledged to increase its official development aid (ODA) to 0.7% of its Gross National Income by 2015, which could entail a doubling of the EU's ODA from almost EUR 50 billion in 2008 to an estimated EUR 100 billion in 2015.

⁵ The Commission issued a Staff Working Paper (SWD) on 'Innovative financing at a global level' (SEC(2010) 409), which assesses the potential of innovative financing at a global level for raising revenues to address the challenges identified above.

⁶ The SWD discusses the currency levy briefly. For the purpose of the present Communication, the broad based FTT covers bond and derivative transactions on exchanges as well as over-the-counter (OTC) traded instruments which include derivative transaction as well as foreign exchange spot transactions.

⁷ For a general FTT, collection should be relatively easy for exchange traded products. For over-the-counter traded products, tax administration would be more complex but feasible given the trend towards increased registration obligations and the proposal by the Commission for the Regulation on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories - COM(2010) 484.

experiences have shown a substantial gap between expected and realised revenues. There are also open issues with currency transactions if levied only nationally.⁸ Including only exchange traded equity and bonds in the tax base would give about EUR 20 billion in the EU-27.⁹ If derivative products are included, revenue estimates would be much higher, up to EUR 150 billion according to some calculations. For a narrow currency transaction levy a tax rate of 0.005% on the world's most traded currencies based on data from 2007 could yield EUR 24 billion annually.

The revenue generated would be largely collected in a limited number of countries where trading activities are concentrated. This uneven distribution would be even greater when derivatives are included. On the one hand, this could make an agreement on a tax more difficult given that all countries would have to implement the tax while only a few gain the revenue. On the other hand, one can argue that investors from all over the world use the central market places. Therefore, all users contribute to the tax revenue, giving it a global dimension. For this reason the FTT is potentially a good revenue raiser at the global level.

It is, however, important to consider the economic burden of the tax. In general, taxes on the financial sector are likely to involve some income redistribution from bank shareholders, managers or market participants to the general population. The tax burden is likely to be partly rolled over to clients and average customers, but it depends on the ability of taxpayers to avoid the tax. Indirectly, the tax would also increase the cost of capital for governments and companies. There is no available empirical evidence on the real incidence.

3.2. Effects on market efficiency and economic stability

One argument put forward in favour of the FTT is that it could implement the 'polluter pays' principle and therefore would also help internalise potential negative externalities of financial sector activity. It has been argued that the broad-based FTT could help stabilise financial markets by reducing short-term speculative trading by penalising undesirable financial market transactions, mainly high frequency trading.

Several aspects need to be taken into account. First, efficiency gains are uncertain as the tax may increase price volatility by reducing liquidity, e.g. in markets that are used for risk hedging. Second, while the value to the economy of high-speed trading is questionable, the extent to which this activity was a main driver of negative externalities in the crisis has still to be studied. Third, the FTT taxes gross transaction values. Since the FTT is levied on transactions rather than on value added it is cumulative. More frequently traded products will face a higher tax burden.

Ideally, to improve efficiency, the FTT should be levied on 'harmful' or highly speculative transactions. It is in practice not possible to distinguish those from 'normal' transactions. Hence, the FTT would have to be levied on the broadest possible base to reach its efficiency goal. A narrow based FTT could lessen the risk of geographical relocation if designed properly.¹⁰ But if only some transactions are taxed, the tax would distort financial

⁸ Experts to the Leading Group's Task force on International Financial Transactions and Development recommended for a number of reasons the global application of a currency transaction levy. <http://www.leadinggroup.org/article668.html>.

⁹ The assumptions are a cut in trade volumes of 30 % for bonds and 20 % for shares.

¹⁰ The design will depend on the exact base. Examples could be currency transactions, or stocks and bonds.

intermediation by favouring some activities which would not be subject to an FTT. Furthermore, depending on the design of the FTT it could create options for avoidance due to reengineering and substitution.

To effectively reduce activities with a potential negative externality at global level and to avoid relocation of trading, the tax should be applied in all financial centres. These global centres are widely interconnected and companies face low costs when shifting trade between them. In addition, many financial companies operate with worldwide subsidiaries. Therefore, the fact that the FTT needs a broad base to reach its efficiency and revenue goals also implies that it would need a considerable amount of global coordination to reduce the risk of relocation and avoidance.

3.3. Assessment

Globally, an FTT could be an appropriate option as a revenue raiser in particular to provide financing for global policy goals. For it to work effectively and fairly, participating countries should try to come to an agreement on global financing tools that can be acceptable to all. The Commission is committed to continuing to work with its international partners, in particular in the G20, to reach such an agreement.

A financial transaction tax could be considered at the EU level only. However, it must be borne in mind that the financial industry is a global and interconnected one. Financial activities are concentrated in a small number of financial centres both inside and outside the EU which compete on the world stage. Finance is also a complex and evolving area and the main players have a developed capacity to seek out new and innovative ways of doing business and of structuring financial transactions.

4. FINANCIAL ACTIVITIES TAX

Another potential instrument to improve taxation of the financial sector and reduce potential negative externalities is the Financial Activities Tax (FAT) as proposed by the IMF. In its most extensive form (addition-method FAT), the FAT falls on total profit and wages. It can also be designed to specifically target economic rents and/or risk.¹¹ In contrast to an FTT, whereby each financial market participant is taxed according to his transactions, the FAT taxes corporations. The focus here is on the addition-method FAT.

4.1. Revenue aspects

For the 22 developed economies considered in the IMF report to the G-20, a 5 % rate of the addition-method FAT would create revenue corresponding to the average of 0.28 % of GDP.¹² Using the country-level estimates for the share in GDP to calculate absolute figures, this would translate into total revenue for the 22 countries of roughly EUR 75 billion for the addition-method FAT. For the EU-27, the addition-method FAT could raise up to EUR 25 billion.

The geographical distribution of revenues would by and large reflect the actual distribution of the financial sector in the EU. However, the revenue is not as concentrated as in the case of an

¹¹ The latter two versions are discussed in detail in the accompanying SWD.

¹² IMF (2010) Financial Sector taxation — The IMF's Report to the G-20 and background material.

FTT. The reason is that the base is not trading activity, which takes place mainly in a few financial centres, but rather remuneration and profit, which is more evenly spread. In this sense the FAT would be better suited to raising revenue for national consolidation, which is an urgent task in many Member States.

As regards economic burden, the effects depend on the concrete design of the tax. In practice there is no available empirical evidence on the real incidence of a FAT. If the tax were to be shifted to the customer, and given that there is no deduction for business consumers, the tax burden could also partly fall on users of financial services.

4.2. Effects on market efficiency and economic stability

The effects on financial activities depend on the design of the tax. An addition-method FAT would not directly alter the structures of markets where financial institutions are active since it taxes income independently of how it is generated. In this sense, it does not discriminate between different products nor does it depend on the level of turnover. This is an interesting concept for the EU level since it has revenue potential and addresses some currently unsolved issues with the taxation of financial services.

The FAT taxes the total gains from the business activity of financial institutions. In this sense it is levied on all activities, not only trading. It does not change the prices of financial instruments, thereby leaving the market structure as such unaffected. This means also that it does not directly affect the existence of high-speed trading.

A FAT could add to the existing incentives for profit shifting via relocating income or remunerations out of the EU. Nevertheless, given the nature of the tax base and the need for financial companies generally to operate for their basic activities where consumers reside, incentives for relocation could be mitigated. This has to be balanced by the fact that technical developments may increase the mobility of the financial sector. Finally, the introduction of a FAT by some Member States in isolation could potentially create distortions in the Internal Market which could be incompatible with the need to secure a level playing field between the Member States.

4.3. Assessment

The addition-method FAT can be interpreted as a tax on a proxy for total value added generated by a financial sector company.¹³ However, if designed as a complement to the current VAT, a number of technical issues must be resolved in order to align both taxes. The Commission believes that the FAT option is worth exploring in the EU context. This should include an assessment of its possible competitive implications and whether these are offset by possible disincentives for companies to relocate.

5. OVERALL CONCLUSIONS AND WAY FORWARD

The world is facing major challenges at a time when government budgets are under increasing pressure throughout the EU. These challenges are many and varied. They include the need to

¹³ Since it falls on wages and remuneration, a proxy for value added it could be a potential solution to VAT exemption of the financial sector. However, several caveats have to be addressed to make it compatible with the existing VAT system.

improve the stability and functioning of the financial sector in order to reduce negative externalities for the rest of the economy, the need to consolidate public finance that have suffered from the financial crisis, whilst respecting commitments towards developing countries and to combat climate change and global resource scarcity.

To address the above challenges, there are arguments for revisiting the taxation of financial sector activities. The sector should make a fair and substantial contribution to public budgets and there is a case for saying that this contribution should be higher than it currently is. The reasons are the special position the sector takes in the economy, which became so evident in the financial crisis, and the fact that some of its services are VAT exempt.

In any future action on the taxation of the financial sector the Commission will take into account the need to create the conditions for a fair and balanced taxation of the financial sector by contributing to a more level playing field for the financial sector in the internal market, both vis-à-vis non-financial sectors as well as internally, to contribute to minimise current distortions due to the VAT exemption of financial services and to reduce possible cross border double taxation. It will also promote better regulation principles and contribute to a more streamlined and simplified tax environment for financial services, on the basis of a comprehensive analysis of existing and developing national frameworks and their consequences for the functioning of the Internal Market. In addition, the Commission will take into account the cumulative impact of the overall regulatory reform of this sector.

Innovative financing mechanisms in general and new financial sector taxes in particular could be an important element in responding to the current global and European challenges. As concluded above, the FTT is an instrument that is best suited to raising revenues at the global level. The challenge is to design a global financial transactions tax that would generate sufficient revenue while minimising its adverse economic effects. The Commission will support further exploration and development of the FTT and its variants at G-20 level and will work to promote an agreement with the most relevant international partners. In the light of the analysis undertaken to date, FTT appears less suitable for unilateral introduction at EU-level since the risks of relocation are high and would undermine the ability to generate revenue.

At this stage the Commission considers that there is greater potential for a Financial Activities Tax at EU-level. This option could deal with the current VAT exemption of the financial sector and raise substantial revenues. Given the innovative nature of this tax there is a need for further technical work on how it might be implemented.

In the light of the conclusions above, the Commission will therefore without delay launch a comprehensive impact assessment, which will further examine each of these options, in order to be in a position to make appropriate proposals on policy actions by summer 2011.

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.10.2010
COM(2010) 549 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

La taxation du secteur financier

{SEC(2010) 1166}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

La taxation du secteur financier

1. CONTEXTE

La récente crise financière a fait apparaître la nécessité de consolider le secteur financier, étant donné le coût de l'instabilité financière pour l'économie réelle. Par ailleurs, nous sommes confrontés à plusieurs grands défis dans les domaines du développement, de l'efficacité des ressources et de la lutte contre le changement climatique, lesquels ont des incidences budgétaires considérables. Dans ce contexte, une taxation supplémentaire du secteur financier pourrait-elle constituer un moyen envisageable d'augmenter les recettes?

Dans la perspective du sommet du G-20 de Toronto, le Conseil européen a conclu, le 17 juin 2010, que l'«UE devrait jouer un rôle de premier plan dans les efforts consentis pour définir une stratégie à l'échelle de la planète visant à l'instauration de systèmes de prélèvements et de taxes sur les établissements financiers, en vue de maintenir des conditions égales pour tous au niveau mondial, et elle défendra vigoureusement cette position vis-à-vis de ses partenaires du G-20. Il conviendrait de réfléchir à l'introduction d'une taxe mondiale sur les transactions financières et de faire avancer les travaux dans ce domaine.»

Le Parlement européen a également débattu des questions liées au secteur financier et à la taxation de celui-ci. Il a notamment, dans sa résolution du 10 mars 2010, demandé à la Commission et au Conseil d'étudier la manière dont une taxe sur les transactions financières pourrait servir à financer la coopération au développement et à aider les pays en développement dans la lutte contre le changement climatique, ainsi que contribuer au budget de l'Union européenne (UE). Certains États membres ont déjà pris des mesures en matière de taxation des banques.

Ces débats ne se limitent pas au niveau de l'Union européenne. Il s'agit en effet de questions qui témoignent de la nature mondiale et systémique de la crise financière et de ses conséquences. Des discussions ont eu lieu au G-20 à propos de nouvelles formes de taxation. Toutefois, il n'y a pas de consensus mondial sur de nouveaux instruments fiscaux¹. Tout récemment, la question de la taxation des transactions financières a fait l'objet de discussions très médiatisées au cours de la réunion plénière de haut niveau sur les objectifs du millénaire pour le développement, organisée par les Nations unies. De plus, le groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique, mis en place par le secrétaire général de l'ONU, s'est également penché sur la mesure dans laquelle de grands

¹ Dans les conclusions du sommet du G-20 de Toronto, les dirigeants ont déclaré ce qui suit: «Nous nous sommes entendus sur le fait que le secteur financier devrait contribuer de manière substantielle et équitable à la prise en charge du fardeau lié aux interventions du gouvernement, lorsqu'elles se présentent, visant à remettre en état le système financier ou à financer le règlement, et à réduire les risques découlant du système financier. Nous avons reconnu qu'il existe une série d'approches stratégiques à cet égard. Certains pays ont choisi une taxe financière. D'autres ont adopté une approche différente.»

secteurs actifs à l'échelle planétaire, dont le secteur financier mais aussi celui des transports aériens et maritimes internationaux, permettraient de générer des recettes nouvelles.

La présente communication contribue au débat en cours et couvre deux instruments, la taxe sur les transactions financières (TTF) et la taxe sur les activités financières (TAF).

2. OBJECTIFS ET JUSTIFICATION DE NOUVELLES TAXES SUR LE SECTEUR FINANCIER

Indépendamment de l'instrument fiscal considéré, est-il justifié d'adapter le régime fiscal pour faire contribuer le secteur financier de manière équitable et substantielle aux budgets publics? La Commission voit trois arguments plaidant dans ce sens.

Premièrement, les taxes pourraient contribuer, en complément des profondes réformes du secteur financier en cours, à renforcer l'efficacité et la stabilité des marchés financiers et à réduire leur volatilité ainsi que les effets néfastes d'une prise de risque excessive. Le secteur financier pourrait notamment prendre des risques excessifs en raison d'une série de facteurs, allant de la perspective d'un soutien public effectif ou escompté (qui entraîne des problèmes d'aléa moral) et des asymétries informationnelles aux structures des rémunérations, qui, combinés à l'évolution macroéconomique, ont contribué à la crise actuelle. Ainsi, le comportement du secteur financier entraîne des externalités négatives pour le reste de l'économie. Une taxe corrective destinée à internaliser ces externalités peut donc se justifier, pour autant que tel soit son objectif affiché.

La crise financière et économique a mis en évidence un certain nombre d'incitations biaisées dans le secteur financier ainsi que de faiblesses du cadre de régulation et de supervision du système financier. En conséquence, d'importantes réformes réglementaires ont été adoptées ou sont en cours d'élaboration². Il existe un large consensus quant au fait que les réformes du cadre de régulation et de supervision sont essentielles au renforcement de la résilience et de la stabilité du système financier.

La Commission a proposé de nouveaux mécanismes de gestion des crises destinés à améliorer la capacité des autorités publiques à gérer les défaillances survenant dans le secteur bancaire³. Il s'agirait notamment de mettre en place un réseau de fonds de résolution nationaux financés par un prélèvement auprès du secteur bancaire. La Commission a exposé sa position sur la question dans une récente communication [COM(2010) 254 final] et précisera ses propositions dans un avenir proche.

De nouvelles taxes pourraient, tout en constituant une source de recettes, contribuer indirectement, et en complément de la régulation, à la réalisation de l'objectif de renforcement de la stabilité du système financier en dissuadant les opérateurs de se livrer à certaines activités à risque.

Deuxièmement, on considère que le secteur financier porte une lourde part de responsabilité dans la survenue et l'ampleur de la crise et de ses effets négatifs sur le niveau d'endettement des États à travers le monde. On pourrait également justifier la création de nouvelles taxes par le fait que le secteur a bénéficié d'un soutien public massif au cours de la crise et qu'il devrait donc apporter une contribution équitable en retour. En participant à l'assainissement

² La Commission a présenté des initiatives dans sa communication COM(2010) 301 final.

³ COM(2009) 561 final.

budgétaire, à l'apport de ressources auxiliaires et à l'efficacité économique, de nouvelles taxes sur le secteur financier pourraient contribuer à la mise en place de conditions propices à une croissance plus durable, comme cela est envisagé dans la stratégie «Europe 2020».

Troisièmement, la plupart des services financiers sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée dans l'UE. Cette situation s'explique par le fait que la majeure partie des revenus des services financiers est fondée sur les marges et donc difficilement imposable au titre des règles actuelles de la TVA.

Certains arguments plaident, comme on le voit, en faveur d'une contribution plus juste et plus importante du secteur financier aux finances publiques. Ce débat se déroule dans un contexte général d'assainissement budgétaire dans l'Union et ailleurs et à l'heure où le monde est confronté à au moins deux problèmes stratégiques urgents aux incidences budgétaires considérables. L'UE a en effet pris des engagements substantiels en faveur du développement et de la lutte contre le changement climatique⁴. Pour qu'elle puisse les respecter, il est nécessaire d'envisager de nouvelles sources de recettes de manière plus approfondie⁵.

Les États membres de l'UE commencent à mettre en place des instruments fiscaux nationaux pour répondre aux défis évoqués plus haut. Il importe que ces évolutions se fassent dans un cadre coordonné, faute de quoi les différences entre des systèmes nationaux fondés sur des bases imposables divergentes pourraient encourager le recours à l'arbitrage fiscal et se traduire par des distorsions dans la répartition entre les marchés financiers de l'UE. L'émergence de solutions nationales non coordonnées risque également d'entraîner des cas de double imposition et la fragmentation du secteur financier, ce qui entraverait le bon fonctionnement du marché unique.

Toute mesure fiscale doit également s'envisager dans le cadre plus large des efforts actuels en matière de réforme de la réglementation du secteur financier, compte tenu notamment du renforcement probable des exigences relatives au ratio de fonds propres et des discussions sur l'introduction éventuelle de prélèvements bancaires. Il ne faut pas perdre de vue l'effet cumulatif de ces mesures (en particulier si elles ne sont pas soigneusement coordonnées et introduites progressivement), de façon à ne pas compromettre l'existence d'un secteur financier viable, apte à financer correctement et efficacement l'économie au sens large.

3. TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES (TTF)

La TTF est conçue comme une taxe sur la valeur de chaque transaction. Pour qu'elle ait une large portée, il convient qu'elle s'applique à une vaste gamme d'instruments financiers (c'est-à-dire les actions, les obligations, les devises et les produits dérivés), même si certaines des

⁴ Les pays développés sont également convenus, dans l'accord de Copenhague, d'un objectif consistant à mobiliser conjointement 100 milliards USD chaque année d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement dans la lutte contre le changement climatique. Pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, l'UE s'est engagée à porter le budget de son aide publique au développement (APD) à 0,7 % de son revenu national brut d'ici 2015, ce qui pourrait se traduire par un doublement de l'APD de l'UE, qui passerait de près de 50 milliards EUR en 2008 à un montant estimé de 100 milliards EUR en 2015.

⁵ La Commission a publié un document de travail des services de la Commission, intitulé «Innovative financing at a global level» [SEC(2010) 409 final], dans lequel elle se penche sur le potentiel de sources de financement innovantes au niveau mondial s'agissant de lever des fonds destinés à répondre aux problèmes évoqués plus haut.

propositions actuelles envisagent d'en restreindre le champ d'application à un sous-ensemble de produits (par exemple un prélèvement sur les transactions en devises)⁶.

3.1. Aspects liés aux recettes

Les recettes qu'une TTF est susceptible de générer et l'ampleur de ses effets économiques varient considérablement selon sa couverture (mondiale, UE ou nationale), les produits concernés et l'importance des activités de négociation dans une juridiction donnée. En l'absence de consensus international sur l'application d'une taxe de ce type, les recettes dépendraient du degré de délocalisation des activités de négociation mobiles. Les possibilités de contournement du fait de la réorganisation des produits financiers et le taux de taxation choisi ont également une influence.

À l'échelle mondiale, on estime que les recettes fiscales se seraient élevées à environ 60 milliards EUR en 2006 dans le cas d'une taxe de 0,1 % sur les transactions en actions et en obligations. Certaines études arrivent à des chiffres dix fois plus importants si l'on inclut les produits dérivés. Toutefois, ces produits dérivés posent certains problèmes techniques, comme la détermination de la base imposable⁷, et la précision des estimations de recettes est sujette à caution. L'expérience a montré qu'il y a un écart considérable entre les recettes attendues et les recettes réelles. Les transactions en devises posent également un certain nombre de problèmes si la taxe est prélevée uniquement au niveau national⁸. Si seules les actions et les obligations échangées sur les marchés boursiers étaient incluses dans la base imposable, la taxe permettrait de lever environ 20 milliards EUR dans l'UE-27⁹. Si l'on inclut les produits dérivés, les estimations de recettes sont bien plus importantes, jusqu'à 150 milliards EUR selon certains calculs. Sur la base des données de 2007, un prélèvement limité de 0,005 % sur les transactions en devises concernant les monnaies les plus échangées au monde permettrait de lever 24 milliards EUR chaque année.

Les recettes générées seraient essentiellement collectées dans un nombre limité de pays où se concentrent les activités de négociation. Cette répartition inégale serait encore plus marquée si les produits dérivés étaient inclus. D'une part, cette situation pourrait rendre plus difficile un accord sur une taxe, car tous les pays seraient tenus de la mettre en œuvre, mais seul un nombre limité d'entre eux en recueillerait les bénéfices. D'autre part, on peut affirmer que les investisseurs du monde entier utilisent les marchés centraux. Tous les utilisateurs contribuent donc aux recettes de la taxe, ce qui lui donne une dimension mondiale. Pour cette raison, la TTF est susceptible de constituer une bonne source de recettes à l'échelle planétaire.

⁶ La question du prélèvement sur les transactions en devises est brièvement abordée dans le document de travail des services de la Commission. Aux fins de la présente communication, la TTF à large champ d'application couvre les transactions boursières sur obligations et produits dérivés, ainsi que les instruments négociés de gré à gré (over-the-counter, OTC), dont les transactions sur produits dérivés et les opérations de change au comptant.

⁷ En cas de TTF généralisée, la perception devrait être relativement simple pour les produits échangés sur les places boursières. Pour les produits négociés de gré à gré, la gestion de la taxe serait plus complexe, mais réalisable compte tenu de la tendance au renforcement des obligations en matière d'enregistrement et de la proposition de la Commission relative à un règlement sur les produits dérivés négociés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux [COM(2010) 484/5].

⁸ Les experts participant au Groupe de travail sur les transactions financières internationales pour le développement, mis en place par le Groupe pilote, ont, pour diverses raisons, recommandé qu'un prélèvement sur les transactions en devises soit appliqué au niveau mondial. <http://www.leadinggroup.org/article668.html>.

⁹ On s'attend à une réduction des volumes d'échange de 30 % pour les obligations et de 20 % pour les actions.

Il importe toutefois de tenir compte de la charge économique que représente la taxe. En général, les taxes frappant le secteur financier sont susceptibles d'entraîner une certaine redistribution de revenus des actionnaires des banques, gestionnaires et acteurs de marché vers le grand public. On peut s'attendre à ce que le fardeau de la taxe soit en partie répercuté sur les acheteurs et les clients moyens, mais tout dépend de la capacité des contribuables à éviter la taxe. Indirectement, la taxe augmenterait également le coût du capital pour les gouvernements et les entreprises. Il n'existe pas de preuve empirique de l'incidence réelle d'une telle taxe.

3.2. Effets sur l'efficacité des marchés et la stabilité économique

L'un des arguments avancés en faveur de la TTF est que celle-ci permettrait de mettre en œuvre le principe du «pollueur-payeur» et contribuerait donc également à internaliser les externalités négatives potentielles des activités du secteur financier. D'aucuns affirment qu'une TTF à large champ d'application aiderait à stabiliser les marchés financiers en réduisant les opérations spéculatives à court terme du fait de la pénalisation des transactions indésirables sur les marchés financiers, essentiellement les transactions de haute fréquence (*high frequency trading*).

Plusieurs aspects doivent être pris en compte. Premièrement, les gains d'efficacité sont incertains, car la taxe pourrait accroître la volatilité des prix en diminuant la liquidité du marché, par exemple sur les marchés utilisés pour la couverture de risque. Deuxièmement, si l'intérêt des transactions à grande vitesse (*high speed trading*) pour l'économie est discutable, la mesure dans laquelle cette activité a constitué l'un des principaux facteurs d'externalités négatives dans cette crise doit encore être étudiée. Troisièmement, la TTF porte sur la valeur brute des transactions. Dès lors qu'elle est prélevée sur la transaction plutôt que sur la valeur ajoutée, elle est cumulative. Les produits les plus fréquemment échangés seront soumis à une charge fiscale plus lourde.

Idéalement, pour améliorer l'efficacité du système, la TTF devrait être prélevée sur les transactions «nuisibles» ou hautement spéculatives. Dans la pratique, il n'est cependant pas possible de distinguer ces transactions des transactions «normales». Par conséquent, pour qu'elle atteigne son objectif en matière d'efficacité, il faudrait que la TTF soit prélevée sur une assiette aussi vaste que possible. Une TTF à champ d'application restreint pourrait réduire le risque de délocalisation si elle est bien conçue¹⁰. Toutefois, si seules certaines transactions sont taxées, la TTF perturberait l'intermédiation financière en favorisant certaines activités qui n'y seraient pas soumises. De plus, en fonction de la manière dont elle est conçue, la TTF pourrait créer des possibilités d'évasion, par un phénomène de réorganisation et de substitution.

Pour limiter effectivement les activités ayant des effets externes négatifs potentiels au niveau mondial et pour éviter la délocalisation des activités de négociation, il convient que la taxe soit appliquée dans l'ensemble des centres financiers. Ces centres internationaux sont largement interconnectés et les sociétés peuvent sans grands frais transférer leurs échanges de l'un à l'autre. De plus, beaucoup de sociétés financières fonctionnent avec des filiales mondiales. Par conséquent, le fait que la TTF doive reposer sur une large base pour pouvoir atteindre ses objectifs en matière d'efficacité et de recettes signifie également qu'elle devra

¹⁰ Les modalités de la taxe dépendront de la base d'imposition exacte retenue. Il pourrait s'agir, par exemple, des transactions en devises, des actions ou des obligations.

faire l'objet d'une forte coordination au niveau mondial pour réduire le risque de délocalisation et d'évasion.

3.3. Appréciation

Au niveau mondial, une TTF pourrait constituer un moyen approprié de lever des recettes en vue notamment du financement d'objectifs stratégiques planétaires. Pour qu'elle fonctionne de manière efficace et équitable, il convient que les pays participants essaient de trouver un accord sur des outils de financement mondiaux acceptables pour tous. La Commission est résolue à poursuivre le travail avec ses partenaires internationaux en vue de parvenir à cet accord, notamment dans le cadre du G-20.

Une taxe sur les transactions financières pourrait être envisagée au seul niveau de l'UE. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le secteur financier est un secteur mondial dont les acteurs sont interconnectés. Les activités financières se concentrent dans un petit nombre de centres financiers au sein et en dehors de l'Union européenne, lesquels se font concurrence sur la scène internationale. La finance est également un domaine complexe et changeant, et les principaux acteurs ont développé une capacité à trouver des manières nouvelles et innovantes de faire leurs affaires et de structurer les transactions financières.

4. TAXE SUR LES ACTIVITES FINANCIERES

La taxe sur les activités financières (TAF) telle qu'elle est proposée par le FMI constitue un autre instrument susceptible d'améliorer la taxation du secteur financier et de réduire les externalités négatives potentielles. Dans sa forme la plus large (fondée sur la méthode par addition, ci-après «TAF additive»), la TAF porte sur la totalité des bénéfices et des rémunérations. Elle peut également être conçue de façon à ne frapper que le risque et/ou les rentes économiques¹¹. Contrairement à la TTF, qui touche chaque acteur du marché financier selon les transactions qu'il effectue, la TAF frappe les sociétés. La présente communication se concentre sur la TAF additive.

4.1. Aspects liés aux recettes

Pour les vingt-deux économies développées couvertes par le rapport du FMI au G-20, une TAF additive de 5 % générerait des recettes correspondant en moyenne à 0,28 % du PIB¹². Si l'on se fonde sur les estimations par pays pour la part du PIB afin de calculer les valeurs absolues, on arrive à un total de recettes pour les vingt-deux pays d'environ 75 milliards EUR. Pour l'UE-27, la TAF additive permettrait de récolter jusqu'à 25 milliards EUR.

La distribution géographique des revenus refléterait en grande partie la répartition réelle du secteur financier dans l'UE. Toutefois, les recettes ne sont pas aussi concentrées que dans le cas de la TTF, car la TAF ne se fonde pas sur les activités de négociation, qui ont essentiellement lieu dans quelques centres financiers, mais sur les rémunérations et les bénéfices, qui sont plus uniformément répartis. À cet égard, la TAF serait mieux adaptée que la TTF pour lever des recettes en vue de l'assainissement des budgets nationaux, qui, dans de nombreux États membres, est une tâche urgente.

¹¹ Ces deux options sont examinées en détail dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication.

¹² FMI (2010) Taxation du secteur financier — Rapport du FMI au G-20 et documents connexes.

En ce qui concerne la charge économique, les effets dépendent des modalités concrètes de la taxe. En pratique, il n'existe pas de preuve empirique de l'incidence réelle d'une TAF. Si la taxe devait être répercutée sur le client, et étant donné qu'il n'y a pas de déduction pour les clients professionnels, le fardeau de la taxe pourrait également peser en partie sur les épaules des utilisateurs des services financiers.

4.2. Effets sur l'efficience des marchés et la stabilité économique

Les effets de la taxe sur les activités financières dépendront des modalités retenues. Une TAF additive ne modifiera pas directement les structures des marchés où opèrent les établissements financiers, dès lors qu'elle frappe les revenus indépendamment de la manière dont ils sont générés. En ce sens, elle n'opère pas de discrimination entre les différents produits, pas plus qu'elle ne dépend du niveau du chiffre d'affaires. Il s'agit d'un concept intéressant au niveau de l'UE, car cette taxe permet de lever des recettes et de résoudre certaines questions en suspens concernant la taxation des services financiers.

La TAF porte sur la totalité des profits découlant des activités commerciales des établissements financiers. Elle est donc perçue sur toutes les activités, pas uniquement sur les activités de négociation. Elle ne modifie pas le prix des instruments financiers, et n'influence donc pas la structure du marché en tant que telle. Ce qui précède signifie également qu'elle n'a pas d'incidence directe sur l'existence du *high-speed trading*.

La TAF pourrait renforcer les incitations actuelles au transfert de bénéfices par une délocalisation des revenus et des rémunérations en dehors de l'UE. Néanmoins, compte tenu de la nature de la base imposable et de la nécessité pour les établissements financiers de réaliser, en règle générale, leurs activités de base là où se trouvent leurs clients, ces incitations à la délocalisation pourraient être limitées. Cet élément doit être mis en balance avec le fait que l'évolution technologique est susceptible d'accroître la mobilité du secteur financier. Enfin, l'introduction de la TAF par certains États membres seulement pourrait créer sur le marché intérieur des distorsions éventuellement incompatibles avec la nécessité d'assurer des conditions de concurrence égales entre tous les États membres.

4.3. Appréciation

La TAF additive peut se concevoir comme une taxe sur une valeur de substitution pour la valeur ajoutée totale générée par les sociétés du secteur financier¹³. Toutefois, si cette taxe est censée compléter la TVA actuelle, un certain nombre d'aspects techniques doivent encore être réglés pour aligner les deux taxes. La Commission estime que la possibilité d'une TAF mérite d'être examinée dans le contexte de l'UE. Il faut notamment à cet effet évaluer les implications possibles de cette taxe en termes de concurrence et analyser si celles-ci peuvent être compensées par d'éventuels éléments de nature à dissuader les sociétés de délocaliser leurs activités.

¹³ Étant donné qu'elle frappe les salaires et les rémunérations, qui constituent une valeur de substitution pour la valeur ajoutée, la TAF permettrait d'apporter une solution au problème de l'exonération de la TVA dont bénéficie le secteur financier. Toutefois, plusieurs obstacles doivent encore être levés pour rendre cette taxe compatible avec le système de TVA existant.

5. CONCLUSIONS GENERALES ET LIGNES D'ACTION POUR L'AVENIR

Le monde doit relever des défis de taille à l'heure où, de plus en plus, les finances publiques sont mises à rude épreuve à travers l'UE. Ces défis sont nombreux et variés. Il est notamment nécessaire d'améliorer la stabilité et le fonctionnement du secteur financier pour atténuer les externalités négatives pour le reste de l'économie, d'assainir des finances publiques malmenées par la crise financière tout en respectant les engagements pris envers les pays en développement ainsi que de lutter contre le changement climatique et la raréfaction des ressources mondiales.

Face à ces défis, certains arguments plaident en faveur d'une modification du régime de taxation des activités du secteur financier. Ce secteur doit contribuer de manière équitable et substantielle aux budgets publics et l'on peut soutenir que cette contribution doit être plus importante qu'à l'heure actuelle, compte tenu de la position spéciale qu'il occupe dans l'économie, qui est apparue plus que clairement lors de la crise financière, et du fait que certains de ses services sont exonérés de la TVA.

Dans toute action future en matière de taxation du secteur financier, la Commission tiendra compte de la nécessité de créer les conditions d'une taxation juste et équilibrée de ce secteur en contribuant à instaurer des conditions de concurrence plus équitables pour celui-ci au sein du marché intérieur, tant vis-à-vis des autres secteurs qu'en interne, de contribuer à réduire au minimum les distorsions actuelles liées à l'exonération de la TVA applicable aux services financiers et d'éviter les cas éventuels de double imposition transfrontalière. La Commission encouragera également l'adoption des principes du «mieux légiférer» et œuvrera en faveur d'un régime de taxation des services financiers plus rationnel et simplifié, sur la base d'une analyse globale des cadres fiscaux nationaux actuels et projetés et de leurs conséquences sur le fonctionnement du marché intérieur. Elle prendra par ailleurs en considération l'incidence cumulative de la réforme globale de la régulation en cours dans ce secteur.

Les instruments de financement innovants en général, et les nouvelles taxes sur le secteur financier en particulier, peuvent constituer un élément important de la réponse à apporter aux défis mondiaux et européens auxquels nous sommes actuellement confrontés. Comme on l'a conclu plus haut, la TTF est un instrument qui se prête mieux à la levée de recettes au niveau mondial. La difficulté consiste à mettre au point un système de taxe mondiale sur les transactions financières qui génère des recettes suffisantes tout en réduisant au minimum les effets négatifs sur l'économie. La Commission soutiendra une analyse plus approfondie et la mise au point de la TTF et de ses variantes dans le cadre du G-20, et œuvrera à la promotion d'un accord avec les principaux partenaires internationaux. Il ressort des analyses effectuées à ce jour que la TTF se prête moins à une introduction unilatérale à l'échelle de l'Union, car les risques de délocalisation sont importants et compromettraient le potentiel de recettes de la taxe.

À ce stade, la Commission considère qu'une taxe sur les activités financières serait plus opportune au niveau de l'Union européenne. Cette taxe permettrait de régler le problème actuel de l'exonération de la TVA dont bénéficie le secteur financier et de lever des recettes considérables. Étant donné la nature nouvelle d'une telle taxe, il est nécessaire de réaliser d'autres travaux techniques sur la manière dont elle pourrait être mise en œuvre.

À la lumière de ces conclusions, la Commission lancera donc très prochainement une analyse d'impact complète, qui examinera en détail chacune des options proposées, afin de pouvoir présenter d'ici l'été 2011 des propositions appropriées quant aux actions envisageables.