



Brüssel, 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV

tõhustatud koostöö rakendamise kohta finantstehingute maksu valdkonnas

{COM(2013) 71 final}
{SWD(2013) 28 final}

1. SISSEJUHATUS

28. septembril 2011 võttis komisjon vastu ettepaneku¹ nõukogu direktiivi kohta, milles käsitletakse finantstehingute maksu ühist süsteemi ja muudetakse direktiivi 2008/7/EÜ².

Nõukogu töörühma „Maksuküsimused – kaudne maks (finantstehingute maks)” (edaspidi „nõukogu töörühm”) seitsmel koosolekul, mis alguses toimusid Poola ja hiljem Taani eesistumise ajal, ning kus esitati ja arutati ka mitmeid alternatiivseid võimalusi komisjoni ettepaneku alusel finantstehingute maksustamisele, sai selgeks, et finantstehingute maksu ühisele süsteemile, olgu see siis komisjoni ettepaneku alusel või selle mis tahes variant, ei olnud kõigi liikmesriikide tasandil võimalik ühehäälselt toetust saada.

Nõukogu 22. juuni 2012. aasta istungil kordasid juba varem finantstehingute maksu ühisele süsteemile vastuseisu väljendanud liikmesriigid seda. Asjaolusid arvesse võttes väljendasid mitu teist liikmesriiki kavatsust taotleda luba hakata tegema tõhustatud koostööd vastavalt ELi lepingu artiklile 20 ja ELi toimimise lepingu artiklile 329.

Sellistel asjaoludel on üksteist liikmesriiki (Austria, Belgia, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Itaalia, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania) esitanud komisjonile ametliku taotluse, milles märgitakse, et nad soovivad alustada finantstehingute maksu ühise süsteemi loomise alal omavahelist tõhustatud koostööd ning selleks peaks komisjon esitama nõukogule vastava ettepaneku.

23. oktoobril 2012 esitas komisjon nendele taotlustele oma märkused. Komisjon ei leidnud kõnealuste taotluste puhul ühtegi juhtu, mis oleks vastuolus aluslepingu sätetega, ning pärast seda, kui ta oli hinnanud poliitilist võimalikkust kõnealuses küsimuses edu saavutada, esitas nõukogu otsuse ettepaneku, millega antakse luba teha tõhustatud koostööd finantstehingute maksu valdkonnas. Pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist 12. detsembril 2012, andis nõukogu 22. jaanuaril 2013 loa tõhustatud koostöömenetluseks.

2. MENETLUSKÜSIMUSED NING KONSULTEERIMINE HUVITATUD ISIKUTEGA

Käesoleva mõjuhindangu koostamiseks korraldati nõupidamisi kõigi huvitatud isikutega, nagu on ette nähtud mõjuhindamissuunistega. Kõnealuse analüüsi, milles käsitletakse poliitikavalikuid ja finantstehingute maksu valdkonnas tehtava tõhustatud koostöö rakendamise mõjusid, koostamiseks kasutati mõjuhindangut, mis oli lisatud komisjoni esialgsele ettepanekule,³ mille kohta viidi läbi laiaulatuslik konsultatsioon. Samuti põhineb see käesoleva mõjuhindangu lisadel ning Euroopa Komisjoni läbiviidud ja avaldatud täiendaval analüüsil⁴.

¹ KOM(2011) 594, 28. september 2011.

² Nõukogu direktiiv 2008/7/EÜ, 12. veebruar 2008, kapitali suurendamise kaudse maksustamise kohta (ELT L 46, 21.2.2008, lk 11–22).

³ SEK(2011) 1102 (lõplik).

⁴ Vt nt finantstehingu maksu käsitlev Euroopa Komisjoni veebisait: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm või

3. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Finantssektori ja muude sektorite finantstehingutele kehtivad praegu mõned siseriiklikud ühtlustamata maksud, mis põhjustavad maksustamata jätmist ja topeltnmaksustamist nii EL 11+ riikides kui ka mitteosalevates liikmesriikides, ning finantsteenuste ühtse turu killustatust. Kõnealuste algatuste üks põhieesmärke finantssektori maksustamisel on olnud ja on edaspidi see, et finantssektor annaks õiglase ja olulise panuse selliste päästeoperatsioonide rahastamisse, millest ta saab otseselt või kaudselt kasu. Majanduse areng alates majandus- ja finantskriisi puhkemisest ning finantsturgude suhteliselt edukas stabiliseerimine ei mõjuta lahendamist vajava probleemi eripära, nimelt maksumaksjate eelrahastatud hiiglaslikud kulud finantssektori päästmiseks, järjest suurenev vajadus viia riikide rahandus jätkusuutlikule teele ning finantssektori õiglase ja suure panuse puudumine.

4. EESMÄRGID

Üldised eesmärgid on järgmised:

- kehtivate õigusaktide ühtlustamine;
- soovimatu turukäitumise piiramine ja seeläbi turgude stabiliseerimine;
- finantseerimisasutuste õiglase ja suure panuse tagamine hiljutise kriisi kulude katmisesse.

5. POLIITIKAVALIKUD

Baasstsenaarium, millega alternatiivseid poliitikaalikuud võrreldakse, peaks olema olukord, kus puudub finantstehingute maksu ühise süsteemi kokkulepe nii EL 27 kui ka EL 11+ tasandil.

Kõnealust baasstsenaariumi iseloomustavad pidevas muutumises olevad erinevad kooskõlastamata siseriiklikud korrad (kuna osad liikmesriigid otsustasid oma süsteeme muuta või kehtestada finantstehingute maksu uusi vorme)⁵, mida iseloomustavad üldjuhul:

- suhteliselt kitsas maksu reguleerimisala enamikus riikides, hõlmates üldiselt väärtpaberitega kauplemist (eriti aktsiatega) vaid reguleeritud turgudel, maksustades tuletisinstrumente ja börsiväliseid tehinguid vähesel määral või üldse mitte;
- märkimisväärne finantsinstrumentide asendamine, et vältida maksustamist;
- finantsinstrumentide ja turuosaliste maksuvabastused (nt tuletisinstrumentid, eurofondi aktsiad/osakud, turutegijad, maaklerid jne);
- maksu koguvad tavaliselt vahendajad/maaklerid ja tavaliselt ei kehtestata seda finantstehingu mõlemale poolele.

ECFIN(2012) – Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model (Economic paper) (majandusraport, mille koostasid Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

⁵ Tõhustatud koostöö tsoonis on kolm liikmesriiki kehtestanud erinevad finantstehingute maksu vormid. Lisaks kavatses analüüsi koostamise ajal veel kolm riiki lähitulevikus kehtestada oma enda siseriikliku kava.

Seetõttu toovad kõnealused maksud suhteliselt vähe tulu, ei soodusta vabatahtlikku järgimist ning juba kehtestatud maksusüsteemid on vastuolus maksustamise põhimõttega, milleks on peamiselt tulude suurendamine, st sarnaste juhtumite (turuosalised, finantsinstrumendid, kauplemiskohad) sarnane kohtlemine. See omakorda käivitab konkurentsimoonutused nii liikmesriikide siseselt kui ka ühtsel turul.

Nende baasstsenaariumi puuduste parandamiseks on ette nähtud erinevad alternatiivsed meetmed:

- valik A: finantstehingute maks üleilmselt;
- valik B: finantstehingute maks EL 27 liikmesriikides;
- valik C: finantstehingute maks EL 11+ riikides tõhustatud koostöö kaudu;
- valik D: väljaspool ELi aluslepingute raamistikku kooskõlastatud finantstehingute maks.

Valikud A ja B jäetakse poliitilise teostatavuse puudumise tõttu lähitulevikuks kõrvale.

6. POLIITIKAVALIKUTE VÕRDLUS

2011. aasta septembri algsele ettepanekule lisatud mõjuhinnang näitab selgelt, et kooskõlastatud ELi meetmete puudumisel ei ole võimalik täita ühtegi finantssektori maksustamise eesmärki. Teisisõnu põhjustaks vaid kooskõlastamata siseriiklikele meetmetele tuginemine arvukate siseriiklike finantssektori maksustamise süsteemide tekkimist, mis kahjustaksid ühtse turu nõuetekohast toimimist ja käivitaksid paljud topeltmaksustamise ning isegi topelt maksustamata jätmise juhud. Seda vaatamata üldeesmärgile, milleks on finantssektori õiglase ja suure panuse tagamine kriisi kulude katmisesse. Erinevate toodete, kauplemiskohtade ja turuosaliste vahel ei oleks maksude neutraalsust ning turuosalistel oleks lihtne oma tehinguid, eelkõige mobiilseid kavandada nii, et nad ei peaks makse tasuma. Seetõttu oleks potentsiaalne tuluallikas suhteliselt väike (välja arvatud oluliste finantskeskustega riikides) ja maksustamisest oleks vähe abi, et tugevdada reguleerimise tõhusust, millega ajendatakse loobuma meetmetest, mis ei paranda finantsturgude toimimist ja stabiilsust, põhjustades samal ajal lühinägelikku käitumist ja kasu taotlemist.

Sellises võrdluses ja ülemaailmse lahenduse puudumisel oleks 2011. aasta septembris komisjoni esitatud finantstehingute maksu ühisel süsteemil EL 27 liikmesriikide jaoks (valik B) kõigis valdkondades väga positiivsed tulemused. Sellega saaks ära hoida igat liiki topeltmaksustamise või topelt maksustamata jätmise EL 27 liikmesriikides ja kujundada maksu sellisena, et see oleks neutraalne kõigi turuosaliste, kauplemiskohtade ja finantsinstrumentide suhtes. Tänu selle laiale maksubaasile, tugevatele ümberpaigutumist, maksudest kõrvalehoidmist ja vältimist takistavatele tunnustele oleks EL 27 liikmesriikide ühine süsteem võimaldanud kindlustada selle, et finantssektor annab õiglase ja suure panuse kriisi kulude katmisesse, ajendades samal ajal loobuma meetmetest, mis kahjustavad finantsturgude toimimist või stabiilsust.

Finantstehingute maksu ühise süsteemi kehtestamine EL 27 liikmesriikides ei olnud aga poliitilistel põhjustel teostatav ja seda ei ole võimalik saavutada ka lähitulevikus. Seetõttu on 11 liikmesriiki, moodustades üheskoos kogu EL 27 majandusest umbes kaks kolmandikku, esitanud taotluse jätkata finantstehingute maksuga tõhustatud koostöö kaudu (valik C), algse komisjoni ettepaneku eesmärkide ja ulatuse alusel. Kuigi see ei ole niivõrd tõhus, kui sama

poliitika rakendamine EL 27 tasandil (seni kuni kõik liikmesriigid ei ole liitunud finantstehingute maksu jurisdiktsiooniga, ei ole võimalik ära hoida kõiki topeltmaksustamise juhte kogu EL 27 ulatuses; lisaks ei oleks ümberpaigutumist ja maksudest kõrvalehoidmist takistavad sätted, olgugi et jätkuvalt tugevad, nii tõhusad kui EL 27 finantstehingute maksu korra puhul), tähendaks finantstehingute maksu ühine süsteem EL 11+ riikide tasandil võrreldes baasstsenaariumiga olulist edasiminekut.

Taani eesistumise ajal arutati nõukogu töörühma kuuel koosolekul ka mitmeid finantstehingute maksu allvalikuid. Arutelude toimumise ajal eeldati, et finantstehingute maksu ühine süsteem kehtestatakse EL 27 tasandil, mitte väiksemas arvus liikmesriikides. Sama arutelu võib tekkida ka väiksema rühma liikmesriikide omavahelistes aruteludes. Erinevad arutlusel olnud variandid võib koondada nelja allvalikusse:

- kestvalt vabastada direktiivi reguleerimisalast teatavad finantsinstrumendid, näiteks eurofondi või alternatiivsete investeerimisfondide aktsiate emiteerimine ja tagasivõtmine, riigivõlakirjade ja vekslitega kauplemine või repotehingute ning tuletislepingute sõlmimine ja muutmine (allvalik C.1);
- kestvalt vabastada direktiivi reguleerimisalast teatavad туруosalised, näiteks valitsemissektori võla haldajad, piirkondlikud arengupangad, teise ja kolmanda pensionisamba fondide tegevused, nn kliendi korralduste täitjad nagu turutegijad, maaklerid ja omandiga kauplejad (allvalik C.2);
- ühise süsteemi ümberpaigutumist takistavate tunnuste tugevdamine täiendades residentsuse põhimõtet emiteerija põhimõtte elementidega ja muutes piirkondliku maksu mõju, korraldades ümber kriteeriumite järjekorda, millega määratakse kindlaks liikmesriikide maksupädevus (allvalik C.3);
- ühise süsteemi vaid järkjärguline kehtestamine, st teatavate turuosaliste, kauplemiskohtade ja toodete ajutine vabastamine ning maksubaasi vaid järjestikune laiendamine (allvalik C.4). Seega võib komisjoni algses ettepanekus esitatud ulatuse ja eesmärkide rakendamiseni kuluda mitu aastat.

Erinevate poliitikavalikute mõju analüüsiga on leitud, et nii valik C kui ka analüüsitud neli allvalikut oleksid paremad kui baasstsenaarium, kuna nad ei mõjutaks kõiki valdkondi (tabelis märgitud tähisega „+”), välja arvatud kriteeriumi „maksudest kõrvalehoidmist takistav”, sest sellisel juhul võib kõige mobiilsema maksubaasi maksustamata jätmine kujuneda siseriiklike maksustamise kordade kõige enam levinud mudeliks. Vaid allvalik C.3 oleks parem (võttes arvesse selle tulude suurendamist ja ümberpaigutumist takistavaid iseloomujooni) kui EL 11+ jaoks kohandatud komisjoni algne ettepanek (valik C).

Analüüsist järeldub ka see, et kaaluma peaks mõne allvalikutes C.1 ja C.3 paremini kavandatud meetme vastuvõtmist, samas kui allvalikul C.4 (mis läheneb järk-järgult täiemahulisele finantstehingute maksule) oleksid selged puudused võrreldes finantstehingute maksu ühise süsteemi üheaegse kehtestamisega, mis hõlmaks kõiki tooteid, turuosalisi ja turgusid.

Arvestades, et finantstehingute maksu ühist süsteemi ei ole võimalik EL 27 tasandil kehtestada ja võttes arvesse käesolevat analüüsi poliitikavalikute ja mõju kohta, võib seega kõige paljulubavam poliitika olla Euroopa Komisjoni 2011. aasta septembril esitatud ühise süsteemi ettepaneku kehtestamine 11 liikmesriigi tõhustatud koostöö raames, kohandades ja täiendades neid allvalikute C.1, C.2 ja C.3 järgmiste elementidega:

- eurofondi ja alternatiivsete investeerimisfondide osakute ja aktsiate emiteerimine direktiivi reguleerimisalast välja arvata, et mitte riskida kapitali suurendamise maksustamisega;
- valitsemissektori võla haldajad direktiivi reguleerimisalast välja arvata, et mitte häirida nende tegevusi turu sujuvamaks muutmisel;
- lisada emiteerija põhimõtte elemente ja täiendada „loa andmise” kriteeriumit, et tõhustatud koostöö kaudu kaotada potentsiaalne seaduselünk, tugevdades niiviisi ettepaneku ümberpaigutumist takistavaid tunnuseid.

Osalevate liikmesriikide vaheliste läbirääkimiste tulemusel võiks selguda, mil määral nad tahavad muuta kriteeriumite järjekorda, millega määratakse kindlaks asukohaliikmesriik ja ka piirkondliku maksu mõju, eriti kui on jõutud kokkuleppele õiglase tulude jaotamise süsteemi osas.

Tabel 1: Eri poliitikavalikute võrdlus*

	Ühtne turg	Maksude neutraalsus	Ümberpaigutumist/kõrvalehoidmist takistav	Potentsiaalne lisatulu	Üleliigsest riskimisest, kasu taotlemisest, lühinägelikust käitumisest loobuma ajendamine
Baasstsenaarium (meetmeid ei võeta)	0	0	0	0	0
Valik C (finantstehingute maks EL 11 riikides)	++	+++	++	+++	++
<u>Allvalik C.1</u> (EL 11 riikides, kestva finantsinstrumentide vabastusega)					
Eurofond / alternatiivsed investeerimisfondid	++	++	+	++	++
Valitsemissektori võlg	++	++	++	++	++
Repotehingud	++	++	+	+++	++
Tuletisinstrumentid	++	0	0	+	0
<u>Allvalik C.2</u> (EL 11 riikides, kuid kestva turuosaliste vabastusega)					
Valitsemissektori võla haldajad	++	+++	++	+++	++
Arengupangad	+	++	+	+++	++

Kliendi korralduste täitjad	+	+	+	+	0
Pensionifondid	+	++	+	++	+
<i>Allvalik C.3 (EL 11 riikides, kuid muutes artikli 4 kriteeriume)</i>					
Emiteerija põhimõtte elementide lisamine	++	+++	++	+++	+++
Kriteeriumite järjekorra muutmine	./.	./.	./.	./.	./.
„Loa andmise” kriteeriumi mõju taastamine	++	+++	++	+++	+++
<i>Allvalik C.4 (EL 11 riikides, kuid järk-järgult / ajutiste vabastustega)</i>					
	++	+	+	0 kuni +++	0+

* Need on mõjud EL 11+ liikmesriikides võrreldes baasstsenaariumiga, kus meetmeid ei võeta.

7. RAKENDAMINE, JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Õigusakti kohaldamise makro- ja mikromajanduslike tagajärgede hindamine võiks toimuda kolm aastat pärast direktiivi rakendamiseks ettenähtud õiguslike meetmete jõustumist. Komisjon esitab seejärel nõukogule aruande direktiivi tehnilise toimimise kohta.