

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

472. TÄYSISTUNTO 15. JA 16. KESÄKUUTA 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Finanssialan verotus”

KOM(2010) 549 lopullinen

(2011/C 248/11)

Esittelijä: **Stasys KROPAS**

Euroopan komissio päätti 7. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Finanssialan verotus

KOM(2010) 549 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 102 puolesta ja 16 vastaan 28:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission yleisiin aloitteisiin, joiden avulla pyritään vahvistamaan kasvua, muutoksensietokykyä ja rahoitusvakautta. Finanssialan vakaus ja tehokas toiminta sekä näihin liittyvän liiallisen riskinoton rajoittaminen, kuten myös oikeiden kannustimien luominen finanssialan laitoksille, olisi varmistettava asianmukaisella sääntelyllä ja valvonnalla. ETSK on hiljattain ilmaissut tukensa pankkien kriisinhallintakehystä.

1.2 Hallitukset ovat joutuneet kriisiin jälkimainingeissa toteuttamaan julkistalouden vakauttamistoimia, jotta maat selviävät kriisin kustannuksista ja laajemmista sosiaalisista ja taloudellisista seurauksista. ETSK katsoo, että finanssialan pitäisi antaa näihin toimiin oikeudenmukainen ja merkittävä panos.

1.3 Kuten komission tiedonannossa korostetaan, yhä useammat jäsenvaltiot toteuttavat jo yksipuolisia finanssialan verotukseen liittyviä toimia. Jäsenvaltioissa on otettu käyttöön erilaisia

verotusjärjestelmiä, joissa sovelletaan erilaisia veropohjia ja joissa efektiiviset verokannat sekä soveltamisala vaihtelevat. ETSK katsoo, että tällaisten verotusmekanismien veropohja pitäisi yhtenäistää ja että kaksoisverotuksen ehkäisemiseksi toteutettavia toimenpiteitä olisi koordinoitava. Jos komissio hyväksyy tällaisia aloitteita, sen pitäisi ottaa huomioon niiden kenties erilaiset vaikutukset eri jäsenvaltioihin, kunkin jäsenvaltion finanssimarkkinoiden laajuus ja kestävyys, jäsenvaltiossa sovellettava verokehys ja uusi vero, jota jäsenvaltio on mahdollisesti alkanut kantaa finanssialalta kriisin puhkeamisen jälkeen.

1.4 Uusilla maksuilla, vaatimuksilla ja säännöksillä voi olla hyvin monenlaisia vaikutuksia rahoitusjärjestelmään ja koko talouteen. Siksi niiden vaikutukset pääomapohjaan sekä pankkien ja finanssilaitosten kykyyn täyttää tehtävänsä talouden ja erityisesti pk-yritysten rahoittajina olisi arvioitava huolellisesti. EU:n

finanssialan yhteenlaskettua veropanosta olisi verrattava muihin aloihin. Uusien verojen vaikutukset EU:n finanssilaitosten globaaliin kilpailuasemaan on otettava huomioon.

1.5 Koska maksuvalmiuteen ja vakavaraisuuteen kohdistuneet paineet olivat ratkaisevia osatekijöitä kriisin puhkeamisessa, ETSK suosittaa, että mahdollisen finanssilaitoksilta kannettavan uuden veron suunnittelussa olisi otettava huomioon laitosten maksukyky ja kyky täyttää uudet pääomavaatimukset.

1.6 Komission olisi kiinnitettävä vaikutusarvioinnissaan erityishuomiota suhteellisuusperiaatteeseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että markkinatoimijoille ja finanssilaitoksille noudattamisvaatimuksista koituvan hallinnollisen rasituksen olisi oltava oikeassa suhteessa uuden veron tavoitteeseen. Jos komissio aikoo esittää uuden veron toteuttamista finanssitransaktioveron (*financial transaction tax*, FTT) muodossa, sen pitäisi pyrkiä johdonmukaisuuteen viime vuosina kehittämiensä, kaupankäynnin jälkeisiä toimintoja haittaavien veromenettelyjen yksinkertaistamista koskevan politiikan kanssa. Jos aikomuksena on ottaa käyttöön finanssitoimintaveron (*financial activities tax*, FAT), veropohja olisi suunniteltava niin, että varmistetaan johdonmukaisuus niiden tietojen kanssa, jotka finanssilaitoksilla on jo saatavilla nykyisessä tilinpäätösraportoinnin kehityksessä.

1.7 ETSK vahvistaa finanssitransaktioveron käyttöönottoa puoltavat päätelmät ja suositukset, jotka se esitti 15. heinäkuuta 2010 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾, mutta korostaa, että finanssitransaktiovero olisi mieluiten otettava käyttöön maailmanlaajuisesti eikä vain EU:ssa, sillä vaarana on yltyvä paine siirtää finanssitoimintaa EU:n ulkopuolisiin finanssikeskuksiin. Jos kuitenkin ilmenee, ettei finanssitransaktioveroa voida toteuttaa maailmanlaajuisesti, ETSK pitää mahdollisena sen käyttöönottoa EU:ssa ottaen huomioon Euroopan komission tekemän vaikutusarvioinnin tulokset.

1.8 Finanssitoimintaveron saattaa liittyä samanlaisia ongelmia kuin finanssitransaktioveroon, mukaan luettuna siirtymävaikutus. Tätä seikkaa olisi tutkittava komission alustavassa vaikutusarvioinnissa.

1.9 Mikäli otetaan käyttöön kassavirtoihin perustuva, arvonalisäverojärjestelmän ulkopuolinen uusi vero ja epätydyttävä alv vapautusjärjestelmä pidetään ennallaan, saattaa finanssilaitosten verotusjärjestelmästä tulla erittäin monimutkainen. Riippuen siitä, millaisia tuloksia komission vaikutusarvioinnista saadaan, ETSK katsoo, että jos finanssialan uusi vero aiotaan perustaa kassavirtoihin tai vastaaviin tekijöihin, komission olisi harkittava, kannattaisiko se nivoa alv-järjestelmään, jolloin se olisi alalle hallinnollisesti vaivattomampi ja helpottaisi alv:n vähennysmahdollisuuden puuttumisen aiheuttamaa rasitusta. Lisäksi on otettava huomioon finanssialaan kohdistuvan veron käyttöönoton mahdolliset odottamattomat seuraukset, joista mainittakoon erityisesti sääntelyn, tarkistusten tai valvonnan ulkopuolelle jäävien ja siten mahdollisesti suuria ongelmia aiheuttavien vaihtoehtoisten järjestelmien syntyminen.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto ”Pääomalikkeiden verottaminen”, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 81.

1.10 Unohtaa ei saa myöskään uusien verojen vaikutuksia pankkialan kilpailukykyyn. Tällä viitataan sekä pankkialan kykyyn kilpailla pankkialan ulkopuolisten toimijoiden kanssa että sen kykyyn täyttää vastaisuudessaakin reaali talouden rahoitustarpeet. Tämä on erityisen tärkeää pyrittäessä nostamaan talous taantumasta.

2. Taustaa

2.1 Valtioiden hallitusten ympäri maailmaa on kriisin jälkimainingeissa ratkaistava suuri, kaksitahoinen ongelma. Ensimmäkin niiden on uudistettava viipymättä rahoitus- ja pankkijärjestelmää. Toiseksi ne tarvitsevat uusia tulonlähteitä.

2.2 Pohdinnassa on monenlaisia verotuksellisia tavoitteita, joihin kuuluvat mm. kielteisten ulkoisvaikutusten vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen, finanssialan osallistuminen aiheutuneiden kulujen takaisinmaksuun, kehitysmaille annettujen lupauksen lunastaminen ja ilmastonmuutoksen torjuminen sekä – olettaen, että finanssialan verotus on liian keveää – sen varmistaminen, että finanssiala maksaa oikeudenmukaisen ja merkittävän osuuden julkisiin talousarvioihin. Finanssialan verojen tarkoituksena ovat toistaiseksi varsin yleisluonteisia, ja tällaisten verojen luonnetta ja niihin liittyviä mekanismeja pohditaan edelleen.

2.3 Euroopan komissio julkaisi 7. lokakuuta 2010 finanssialan tulevaa verotusta käsittelevän tiedonannon ⁽²⁾, joka pohjautuu komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan ⁽³⁾. Tiedonannossa käsitellään kahta mahdollista välinettä:

— EU:ssa pitäisi ottaa käyttöön finanssitoimintaveron, joka tuottaisi tuloja jäsenvaltioiden talousarvioihin ja auttaisi samalla vakauttamaan finanssimarkkinoita. Komissio katsoo, että huolellisesti suunniteltuna ja toteutettuna tällainen finanssitoimintaveron ei haittaisi kohtuuttomasti EU:n kilpailukykyä.

— Maailmanlaajuisesti toteutettavaksi komissio kannattaa finanssitransaktioveron, jonka avulla voitaisiin sen mielestä koota varoja kehitysyhteistyön tai ilmastonmuutoksen torjunnan kaltaisiin kansainvälisiin tarpeisiin.

2.4 Kun otetaan huomioon finanssikriisin maailmanlaajuisuus ja systeemisyys, komissio katsoo myös, että pankkivero voisi hillitä liiallista riskinottoa. Komission näkemyksen mukaan se täydentäisi asianmukaisesti sääntely- ja valvontauudistuksia, sillä se lisäisi finanssimarkkinoiden tehokkuutta, muutoksensietokykyä ja vakautta sekä vähentäisi niiden volatiliiteettiä.

2.5 Komissio on lisäksi ehdottanut mm. pankkien kriisintarkistusrahan luomista ⁽⁴⁾ osana kriisinhallintakehystä. ETSK on jo antanut lausunnon ⁽⁵⁾ tästä aiheesta.

⁽²⁾ KOM(2010) 549/5.

⁽³⁾ SEC(2010) 1166/3.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 254 lopullinen.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto pankkien kriisintarkistusrahan luomisesta, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 16.

3. Finanssialan oikeudenmukainen ja merkittävä panos julkiseen talouteen

3.1 Koska finanssialan toimijat vaikuttivat merkittäväällä tavalla kriisin puhkeamiseen ja valtiot joutuivat kriisin aikana pelastamaan finanssilaitoksia, yleisenä näkemyksenä on, että tästä aiheutuneet kustannukset eivät saa jäädä kansalaisten tai muiden alojen maksettavaksi. Tämä näkemys kiteytyy tavoitteessa saada finanssiala maksamaan oikeudenmukainen ja merkittävä osuus julkisiin talousarvioihin. Komissio aikoo sisällyttää valmistelemansa taloudelliseen selvitykseen perusteellisen vaikutusarvioinnin, jonka yhteydessä tarkastellaan erilaisia verotusvaihtoehtoja, jotta voidaan laatia tasapainoinen ehdotus.

ETSK suosittaa, että komissio kartoittaisi finanssipalvelualan yhteenlasketun veropanoksen EU:ssa ja ottaisi selvälle kaikki eri verot, joita finanssipalveluyhtiöt jo nykyään maksavat. Tällaisen kartoituksen avulla voidaan saada kokonaiskuva yhtiöiden maksamista veroista, vähennyskelvottomasta arvonlisäverosta ja pankkien työnantajina maksamista veroista. Lisäksi olisi otettava erikseen huomioon työntekijöiden verotus osana laajempaa taloudellista panosta. Sen jälkeen voidaan tarkistaa, onko pankkialan verotus oikeassa suhteessa sen tuottamaan lisäarvoon ja onko pankkialan yhteenlaskettu veropanos pienempi vai suurempi kuin muilla avainaloilla, sekä arvioida uuden pankkiveron ja nykyisen yhteenlasketun veropanoksen yhteismäärä.

3.2 ETSK katsoo, että tällainen kartoitus auttaisi määrittämään, kuinka laajasti mahdollista finanssialan veroa sovellettaisiin ja mikä olisi efektiivinen veroaste. Kartoituksessa tulisi selvittää huolellisesti pankkien kyky korjata ja vahvistaa pääomajohdantaa ja tarjota rahoitusta EU:n kotitalouksille ja yrityksille ja erityisesti pk-yrityksille.

3.3 ETSK:n mielestä ehdotuksia siitä, miten finanssiala voisi osallistua mahdollisten tulevien kriisien kustannuksiin, ei voida irrottaa sääntelyjärjestelmän laajempaa uudistamista koskevasta keskustelusta. Tässä on otettava huomioon myös erittäin monipuoliset toimenpiteet taloudellisen romahduksen todennäköisyyden pienentämiseksi ja vaikutusten lieventämiseksi.

3.3.1 Finanssialan verotus on optimaalista silloin, kun se täyttää tasapainoisesti yhtäältä tulojen tuottamista koskevan verotuksellisen tavoitteen ja toisaalta riskinoton rajoittamista koskevan tavoitteen.

4. Finanssitransaktiovero

4.1 Finanssitransaktioveron avulla suunnitellaan voitavan saavuttaa useita tavoitteita. Tarkoituksena on erityisesti karsia finanssimarkkinoilta tuottamatonta toimintaa vähentämällä keinottelua ja volatilitteettiä sekä samalla kartuttaa valtion kassaa.

4.2 Euroopan parlamentti antoi maaliskuussa 2010 päätöslauselman rahasiirtojen verotuksesta ja hyväksyi maaliskuussa

2011 mietinnön innovatiivisesta rahoituksesta globaalilla tasolla ja Euroopan tasolla. ⁽⁶⁾

4.3 Finanssitransaktioverolla viranomaiset pyrkisivät karsimaan korkeariskisten, spekulatiivisten (yhteiskunnallisesti hyödyttömiä – engl. *socially useless* ⁽⁷⁾) pääomaliikkeiden määrää. Viranomaisten näkökulmasta vero voisi myös osaltaan ehkäistä pankkien kasvamista liian suuriksi tai saada ne luopumaan liian monien kohtuuttoman riskialttiiden transaktioiden tekemisestä tulevaisuudessa.

4.4 ETSK esitti näkemyksiään finanssitransaktioverosta omaaloitteisessa lausunnossaan pääomaliikkeiden verottamisesta ja totesi päätelminä ja suosituksina seuraavaa:

— Transaktioveron ensisijaisena tavoitteena tulisi olla rahoitusalan toiminnan muuttaminen vähentämällä keinottelua lyhyen tähtäimen rahoitustoimilla. Tällä tavalla rahoitusalan toimintaa säätelisi markkinoiden hintamekanismi. Transaktioveron päämäärä voitaisiin saavuttaa, koska vero kohdistuu ankarimmin yleisimpiin rahoitustoimiin.

— Toinen transaktioveron tavoite on kartuttaa julkisia varoja. Tätä uutta tulonlähettä voitaisiin käyttää taloudellisen kehityksen tukemiseen tai ilmastopolitiikan rahoittamiseen kehitysmaissa taikka julkisen talouden paineiden keventämiseen. Viimeksi mainittu seikka antaa myös olettaa, että rahoitusala maksaisi takaisin saamiaan julkisia tukia. Pitkällä aikavälillä nämä verotulot merkitsisivät julkisten tulojen uutta lähettä.

4.5 Koska monet tahot ovat ilmaisseet huolensa paikallisesti toteutettuun veroon liittyvästä siirtymävaikutusten vaarasta, olisi – kuten komissio esittää – ensisijaisesti pyrittävä siihen, että finanssitransaktiovero otetaan käyttöön maailmanlaajuisesti. Jos kuitenkin ilmenee, ettei finanssitransaktioveroa ole mahdollista toteuttaa maailmanlaajuisesti, ETSK kannattaa sen käyttöönottoa EU:ssa ottaen huomioon Euroopan komission tekemän vaikutusarvioinnin tulokset.

4.6 ETSK:n mielestä finanssitransaktiovero olisi suunniteltava sellaiseksi, että se on helppo periä keskustalletusjärjestelmien avulla. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon veronkannon toteuttamiseen ja laajapohjaisen finanssitransaktioveron maksamiseen liittyvät ongelmat ja kustannukset sekä oikeusvarmuuden puute tahoilla, joiden oletetaan perivän veron pörssin ulkopuolisista (OTC-kaupankäynnin) transaktioista, joissa siirretään muita kuin pörssilistattuja arvopapereita ja johdannaisia.

4.7 ETSK toteaa lisäksi, että on olemassa edelleen huomattava määrä lainkäyttöalueita, jotka muodostavat offshore-finanssikeskuksia. Niille on tyypillistä puutteellinen avoimuus, joka

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin 10. maaliskuuta 2010 antama päätöslauselma rahasiirtojen verotuksen toimivuuden parantamisesta ja mietintöluonnos innovatiivisesta rahoituksesta globaalilla tasolla ja Euroopan tasolla (2010/2105(INI)).

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

kulkee käsi kädessä niihin liittyvän pankkialaisuuden sekä alhaisen tai olemattoman verotuksen kanssa. Kun otetaan huomioon, kuinka helppoa on perustaa kyseisille alueille rahoitustytäryhtiöitä ja toimia internetin kautta, on välttämätöntä, että finanssitransaktioveron käyttöönoton ohella parannetaan avoimuutta ja tehdään tuloksekas oikeudellinen ja verotuksellinen yhteistyö pakolliseksi.

5. Finanssitoimintaverot

5.1 Finanssitransaktioveroon verrattuna finanssitoimintaveron pääominaisuuksiin kuuluu, että sitä kannetaan finanssialan yhtiöiltä, kun taas finanssitransaktiovero kohdistuu finanssimarkkinoille osallistuviin. Lisäksi finanssitransaktioveroa kannetaan kaupasta, jota käydään pääasiassa muutamassa finanssikeskuksessa, kun taas finanssitoimintaverot kohdistuu finanssialan voittoihin ja palkkioihin, jotka ovat jakautuneet tasaisesti.

5.2 Komissio katsoo IMF:n raportin pohjalta, että toisen välineen, finanssitoimintaveron, käyttöönotto mahdollistaisi finanssialan verotuksen parantamisen ja vähentäisi samalla kielteisiä ulkoisvaikutuksia.

5.3 Finanssitoimintaverot suunnitellessaan komissio voi määrittellä, että veropohja perustuu tilinpäätökseen.

5.4 Käytettävien käsitteiden pitäisi olla ymmärrettävissä nykyisten kirjanpitosäännösten puitteissa, olivatpa kyseessä kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS) tai paikalliset yleisesti hyväksytyt kirjanpitoperiaatteet (GAAP), koska finanssilaitoksissa ei ehkä sovelleta IFRS-standardeja.

5.5 Jos finanssitoimintaverot suunnitellaan kassavirtoihin pohjautuvaksi, sen käyttöönotto saattaa vaikuttaa maksuvalmiuteen ja lisätä kassavirtakustannuksia. Maksuvalmiuteen kohdistuvat paineet olivat keskeinen osatekijä kriisin puhkeamisessa. Siksi finanssitoimintaveron veropohjaa määriteltäessä on syytä kiinnittää erityishuomiota finanssilaitosten maksukykyyn ja niiden kykyyn täyttää uudet pääomavaatimukset sekä finanssitoimintaveron ja arvonlisäveron vuorovaikutukseen.

6. Arvonlisävero

6.1 Komission mielestä yhtenä perusteena uuden veron käyttöönottoon on yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annettuun neuvoston direktiiviin 2006/112/EY (alv-direktiivi) pohjautuva finanssipalvelujen alv-vapaus.

6.2 ETSK haluaa korostaa, että ensisijainen syy vapautukseen on se, että pankkien tuottamien finanssipalvelujen arvoa on käsitteellisesti ja käytännössä hankala mitata. Tämä pätee etenkin perinteisiin rahoitusvälityspalveluihin, kuten talletus- ja lainatoimintaan. Näiden palveluiden osalta tarkastellaan lainauskoron ja talletuskoron erotusta. Tämä marginaali on pankin tallettajille ja lainantottajille tuottamien välityspalvelujen yleinen yhdistelmämittari, eikä sitä voida määrittää helposti kullekin yksittäiselle pääomaliikkeelle, jotta voitaisiin soveltaa arvonlisäveroa tai muunlaista transaktiokohtaista kulutusveroa. Menetelmien kehittäminen tämän marginaalin erittelemiseksi transaktiokohteisesti, jotta voitaisiin määrittää arvonlisävero laskujen pohjalta, on ollut hankalaa. Samanlaisia ongelmia liittyy vakuutusten ja muiden finanssipalvelujen, kuten valuutanvaihdon ja arvopaperikaupan verotukseen.

6.3 Finanssipalvelujen alv-vapaus kytkeytyy alv-lainsäädäntöön siten, että maksettuja arvonlisäveroja ei voida vähentää lainkaan tai voidaan vähentää vain rajoitetusti. Tämän johdosta finanssilaitokset eivät voi vähentää kaikkea omien kulujen yhteydessä maksamaansa arvonlisäveroa, jolloin omista kuluista tulee kokonaisuudessaan kustannuserä. Tällaisen piilo-alv:n määrä voi olla huomattava, sillä vero aiheuttaa kerrannaisvaikutuksia alihankintapalvelujen ja konsernin sisäisten transaktioiden yhteydessä.

6.4 Komissio esitti vuonna 2007 ehdotuksen direktiiviksi finanssipalvelujen alv-kohtelun uudistamisesta. Ehdotus perustui kolmeen päälinjaan, joihin sisältyi myös ehdotus finanssipalvelujen mahdollisesta verottamisesta. ETSK:n mielestä keskustelua finanssialaverosta ei pitäisi irrottaa ehdotetusta alv-uudistuksesta. ⁽⁸⁾

6.5 ETSK on huolissaan myös finanssitoimintaveron soveltamisalasta sekä tämän veron ja vähennyskelvottoman alv:n aiheuttamasta kasautuvasta rasituksesta. Finanssitoimintaverot voidaan suunnitella myös sellaiseksi, että se kohdistuu nimenomaan ylisuuriin voittoihin ja/tai riskiin, mutta laajimmassa (yhteenlaskumenetelmään perustuvassa) muodossa sitä kannetaan kokonaisvoitosta ja palkoista. ETSK katsoo, että jos uusi vero aiotaan perustaa kassavirtoihin tai vastaaviin tekijöihin, komission olisi harkittava, kannattaisiko se nivoa alv-järjestelmään alv:n vähennysmahdollisuuden puuttumisen vaikutuksen lieventämiseksi. Näin välttyttäisiin siltä, että Euroopan talouden kaikkien toimijoiden taloudellinen rasitus lisääntyisi.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ KOM(2007) 746 ja 747 lopullinen.