

Seletuskiri

Informatsioon ja ettepanek Eesti seisukohtadeks Euroopa Komisjoni poolt algatatud finantstehingute maksu kohta

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjon (edaspidi Komisjon) avaldas 28. septembril 2011. a. ettepaneku finantstehingute maksu kehtestamiseks Euroopa Liidu (EL) 27 liikmesriigis. Ettepaneku kohaselt kogutaks maksu kõigilt finantsinstrumentidega tehtavate tehingutelt, kui vähemalt üks tehinguosaline asub ELis. Võlakirjade ja aktsiatega tehtavate tehingute maksumäär oleks 0,1% ja tuletislepingute maksumäär 0,01%. See tooks Komisjoni hinnangul sisse umbes 57 miljardit eurot aastas. Komisjoni ettepaneku kohaselt jõustuks maks alates 1. jaanuarist 2014.

Finantstehingute maksuga soovitakse maksustada eelkõige 85% finantsinstitutsioonide vahel toimuvatest tehingutest. Kodanikke ja ettevõtjaid otseselt ei maksustataks. Samas kui kodanikud või tavaettevõtjad ostavad või müüvad väärtpapereid, siis võivad finantsinstitutsioonid lasta neil maksuga seotud kulud katta. Näiteks, kui ostetakse 10 000 euro väärtuses aktsiaid, võib pank sellelt võtta 10 eurot. Eluaseme hüpoteeklaenu, pangalaenu, kindlustuslepingute maksed ja muu eraisikute või väikeettevõtjate tavapärase finantstegevus ei kuulu aga ettepaneku reguleerimisalasse.

Komisjon otsustas teha ettepaneku finantstehingute maksu kehtestamiseks järgmistel põhjustel:

- esiteks selleks, et tagada, et finantssektor annab õiglase panuse ajal, mil liikmesriikides toimub eelarvete konsolideerimine. Finantssektoril oli majanduskriisi põhjustamisel oluline osa. Valitsused ja kaudselt ka seega Euroopa maksumaksjad on kandnud finantssektori toetamiseks ja päästmiseks ulatuslikke kulusid. Lisaks on sektor praegu võrreldes teiste majandussektoritega väidetavalt alamaksustatud (erisused käibemaksuregulatsioonis). Ettepaneku abil saadaks Komisjoni hinnangul finantssektorist olulist täiendavat maksutulud riikide rahanduse toetuseks;
- teiseks, ELi tasandil kooskõlastatud raamistik aitaks tugevdada ELi ühtset turgu. Praegu on kümnes Euroopa riigis finantstehingute maks mingil kujul juba kehtestatud¹. Ettepanekuga kehtestatakse uued minimaalsed maksumäärad ja ühtlustatakse mitmesugused ELis finantsteenuste suhtes kehtivad maksud. See aitab väidetavalt vähendada konkurentsimoonutusi ühtsel turul, pidurdada riskantset kauplemist ja täiendada tulevaste kriiside ärahoidmiseks ettenähtud reguleerivaid meetmeid. ELi tasandil finantstehingute maks tugevdaks ELi positsiooni sellise maksu üleilmsel tasandil kehtestamise edendamiseks eelkõige G20 riikide abil.

Maksutulud jagatakse Komisjoni plaanide kohaselt ELi ja liikmesriikide vahel. Osa maksust kasutatakse ELi omavahendina. Liikmesriigid võivad otsustada tuluosa suurendada, maksustades finantstehinguid kõrgema määraga. (s.t. kehtestada kõrgemad määrad kui 0,1% või 0,01%). Ebaselge on siiski see, et millises proportsioonis need maksutulud ELi ja liikmesriikide vahel jagatakse.

Käesoleva Vabariigi Valitsuse positsiooni eelnõu ning seletuskirja teksti on koostanud Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist Aet Külasalu (aet.kylasalu@fin.ee, 611 3029) ning finantsturgude osakonna juhataja Thomas Auväart (thomas.auvaart@fin.ee, tel 611 3633).

¹ Teadaolevalt on see mingil kujul juba täna kehtestatud Belgias, Küprosel, Prantsusmaal, Soomes, Kreekas, Iirimaa, Itaalias, Rumeenias, Poolas ja Ühendkuningriigis.

2. TAUST

2.1. Komisjoni ettepaneku eesmärk

Finantssektoril oli üleilmse majandus- ja finantskriisi puhkemisel oluline osa. Finantssektor peaks andma õiglasema panuse, arvestades kriisi kulusid ja sektori alamaksustatust. Mitu ELi liikmesriiki on juba võtnud erinevaid meetmeid finantssektori maksustamise valdkonnas. Finantstehingute maksu ühtse süsteemi toimimine ELi tasandil aitab vältida finantsturu killustumist tegevuste ja riikide lõikes ning tagab finantsinstitutsioonide võrdse kohtlemise ELis.

2.2. Selgitus

Reguleerimisala katab Euroopa Komisjoni hinnangul peaaegu kõik finantsinstrumentide liigid: kapitaliturul kaubeldavad instrumendid, rahaturu instrumendid (v.a makseinstrumendid), investeerimisfondide osakud või aktsiad (hõlmab eurofonde ja muid investeerimisfonde) ning tuletisinstrumendid.

Maksustatakse finantstehingud, mida teevad pangad ja teised finantsinstitutsioonid, kes tegutsevad finantstehingu osapoolena kas enda või teiste isikute arvel või kes tegutsevad tehingu osapoolle nimel. Finantsinstitutsioonide mõiste hõlmab investeerimisühinguid, reguleeritud väärtpaberiturge (väärtpaberibörsid ja alternatiivturud), krediidasutusi, kindlustus- ja edasikindlustusseltse, investeerimisfonde (sh pensionifonde) ja fondivalitsejaid, valdusettevõtjaid ning kapitalirendiga tegelevaid ettevõtjaid. Finantsinstitutsioonina ei käsitleta näiteks väärtpaberite keskdepositooriume, kuna nad täidavad ülesandeid, mida ei käsitata iseenesest kauplemisena. Reguleerimisalaga ei ole hõlmatud tehingud Euroopa Keskpangaga ja riikide keskpankadega, et vältida negatiivset mõju rahapoliitikale üldiselt.

Maksustamine toimub selle liikmesriigi territooriumil, kus tehingu osapoolteks olev finantsinstitutsioon asub. Kui tehing tehakse väljaspool ELi asuvates kauplemiskohtades, siis kohaldatakse maksu juhul, kui vähemalt üks tehingut tegev või sellesse kaasatud finantsinstitutsioon asub ELis.

Finantstehingute maksu reguleerimisala ei hõlma esmaturgusid ehk finantstehinguid, mida elanikud ja ettevõtjad igapäevaselt teevad (kindlustuslepingute sõlmimine, hüpoteeklaenude ja tarbimislaenude võtmine, makseteenused).

Maks on sissenõutav finantstehingu tegemise hetkel. Iga liikmesriik kehtestab maksumäära, mis ei ole madalam kui 0,1% ja tuletislepingutega seotud finantstehingute puhul 0,01% tehingu maksustatavast väärtusest. Finantstehingu maksustatava väärtusena käsitletakse kõike, mis moodustab ülekande eest makstud või maksmisele kuuluva tasu. Tuletislepingute puhul on finantstehingu maksustatav väärtus tuletislepingu eeldatav väärtus finantstehingu tegemise ajal.

Elektrooniliste tehingute puhul tasutakse FTT maksuhaldurile tehingu toimumise ajal. Muude tehingute puhul tuleb maks tasuda kolme tööpäeva jooksul tehingu tegemisest arvates. FTT deklaratsioon tuleb esitada maksuhaldurile finantstehingu tegemise kuule järgneva kuu kümnendaks kuupäevaks.

2.3. Mõjuhindang

Komisjon on andnud järgmised hinnangud:

Probleemid:

- Kriisi kulud on ligikaudu 4,6 triljonit eurot (39% EL 27 riikide SKPst 2009. aastal).
- Finantsteenuste käibemaksuvabastus käibemaksudirektiivi art 135 lg 1 alusel.

- Finants- ja rahandusvaldkonna üleilmne tasakaalustamatus, nõrk järelevalve.
- Liikmesriigid rakendavad finantssektori suhtes erinevaid makse ja lõive, mis võib põhjustada turu ümberpaigutumist ja konkurentsimoontusi.

Eesmärgid:

- Tulu teenimine ja finantssektori asjakohane panus maksutulusse.
- Finantstehingute maksust saadav tulu jääb 16,4–400 miljardi euro vahele, sõltuvalt reguleerimisala toodete ja maksumääradega seotud eeldustest, samuti turu ümberpaigutumisest tingitud tehingute mahu vähenemisest. Võrdlusena, finantstegevuse maksu (finantstegevuse üldisem maksustamine n kasumi ja töötasu maksustamise kujul) puhul oleks saadav tulu näiteks 5%-lise maksumäära korral 9,3–30,3 miljardit eurot.
- Soovimatu turukäitumise piiramine ja seeläbi turgude stabiliseerimine.
- Finantstehingute maks võib olla sobiv vahend liigsete riskide võtmise piiramisel, kuna lühiajaline kauplemine ja suure finantsvõimendusega tuletisinstrumentidega kauplemine tekitavad süsteemseid riske.
- Siseturu toimimise tagamine (topeltmaksustamise ja konkurentsimoontuste ärahoidmine).
- Siseturu toimimise tagamiseks ja majanduslike moonutuste minimeerimiseks tuleks kehtestada maksumeetmed koos ühtlustatud maksubaaside ja maksumääradega.

Analüüsi lõppmärkustes on öeldud, et nii finantstehingute maks kui finantstegevuse maks annavad olulist maksutulu, kuid finantstehingute maksust saadav tulu on suurem. Samas on finantstehingute maksu puhul suurem tehingute ümberpaigutumise või kadumisega seotud oht.

3. FINANTSTEHINGUTE MAKSUSTAMIST PUUDUTAVAD ARUTELUD EL TÖÖGRUPPIDES

Euroopa Komisjon esitas 7.10.2010. a teatise finantssektori maksustamise kohta, mis käsitleb nii finantstegevuse maksu kui finantsteenuste maksu. Järelduses leidis Komisjon, et rohkem potentsiaali on finantstegevuse maksu kehtestamisel, kuna finantstehingute maksu rakendamine eeldab ülemaailmset tasandit. Finantssektori maksustamise teema kajastus ka komisjoni 19.10.2010. a teatises ELi eelarve läbivaatamise kohta ning 29.06.2011. a ettepanekus, milles käsitletakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi, milles selgitatakse, kuidas komisjon kavatses finantstehingute maksu kasutada ELi eelarve omavahendina.

Finantssektori maksustamist arutati 8.12.2010. a kõrgetasemeliselt kokkukutsutud maksuküsimuste töörühmas ja 19.01.2011. a maksupoliitika töörühmas. Liikmesriigid andsid esialgsed hinnangud, kuna puudus mõjuanalüüs. Finantstehingute maksu puhul rõhutati sellega kaasnevat suurt tehingute ümberpaiknemise ohtu, kui seda ei rakendata ülemaailmsel tasandil. Kokkuleppe saavutamine ülemaailmsel tasandil võib osutada raskeks ning finantsturgude ülemaailmset ulatust arvesse võttes võib sellise maksu kohaldamine vaid ELi tasandil tuua kaasa märkimisväärsed konkurentsimoontusi ja viia finantseerimistegevuse ümberpaigutumiseni ülemaailmse finantssüsteemi piires, mis omakorda toob kaasa eelarvetulude vähenemise. Paljud riigid näitasid esialgset poolehoidu finantstegevuse maksule, mille puhul nähti ümberpaiknemise võimalikku ohtu väiksemana.

21.09.2011. a toimunud maksuküsimuste töörühmas informeeris komisjon finantssektori maksustamise algatuse peatsest avaldamisest (kõnealune dokument KOM(2011)594 lõplik). Varasemates aruteludes olnud kahest alternatiivist, kas finantstegevuse maks või finantstehingute maks, oli Komisjon otsustanud finantstehingute maksu kasuks. Tunnistatakse, et kõige paremini töötaks uus maks ülemaailmsel tasandil.

26.10.2011. a toimunud kõrgetasemelises maksutöögrupis esitles Komisjon finantstehingute maksustamise eelnõud. Kohtumisel ei olnud ettenähtud eelnõu sisulist arutelu, kuid siiski osa liikmesriike võttis sõna ja avaldas kahtlust selle maksu kehtestamise vajaduse üle. Miinusena märgiti maksu rakendamist üksnes EL-i tasandil, mitte ülemaailmsel tasandil, samuti negatiivset mõju majanduskasvule ja konkurentsile. Ettepanekule avaldasid toetust FR, DE ja AT.

08.11.2011.a toimunud ECOFIN-i kohtumisel avaldasid finantstehingute maksu ettepanekule poolehoidu FR, BE, DE, SK, FI, GR, ES. Vastu olid SE, CZ, LU, MT, CY, IT, UK, DK, IE, LV, BU, NL, SK. Ettepaneku toetajad leidsid, et EL peab tegema esimese sammu, et ülejäänud maailm järgneks, kuna olukord nõuab kiireid lahendusi. Ettepaneku vastased leidsid, et ühiskond nõuab seda maksu, kuna ei tea, et seda maksu ei maksa pankurid vaid see kandub üle klientidele, sh pensionäridele. KOM arvates takistab suur konkurents finantssektoris maksu kandumist lõpptarbijale ning samuti ei mõjuta maks pensionifonde, mis tegutsevad pikaajalise investeerimisstrateegia alusel. Ettepaneku vastased pidasid vältimatuks, et finantstehingute maksu tuleb rakendada samaaegselt üleilmselt, sest vastasel korral konkurentsivõime langeb ja toimub tehingute ümberpaigutumine, millel oleks suur negatiivne mõju SKT-le ja tööhõivele. Leiti, et maksutulu on ülehinnatud ja mõju SKT-le alahinnatud. KOM oli seisukohal, et ümberpaiknemise ohtu ei ole, kuna ettevõtet koos klientuuriga ära viia ei ole võimalik. UK märkis, et välkkaubanduses väheneb tehingute arv 70-90%, mille kohta KOM arvas, et ei ole suurt vahet, kas sekundis toimub 100 või 30 tehingut. Euroala ja ülejäänud LR-ide vahel selget eristust finantstehingute maksustamise küsimuses ei olnud Märgiti ka vajadust arvestada finantssektorile rangemate regulatiivsete nõuetega kaasnevat koormust, mida finantstehingute maks veelgi suurendaks. UK rõhutas, et tulenevalt ühehäälsuse nõudest tuleks poliitiliselt otsustada, kas selle teemaga on üldse mõtet edasi tegeleda. Eesti otseselt nimetatud kohtumisel oma seisukohta ei väljendanud.

4. RAHANDUSMINISTEERIUMI HINNANG

Rahandusministeeriumi hinnangul on Euroopa Komisjoni pool väljapakutud finantstehingute maksustamine sellisel kujul küsitav ja seda eelkõige järgmistel põhjustel:

- ebaselge on selle mõju EL majandusele ja konkurentsivõimele;
- see võib tekitada EL-s konkurentsimoonusi;
- ebaselge on ka selle fiskaalne mõju.

Lisaks, finantstehingute maksustamine teatud kujul võib kõne alla tulla juhul kui seda rakendatakse ELi üleselt ja ka ideaalis globaalsel tasandil (eelkõige G20 riikides).

EL-i finantsturg on rahvusvahelise kapitalituru üks osa. Finantstehingute maksustamine EL-s võib vähendada selle piirkonna konkurentsivõimet. Ehk finantstehingute maksu kehtestamine võib kaasa tuua tehingute ümberpaigutamise või EL-s. Nimetatud risk on väljatoodud ka Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsis. Finantstehingute maksu rakendamiseks oleks vaja jõuda kokkuleppele ülemaailmselt, et vältida konkurentsieelise tekkimist teatud piirkondades või riikides. Ülemaailmse kokkuleppe saavutamine on väga ambitsioonikas plaan ja tundub praegu pigem ebareaalne. EL-s kehtestav finantstehingute maks paneb nii Eestis kui muudes liikmesriikides asutatud ja registreeritud finantsasutused halvemasse konkurentsiolekorda võrreldes EL-i väliste jurisdiktsioonidega.

Eraldi ühe sektori põhine maksustamine võib mõjutada negatiivselt mitte ainult finantssektori tegevust, vaid ettevõtetlust laiemalt, mõjutades lisaks pankadele ja muudele finantsinstitutsioonidele nii investoreid, väärtpaberite emitente kui ka väärtpaberibörsi. Eesti kapitali- ja investeerimisteenuste turg on väike, samuti on väike kohalike investorite aktiivsus ja emitentide huvi kaasata vahendeid kapitaliturgudel. Sellise maksu kehtestamine mõjutab kohaliku kapitalituru olukorda tõenäoliselt negatiivselt.

EL-s on hetkel väljatöötamisel või kehtestamisel normid, mis kohustavad panku ja teisi finantsasutusi hoidma täiendavat kapitali ja vahendeid suurema likviidsuse tagamiseks. Samuti soovitakse kehtestada eelkõige pankadele uusi tarbijakaitselisi finantsteenuste pakkumisega seotud nõudeid, mis seonduvad laenude väljastamise ja maksete sooritamisega. Eeltoodud sammud võivad tõsta finantsteenuste hindu. Finantstehingute maksustamine paneb finantssektorile veel omakorda täiendavaid kohustusi ja tekitab kulusid ning võib mõjuda omakorda pärssivalt kapitaliturgude arengule ja finantsteenuste kättesaadavusele. Lisaks maksavad finantsinstitutsioonid juba täna järelevalvetasu ning teevad regulaarseid makseid ka hoiuste ja investeringute tagamise fondidesse (see käsitlus ja maksete suurused varieeruvad liikmesriigiti). Kokkuvõttes, finantssektor võib uute kulude katteks teenustasusid tõsta, mille tulemusena lasuks täiendav maksukoormus investoritel, mitte finantssektoril.

Mitmed Komisjoni mõjuanalüüsis esitatud hüpoteesid on küsitavad, näiteks:

- Finantstehingute maks võib olla sobiv vahend liigsete riskide võtmise piiramisel, kuna lühiajaline kauplemine ja suure finantsvõimendusega tuletisinstrumentidega kauplemine tekitab süsteemseid riske. On küsitav, kas näiteks 0,01% suurune tehingu maks aitaks kaasa sellele, et mõned riskantsema iseloomuga tehingud jääksid tegemata.
- Siseturu toimimise tagamine (topeltnmaksustamise ja konkurentsimoontonutuste ärahoidmine). Maksude kehtestamise mõju võib olla pigem soovitud vastupidine. Liikmesriikide poolt erinevate maksumäärade kehtestamine võib tekitada täiendavaid liikmesriikide vahelisi konkurentsiprobleeme ja tõkestada kapitali vaba liikumist.

Finantstehingute maksustamise üheks eesmärgiks on kohustada finantssektorit rohkem kriisi kuludesse panustama. Ettepanek ei näe samas ette finantstehingute maksustamisest laekuvate vahendite kasutamist sihtotstarbeliselt kriisihalduseks, vaid maks laekuks liikmesriikide ja EL eelarvesse (proportsioonid on veel lahtised). Seega maksu ei kogutaks finantsstabiilsuse tagamiseks, vaid üldiste eelarvepoliitiliste eesmärkide täitmiseks. Komisjoni hinnangul peaks FTT näol laekuma tulu ca 57 miljardit eurot. Eestis tehtavate väärtpaberitehingute arv on suhteliselt väike ja tõenäoliselt ka FTT pealt saadava tulu suurus saab olema samuti suhteliselt väike. Tekib küsimus, kas FTT on proportsionaalne meede võrreldes selle administreerimiseks ja maksu kogumiseks tehtavate kulutustega.

Lisaks ülaltoodule tekitab eelnõu ka mitmeid tehnilisi küsimusi – kas tehingud osahingu osadega kuuluvad maksustamisele, samuti pensionifondide osakud (kuna Eesti pensionifondid ei ole EL-i tähenduses tööandjapensioniskeemid). Samuti käsitleb direktiivi eelnõu reguleerimisala ka väärtpaberistatud investeerimistooteid. Eestis võivad selliste toodete alla kuuluda investeerimishoiused ja investeerimisriskiga elukindlustuslepingud.

Direktiivi eelnõust tuleneb, et finantstehingute maks muutub iga finantstehingu puhul sissenõutavaks elektrooniliste tehingute puhul tehingu toimumise hetkel ja muul juhul kolme tööpäeva jooksul ning maksudeklaratsioon esitatakse järgneva kuu 10. päevaks. Eestis toimub hetkel kõikide maksude deklareerimine põhimõttel, et esmalt esitatakse deklaratsioon (tekib maksukohustuslasele nõue) ning järgneb tasumine/ettemaks. Finantstehingute maksu kogumise põhimõtted on vastupidised meil kehtivale arvestussüsteemile. Seega finantstehingute maksu kogumiseks tuleb luua uued tingimused ja võimalused nii maksuhaldurile kui maksumaksjatele. Lisaks kaasnevad kulud deklaratsiooni väljatöötamisega, maksu haldamisega, kontrolli ja nõustamisega (valdkond on spetsiifiline ja kindlasti vajavad maksunõustajad ning revidendid sellealast koolitamist).

5. EESTI KINDLUSTUSSELTSIDE LIIDU JA EESTI PANGALIIDU ARVAMUS

Rahandusministeerium palus 6.06.2011. a saadetud e-kirjaga Eesti Kindlustusseltside Liidult ja Eesti Pangaliidult arvamust Komisjoni 29. juuni 2011. a ettepanekus „EL finantsraamistik 2014–2020“ väljapakutud finantstehingute maksustamise kohta. Liidud Komisjoni ettepanekut ei toetanud, märkides, et sektorikeskne lähenemine maksustamisel on ebaõige ning toob kaasa konkurentsimoonutuse. Pangaliidu seisukohalt ei ole põhjendatud maksu kehtestamine kõikidele Euroopa pankadele sõltumata sellest, kas riik neid kriisi ajal toetas või mitte. Lisaks omab finantstehingute maks tõenäoliselt mõju kapitalinõuete täitmisele pankade poolt arvestades, et kapitalinõudeid on plaanis EL tasandil karmistada.

13.10.2011. a palus Rahandusministeerium täiendavalt Pangaliidult arvamust Komisjoni esitatud direktiivi eelnõule finantstehingute maksu kehtestamisest. 21.10 e-kirjaga esitatud vastuses rõhutas Pangaliit veelkord, et maksu kehtestamine mõjuks Eesti finantssektorile, ettevõtluskeskkonnale ja jaeklientidele väga negatiivselt.

Erasektor on seisukohal, et tõenäoliselt on ettepaneku mõju negatiivne kogu EL turu jaoks ja see kandub seeläbi ka finantsturust väljapoole. Keskmine Eesti klient teeb pikaajalisi rahapaigutusi ning ei kauple aktiivselt/spekulatiivselt börsil või turuväliste instrumentidega. Enamus Eesti klientide/ettevõtjate poolt tehtavaid tuletistehinguid on eesmärgiga maandada ja juhtida erinevaid äritegevusega kaasnevaid riske (s.o intressimäärad, valuutakursid, toorained) ning eesmärgiks ei ole spekulatsioon või teadmata riskide võtmine (nt credit default swaps). Seega „karistatakse“ Eesti pikaajalisele säästmisele/investeermisele ja tuletistehingute puhul riskide maandamisele suunatud turgu selle eest, et suurematel ning aktiivsematel turgudel on erinevaid riske ebaõigesti hinnatud ja/või juhitud.

Tervikuna võib kauplemisaktiivsus liikuda kolmandate riikide teenuse osutajate kaudu kolmandate riikide turgudele, kes pakuvad näiteks sarnast kaitset tuletisinstrumentide näol või kauplemist sarnase või sama profiiliga instrumentidega (nt ETF'id või EL riikide emitentide väärtpaberid välisriikidel, GDR/ADR'id). Lisaks on ka erasektori hinnangul täna ebaselge, mis eesmärkidel, kelle poolt ja kuidas hakatakse kogutud vahendeid kasutama.

Vastuseisvaid positsioone finantstehingute maksustamise osas on lisaks Pangaliidule kinnitanud ka teised turuosalised, näiteks Fondihaldurite Liit, Swedbank ja Kindlustusseltside Liit.