



ÜLDINE MAKSUPOLIITIKA

Maksustamisõigus kuulub liikmesriikidele, kusjuures ELil on selles valdkonnas üksnes piiratud pädevus. Kuna ELi maksupoliitika eesmärk on tagada ühtse turu tõrgeteta toimimine, käsitleti kaudse maksustamise ühtlustamist enne otsest maksustamist. Võitlus maksupettuse ja maksustamise vältimise vastu muutus hiljuti poliitiliseks prioriteediks. Maksumeetmed peavad liikmesriigid võtma vastu ühehäälselt. Euroopa Parlamendiga tuleb maksuküsimustes konsulteerida, välja arvatud eelarvega seotud küsimustes, mille puhul ta on kaasseadusandja.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu ([ELi toimimise lepingu](#)) maksusätete peatükk (artiklid 110–113), mis puudutab käibemaksu, aktsiisi ja teisi kaudseid makse käsitlevate õigusaktide ühtlustamist; õigusaktide ühtlustamise peatükk (ELi toimimise lepingu artiklid 114–118), mis hõlmab makse, millel on kaudne mõju siseturu loomisele, koos fiskaalsätetega, mille suhtes ei kohaldata seadusandlikku tavamenetlust; muud maksupoliitika seisukohast olulised sätted, mis käsitlevad isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumist (ELi toimimise lepingu artiklid 45–66), keskkonda (ELi toimimise lepingu artiklid 191–192) ning konkurentsi (ELi toimimise lepingu artiklid 107–109).

Maksuküsimuste suhtes võib kohaldada ka tõhustatud koostööd (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 326–334). ELi maksusätteid käsitlevate õigusaktide vastuvõtmise puhul on oluline asjaolu, et nõukogu otsustab komisjoni ettepaneku üle ühehäälselt ja Euroopa Parlamendiga konsulteeritakse. Maksuvaldkonnas vastu võetud õigusnormid hõlmavad direktiive, millega ühtlustatakse siseriiklikke sätteid, ning nõukogu otsuseid. Kuna komisjon on veendunud, et kõigi maksustamisotsuste puhul ühehäälsuse säilitamisega on raske saavutada sellist maksude kooskõlastamise taset, mida Euroopa vajab, esitas ta ettepanekud võtta teatud maksude valdkonnas kasutusele [kvalifitseeritud häälteenus](#). Kuid liikmesriigid lükkasid need ettepanekud tagasi.

Otsene maksustamine tähendab maksude nõudmist nii üksikisikute kui ka äriühingute tulult, varalt ja kapitalilt. Üksikisiku tulumaks iseenesest ELi õigusnormidega hõlmatud ei ole (pigem põhineb ELi tegevus selles valdkonnas Euroopa Kohtu kohtupraktikal). ELi tegevus äriühingu tulumaksu valdkonnas on seevastu rohkem arenenud, kuigi selle puhul keskendutakse vaid meetmetele, mis on seotud ühtse turu põhimõtetega. Kaudne maksustamine hõlmab makse, mida ei nõuta tulult ega varalt. See hõlmab käibemaksu, aktsiisi, impordimakse ning energia- ja muid keskkonnamakse. Kuna ELi maksusätete väljatöötamise eesmärk on tagada ühtse turu tõrgeteta toimimine,



käsitleti kaudse maksustamise ühtlustamist varasemas etapis ja põhjalikumalt kui otsest maksustamist.

EESMÄRGID

ELi maksupoliitika strateegiat selgitatakse komisjoni teatises „[Euroopa Liidu maksupoliitika – tulevaste aastate prioriteedid](#)“. Maksude kehtestamise, kaotamise või kohandamise pädevus jääb liikmesriikidele. Iga liikmesriik võib eeldusel, et ta järgib ELi eeskirju, valida maksusüsteemi, mida ta peab kõige asjakohasemaks. Selles raamistikus on ELi maksupoliitika peamised prioriteedid piiriülese majandustegevuse maksutõkete kaotamine, võitlus kahjustava maksukonkurentsi ja maksupettuse vastu ning maksuametite tihedama koostöö edendamine kontrolli tagamisel ja pettusevastases võitluses. Ulatuslikum maksupoliitika kooskõlastamine tagaks, et liikmesriikide maksupoliitika toetab ELi laiemaid poliitilisi eesmärke, mis esitati aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegias „[Euroopa 2020](#)“ ning [ühtse turu aktis](#).

ALGATUSED JA EDUSAMMUD

Komisjoni [iga-aastases tegevusaruandes maksustamise kohta](#) esitatakse ELi saavutused ja maksuküsimused, mis vajavad veel käsitlemist. Võttes arvesse ajakirjanduse paljastusi selle nähtuse ulatusest on praeguse koosseisu ametiaja (2014–2019) poliitiline prioriteet võitlus maksupettuste ja agressiivse maksuplaneerimise vastu. Peale selle jätkatakse tööd äriühingu tulumaksu raamistiku reformimisel, et muuta äriühingu tulumaks ELis õiglasemaks ja seda siseturul paremini kohandada tänapäevase digitaalmajandusega, ning uueks poliitiliseks prioriteediks on saanud ka lõpliku käibemaksusüsteemi kujundamine. Peamised algatused on järgmised:

[Maksude läbipaistvuse pakett](#) (18. märts 2015), mille eesmärk on parandada läbipaistvust ja liikmesriikidevahelist koostööd piiriüleste eelotsuste puhul, tunnistades kehtetuks hoiuste intresside maksustamise direktiivi, et lihtsustada automaatset teabevahetust käsitlevaid õigusakte, hinnates võimalikke täiendavaid läbipaistvust suurendavaid algatusi koos riigipõhise aruandlusega hargmaiste ettevõtjate puhul, vaadates läbi äriühingute maksustamise käitumisjuhendi, et muuta see toimivamaks ja tõhusamaks, hinnates paremini maksutulupuudujääki (mida ei saa seostada ainult maksustamise vältimise ja maksupettusega) ning tegutsedes kogu maailmas suurema maksude läbipaistvuse edendamise eestvedajana.

[Äriühingute maksustamise tegevuskava](#) (17. juuni 2015), milles esitatakse mitmeid algatusi maksustamise vältimise vastu võitlemiseks, püsivate tulude tagamiseks ja ühtse turu ärikeskkonna parandamiseks. Tegevuskavas kirjeldatakse nelja peamist eesmärki: a) seose taastamine maksustamise ja majandustegevuse geograafilise asukoha vahel; b) tagada, et liikmesriigid saavad õigesti hinnata nende jurisdiktsioonis toimuvat äriühingute tegevust; c) ELis konkurentsivõimelise ja majanduskasvu soodustava tulumaksukeskkonna loomine; d) ühtse turu kaitsmine ja tugeva ELi lähenemisviisi tagamine tulumaksusüsteemi välistes küsimustes, sealhulgas OECD [maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise](#) (BEPS) rakendamiseks



vajalikud meetmed koostööd mittetegevate maksujurisdiktsioonidega tegelemiseks ja maksude läbipaistvuse suurendamiseks. Komisjon esitas oktoobris 2016 ettepaneku taaskehtestada [äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas](#) (CCCTB).

[Maksustamise vältimise vastane pakett](#) (28. jaanuar 2016), mis sisaldab ettepanekuid konkreetsete meetmete kohta agressiivse maksuplaneerimise vältimiseks, maksude läbipaistvuse suurendamiseks ja kõikidele ELi ettevõtjatele võrdsete võimaluste loomiseks. Pakett sisaldab kolme sammast: a) tõhusa maksustamise tagamine ELis (maksustamise vältimise vastase direktiivi ja maksulepingute soovitusel); b) maksude läbipaistvuse suurendamine (automaatse teabevahetuse direktiivi läbivaatamine); c) võrdsete võimaluste tagamine (teatis tõhusa maksustamise välisstrateegia ja maksuparadiiside musta nimekirja kohta).

[Käibemaksualane tegevuskava](#) (7. aprill 2016), mis sisaldab järgmist: a) tulevase ühtse Euroopa käibemaksusüsteemi põhimõtted; b) meetmed käibemaksupettuste vastu võitlemiseks; c) käibemaksumäärade kehtestamise raamistiku ajakohastamine; d) e-kaubanduse käibemaksueeskirjade lihtsustamise ja ajakohastamise kavad; e) VKEd e käibemaksupakett.

[Digitaalse ühtse turu käibemaksupakett](#) (1. detsember 2016), mille eesmärk on ajakohastada piiriülese e-kaubanduse käibemaks. Paketi eesmärk on äriühingute piiriülesest müügist tulenevate käibemaksunõuete täitmisega seotud kulude vähendamine, et soodustada piiriülest kaubandust ja tagada ELi ettevõtjatele õiglane konkurents, võidelda käibemaksupettustega ning tegeleda e-raamatute erilise olukorraga, kus praegu ei kohaldata vähendatud maksumäärasid. Üks käibemaksureformi paketi olulisi eesmärke on lõpetada kurikuulus karussellpettus. Uued käibemaksueeskirjad peaksid olema lihtsamad ja järjekindlamad uue ja lõpliku ELi ühtse käibemaksu valdkonna loomisel. Lühidalt öeldes on uue käibemaksusüsteemi eesmärk muutuda pettustekindlamaks ja luua kooskõla tänapäeva digitaalse ja mobiilse majandusega.

[Digitaalrajanduse algatuste õiglane maksustamine](#) (21. märts 2018), mille eesmärk on tagada õiglane ja tõhus digitaalkeskonnale sobiv maksusüsteem, kasutada seadusandlike ettepanekuid, et täielikult ära kasutada digitaalset kohalolu, kohandades mõistet „püsiv tegevuskoht“ ja võttes kasutusele mõiste „minimaalne tehingu majanduslik sisu“. Komisjoni ettepanek toetub selles valdkonnas ka rahvusvahelisele tegevusele, eelkõige G20 ja OECD tööle.

Alates 1. jaanuarist 2018 jõustusid uued eeskirjad, mis kohustavad liikmesriike andma maksuhalduritele juurdepääsu rahapesuvastaste õigusaktide alusel kogutud andmetele. Riiklikel maksuhalduritel on otsene juurdepääs ettevõtete, usaldusühingute ja muude üksuste tegelikele tulusaajatele, samuti ettevõtete kliendi taustakontrolli andmetele. Uued eeskirjad võimaldavad maksuhalduritel kiiresti ja tõhusalt reageerida maksupettuste ja maksustamise vältimisega seotud juhtumitele ning võidelda dokumentides [Paradise Papers](#) ilmnunud struktuuride vastu.

Osana laiemast eesmärgist parandada ELi maksusüsteemide õiglust ja tõhusust on eriomane küsimus, kuidas maksustada digiteerimist, arutelude teemaks nii ELis kui ka rahvusvahelistel foorumitel, sealhulgas OECD ja BEPS-i meetmete raames. 2017. aastal teatas president Juncker oma kõnes liidu olukorra kohta komisjoni ettepanekust



kehtestada ELi tasandil eeskirjad, mis võimaldavad maksustada digitaalmajandusest tulenevat hargmaiste ettevõtjate, ning nõukogu võttis vastu digitaalmajanduse maksustamist käsitlevad järeldused 2017. aasta detsembris.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on üldiselt toetanud maksustamist käsitlevaid komisjoni programme ja seadnud võitluse maksupettuste, maksustamise vältimise ja rahapesu vastu praeguse ametiaja poliitiliseks prioriteediks. Tema soovitusel on keskendunud eelkõige konkreetsete maksujurisdiktsioonide ja finantsasutuste rollile agressiivses maksuplaneerimises.

Resolutsioon [maksualaste siduvate eelotsuste ja samasuguse iseloomuga või mõjuga meetmete kohta](#) oli parlamendi maksualaste siduvate eelotsuste erikomisjoni (TAXE 1) töötulemus. Tekstis juhitakse tähelepanu silmatorkavale paradoksile: vaba konkurents maksuküsimustes ja liikmesriikidevahelise koostöö puudumine on viinud ebakõlani väärtuste loomise ja kasumi maksustamise asukohtade vahel, mille tulemuseks on äriühingu tulumaksu maksubaasi vähenemine ja tulude vähenemine. Selle resolutsiooniga nõuab parlament:

- suuremat läbipaistvust maksualaste siduvate eelotsuste ja teabe korrapärase jagamise ning teabe esitamise teel komisjonile ning hargmaiste ettevõtjate riikide kaupa aruandluse esitamist saadud kasumi, makstud maksude ja saadud toetuste kohta;
- soodustuste korra ja erinevuste kaotamist riikide maksusüsteemide vahel koos kokkuleppega selle kohta, kuidas tehinguid hinnatakse samas äriühingus (siirdehinnad), ning mõiste „tehingu majandusliku sisu“ selget määratlust;
- kohustuslikku kogu ELi hõlmavat äriühingu tulumaksu ühtset konsolideeritud maksubaasi kui ulatuslikku vastust äriühingu tulumaksu maksubaasi küsimusele;
- maksudega seotud riigiabi raamistikku ja asjakohaseid suuniseid siirdehindade määratlemise kohta; ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmist tõhusa hoiatusena ebaseadusliku maksudega seotud riigiabi korral;
- äriühingute maksustamise käitumisjuhendi reformimist, et suurendada nii Euroopa kui ka riikide parlamentide läbipaistvust, vastutust ja kaasatust;
- maksustamise vältimise vastase võitluse hõlmamist teiste poliitikavaldkondade ning muu hulgas rahvusvaheliste korporatsioonide, pankade, finantsteenuste osutajate ja maksunõustajate ärikäitumisega;
- rikkumisest teatajate paremat kaitset.

Võttes arvesse dokumentide Panama Papers ja Lux Leaks paljastusi, mis on toonud ilmsiks suurema koostöö ja läbipaistvuse vajaduse mitte ainult ELis, vaid kogu maailmas, oleks TAXE 1 komisjoni töö tulemus [TAXE 2](#) komisjoni töö aluseks. Viidates TAXE 2 järeldustele, Euroopa Parlament oma 6. juuli 2016. aasta [resolutsioonis](#):

- nõuab maksuparadiisi musta nimekirja kantud koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide jaoks sanktsioone, mida kohaldatakse ka ettevõtete, pankade



ning raamatupidamisettevõtjate ja õigusbüroode suhtes võimalusega tühistada nende tegevusluba;

- rõhutab patenditulude negatiivseid tagajärgi, mida enamikul juhtudel kasutavad rahvusvahelised äriühingud maksustamise vältimiseks;
- kordab ettepanekut äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ja siirdehindade kohta, mis on kasumi ümberpaigutamise seisukohast oluline.

Resolutsioonis jõuti järeldusele, et riigiabi sätteid ei ole alati järgitud, ning nõuti olukorra parandamist.

Euroopa Parlamendi uurimiskomisjon väidetavate rikkumiste ja haldusomavoli uurimiseks liidu õiguse kohaldamisel seoses rahapesu, maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumisega ([PANA](#)) toetus enne praegust ametiaega oluliseks muutunud maksundusalasele tööle, eelkõige parlamendi poolt vastu võetud ning TAXE 1 ja TAXE 2 komisjoni koostatud resolutsioonidele ning resolutsioonile [läbipaistvuse, kooskõlastamise ja lähenemise tagamise kohta liidu äriühingu tulumaksu poliitikas](#), milles määratleti maksuküsimustega tegelemise regulatiivsed ja järelevalveprobleemid. Parlamendi [13. detsembri 2017. aasta soovitus](#), mis põhineb rahapesu, maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise uurimise komisjoni aruandel, rõhutati järgmisi vajadusi:

- põhjalik rakendamine, tõhus jõustamine ja tõhus järelevalvemehhanism, õiguslike vahendite tugevdamine ja komisjoni juhtiv roll maksustamise vältimise, maksupettuste ja rahapesu vastases võitluses;
- suurenenud ja tõhus läbipaistvus, ametiasutuste standarditud teabe ja omavaheliste suhete tugevdamine, juurdepääs registritele ja nende loomine;
- kooskõlastatud jõupingutused, et koostada salajaste jurisdiktsioonide tõhus ja usaldusväärne loetelu;
- meetmed, mis tagavad maksujurisdiktsioonide, maksumaksjate ja vahendajate vastavuse;
- maksustamise vältimise ja maksupettuste ning tegelike tulusaajate varjamise ennetamine;
- rahvusvaheliste võimendusvahendite (positiivse nimekirja põhimõtte) kasutamine koos arenguriikide toetamisega võitluses maksustamise vältimise ja rahapesuga;
- rikkumisest teatajate kaitsmise vahendid;
- ELi tegevuse lihtsustamine maksusätete vastuvõtmisel ning
- Euroopa Parlamendi uurimisõiguse tugevdamine ja soovitude kiire kontrollimine.

1. märtsil 2018 moodustas Euroopa Parlament finantskuritegusid, maksudest kõrvalehoidumist ja maksustamise vältimist käsitleva erikomisjoni ([TAX3](#)). See komisjon uurib oma eelkäijate (TAXE 1, TAXE 2 ja PANA) tööle toetudes olulisi küsimusi, sealhulgas digitaalset maksustamist, riiklikke kodakondsusprogramme ja käibemaksupettusi.



Dario Paternoster
10/2018

