

Brüssel, 22. detsember 2021
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2021/0434(CNS)

15296/21
ADD 3

FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217

ETTEPANEK

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	22. detsember 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2021) 579 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV, millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2021) 579 final.

Lisatud: SWD(2021) 579 final

Brüssel, 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil
väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhindang algatuse kohta, mille eesmärk on võidelda variühingute ja -struktuuride maksustamise eesmärgil kasutamise vastu – „Unshell“
A. Vajadus meetmete järele
Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?
Mõjuhindangus käsitletud peamised probleemid on maksustamise vältimine ja maksudest kõrvalehoidmine, sest äriühingud ja üksikisikud kasutavad maksustamise eesmärgil variühinguid. Variühinguid võib määratleda kui äriühinguid ja muid üksusi, millel puudub majanduslik sisu (neil ei ole kontoriruumi, töötajaid, seadmeid jms) ja mis ei tegele tegeliku majandustegevusega, täites üksnes registreerimise ja struktuuri põhinõudeid. Variühingud võivad esineda eri vormis, sõltuvalt kavandatud kasutusest. Üldiselt jääb seetõttu, et äriühingud väldivad maksustamist, igal aastal saamata kümneid miljardeid eurosid maksutulu¹. Iseäranis keeruline on hinnata maksutulu, mis jääb saamata variühingute kasutamise tõttu. Selle nähtuse esmane hinnang viitab maksutulu vähenemisele, mis võib olla ligikaudu 23 miljardit eurot aastas. Lisaks on kindlaid mitteametlikke tõendeid selle kohta, et mitmesugused majandustegevuses osalejad, sealhulgas suured hargmaised ettevõtjad, kasutavad jätkuvalt maksukohustuste vähendamiseks seaduslikul ja mõnikord ebaseaduslikul viisil variühinguid. Probleemi kolm peamist põhjust on: a) puuduvad ELi õigusnormid, millega määrata ELis kindlaks minimaalse majandusliku sisu ühised nõuded maksustamise seisukohast; b) puudub teave selle kohta, et maksuhaldurid peaksid tegelikkuses kohaldama kehtivaid maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vastaseid õigusnorme; c) teatavad vahendajad edendavad variühinguid.
Mida tuleks saavutada?
Algatuse üldeesmärk on võidelda variühingute kaudu toimuva maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vastu ning aidata sellega kaasa siseturu nõuetekohasele toimimisele. Täpsemalt tahetakse algatusega saavutada järgmised kolm eesmärki: esiteks kehtestada ELis ühised eeskirjad, et oleks võimalik kindlaks teha variühingud, mida võidakse kasutada maksustamise vältimiseks või maksudest kõrvalehoidmiseks. Teiseks peavad liikmesriigid teadma teises liikmesriigis kindlaks tehtud variühingute olemasolust. Kolmandaks on algatuse eesmärk takistada ELis maksu- ja äriühinguteenuste osutajate kasutamist variühingute loomisel.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiiaarsus)?
Variühingute kasutamise kaudu maksustamise vältimine või maksudest kõrvalehoidmine on tavaliselt piiriülene probleem. Sellel on ühed ja samad ajendid ja põhjused, olenemata sellest, millises liikmesriigis

¹ ELis jääb igal aastal saamata hinnanguliselt 35–70 miljardit eurot maksutulu maksustamise vältimise tõttu. Allikas: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E. ja Merler, S., „Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union“, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, 2015, PE 558.773.

see esineb.

Liidus võivad riiklikud lähenemisviisid moonutada siseturgu ning muuta mõned liikmesriigid õigusliku ja maksuarbitraaži suhtes haavatavaks, eriti kui mõnes liikmesriigis ei kehtestata variühingutele riiklikul tasemel majandusliku sisu nõudeid või kehtestatakse nõuded, mis on leebemad kui mujal. Oluline on, et kuna variühinguid kasutatakse tavaliselt maksubaasi vähendamiseks muus liikmesriigis kui see, kus variühing asub, ei pruugi mõnel liikmesriigil olla piisavat stiimulit kehtestada tugevaid siseriiklikke õigusnorme.

Ainult ühine ELi raamistik saab aidata saavutada eesmärgi võidelda variühingute kaudu toimuva maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vastu, säilitades samal ajal nii siseturu terviklikkuse kui ka tagades kogu liidus ettevõtjatele võrdsed tingimused.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

Lähtestsenaarium (variant 0) kujutab endast praegust olukorda: variühingutele kehtivate minimaalse majandusliku sisu nõuete puudumine ning kehtivate eeskirjade rakendamine ELi, riiklikul ja ülemaailmsel tasandil, et võidelda maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vastu. See hõlmab äriühingute maksustamise ELi käitumisjuhendi tööühma meetmeid majandusliku sisu küsimuse lahendamiseks, kuid ainult maksusoodustuste süsteemi puhul.

Esimene variant on pehme õiguse variant. Sellega kehtestatakse variühingutele minimaalse majandusliku sisu nõuded, kuid sellised nõuded ei oleks siduvad ega täitmisele pööratavad. Esimene variant võib olla komisjoni soovitus või käitumisjuhendi tööühma volituste laiendamine, et kontrollida, kas majandusliku sisu nõudeid kohaldatakse liikmesriikide maksusüsteemide üldise osana.

Teine variant on peamine regulatiivne variant, millel põhinevad kolmas ja neljas variant. Teise variandiga kehtestatakse kogu ELis ühtsed majandusliku sisu nõuded, kohustades (teatavaid) juriidilisi isikuid ja üksusi – neid, kellele ei tehta algusest peale erandit ja kes ületavad teatava riskilävendi – maksuhaldurile tõendama, et neil on sisuline majandustegevus oma maksuresidentsuse liikmesriigis. Majandusliku sisu nõuetele mittevastavus tooks kaasa maksuõiguslikud tagajärjed (st variühingule ei antaks enam maksusoodustust asjakohaste ELi direktiivide ja/või maksulepingute alusel).

Lisaks teise variandi nõuetele hõlmaks kolmas variant ka variühinguid käsitleva halduskoostöö ja teabevahetuse mehhanismi loomist. Neljas variant hõlmaks kolmanda variandi elemente ja lisaks ühtsete karistuste kindlaksmääramist juhuks, kui variühing nõudeid ei täida.

Eelistatud on neljas variant. See hõlmab kõiki teise variandi elemente ja kolmanda variandi kohast maksuhalduritevahelist teabevahetust ning täiendab neid ühise karistuste raamistikuga. Neljas variant peaks kõige paremini täitma algatuse eesmärgi, avaldades maksumaksjatele suurimat hoiatavat mõju, tekitamata samas ettevõtjatele või maksuhalduritele ebaproportsionaalseid kulusid.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Üldiselt tunnistavad avalikule konsultatsioonile vastanud, et maksustamise vältimine ja maksudest kõrvalehoidmine, sealhulgas variühingute väärkasutamise kaudu, on jätkuv probleem. Ettepanekud edasiste sammude kohta on siiski erinevad. Kuigi mõned vastajad toetavad meetmeid, millega võidelda variühingute kaudu toimuva maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vastu, on teised

seisukohal, et ELi seadusandlik algatus selles suunas võib olla ennatlik. Liikmesriigid on üldiselt väljendanud edasiviivat avatust ja mõnel juhul selget toetust ELi õiguslikule algatusele, mille eesmärk on võidelda variühingute kasutamise vastu maksustamise vältimiseks või maksudest kõrvalehoidmiseks.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?
Neljanda variandiga nähakse ette ühtne minimaalne majandusliku sisu määratlus, mis ELi praeguses maksualaste kuritarvituste vastases raamistikus puudub. Tänu maksuhalduritevahelisele teabevahetusele täiendab see ELi tasandil juba toimuvat teabevahetust. See tagaks, et liikmesriigid, kelle maksubaas väheneb teistes liikmesriikides registreeritud variühingute kasutamise tõttu, saavad sellest täielikult teadlikuks. Ühtsete karistustega tagatakse, et üksused täidavad nõudeid suurimal määral ja et kõiki üksusi koheldakse ELis võrdselt, sõltumata nende registreerimise kohast. Seetõttu on võimalik positiivne mõju riigi rahanduse jätkusuutlikkusele kõigi variantide seast kõige suurem ning ELi sekkumine aitab kaasa siseturu paremale toimimisele, vältides selle killustatust karistuste erineva võimaliku valiku korral. Isegi kui sekkumisega vähendatakse maksustamise vältimist ja maksudest kõrvalehoidmist väga vähesel määral, eeldatakse, et kasu kaalub siiski üles selle algatusega seotud kulud (peamiselt nõuete täitmise ja halduskulud).
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
Eeldatakse, et üksuste kulud seoses nõuete täitmisega on piiratud, kuna see teave on neile, kes peavad tegema enesehindamise ja esitama aruande, kergesti kättesaadav. Maksuhaldurite kulud piirduvad teabevahetusplatvormi rakendamisega, esitatud andmete hindamisega ja karistuste haldamisega. Maksuhaldur hindab esitatud andmeid, et teha kindlaks, kas üksus on variühing või mitte, tuginedes üksuse enesehindamisele konkreetsete kriteeriumide alusel. Karistuste haldamisega seotud kulude suurus sõltub karistuse vormist. Rahalise karistuse puhul peaksid kulud piirduma halduskuludega, mis on seotud trahvi määramise ja selle maksmise kontrollimisega. Täitmisele pööramisega seotud kulud ei tohiks riikide maksuhalduritele teise, kolmanda ja neljanda variandi puhul üldiselt erineda, sest ka juhul, kui ühist karistuste raamistikku ei kavandataks, peaksid riikide ametiasutused siiski kohaldama teatavaid karistusi nõuete täitmise tagamiseks.
Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?
Algatuse eesmärk on hõlmata üksused, millel <u>puudub</u> majanduslik sisu ja mis on loodud maksustamise vältimiseks või maksudest kõrvalehoidmiseks,² mitte aga ettevõtjaid, kellel on töötajad ja tegelik

² OpenLuxi uurimine näitas, et ühel ja samal aadressil oli registreeritud rohkem kui 1 000 äriühingut, kellel ei olnud töötajaid.

majandustegevus. Kriteeriumid, mille alusel tekib kohustus maksuhaldurile aru anda, piirduvad üksnes ettevõtjatega, kelle puhul on oht, et nad tegelevad maksustamise vältimise või maksudest kõrvalehoidmisega, mis eeldatavasti hõlmab vaid väga väikest osa VKEna määratletud ettevõtjatest. Eeldatakse, et lävendkriteeriumi abil jäetakse kõrvale valdav enamik VKEsid (nt kohaldamisalasse kuulumiseks peaks VKE saama suurema osa oma tulust passiivse tuluna, ta peaks kuuluma peamiselt välismaistele omanikele ja tal ei tohiks olla tegeliku majandustegevusega tegelemiseks vajalikke vahendeid). Konkurentsivõime valdkonnas mõjutaks algatus ainult selliseid rahavooge, mis ei ole seotud tööhõive ega tegeliku majandustegevusega. Pikemas perspektiivis võib majandusliku sisuta üksuste kasutamise piiramisel olla positiivne teisene (kaudne) mõju, mis stimuleerib tulusaid investeeringuid.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Peamine mõju riigieelarvetele on maksutululu, mida on raske hinnata. ELis jääb igal aastal saamata hinnanguliselt 35–70 miljardit eurot maksutululu maksustamise vältimise tõttu. Maksutululu saamatajäämist võib pidada selliste vahendite puudujäägiks, mida muidu saaks kasutada avaliku sektori investeeringuteks ja avalike hüvede pakkumiseks. Selline puudujääk on eriti ebasoovitav ajal, mil on vaja vahendeid COVID-19 pandeemia järgse taastumise kiirendamiseks.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Ei
Proportsionaalsus?
Meetmed piirduksid vaid minimaalse majandusliku sisu kriteeriumide kehtestamisega. Algatuse sellised mehhanismid nagu erandi tegemine ja aruandlusnõuetest vabastamine tähendavad, et algatus ei hõlma üksusi ja struktuure, kelle puhul on maksualase kuritarvituse oht väike. Lisaks peab komisjoni analüüsi kohaselt tegema ELis algatuse raames enesehindamise vaid väike hulk juriidilisi isikuid ja üksusi.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Kui valitakse eelistatud variant, jälgitaks poliitikameedet kahel peamisel viisil. Esiteks esitavad liikmesriigid andmed poliitika- ja jõustamismeetmete rakendamise kohta. Need andmed tuleks vähemalt osaliselt avalikustada, et tagada läbipaistvus ja võimaldada avalikku kontrolli liikmesriikides. Teiseks hindab komisjon algatuse rakendamist ja elluviimist eri liikmesriikides ning esitab selle kohta aruande. Hindamine tehakse peamiselt liikmesriikidelt saadud andmete põhjal. Komisjon hindab poliitikameetme tulemusi viis aastat pärast vahendi rakendamise algust, pidades silmas selle eesmärgi ning üldist mõju maksutulule, ettevõtjatele ja siseturule.