



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 27.6.2012  
COM(2012) 351 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**konkreetsete viiside kohta, kuidas tugevdada võitlust maksupettuse ja maksudest  
kõrvalehoidumise vastu, sealhulgas seoses kolmandate riikidega**

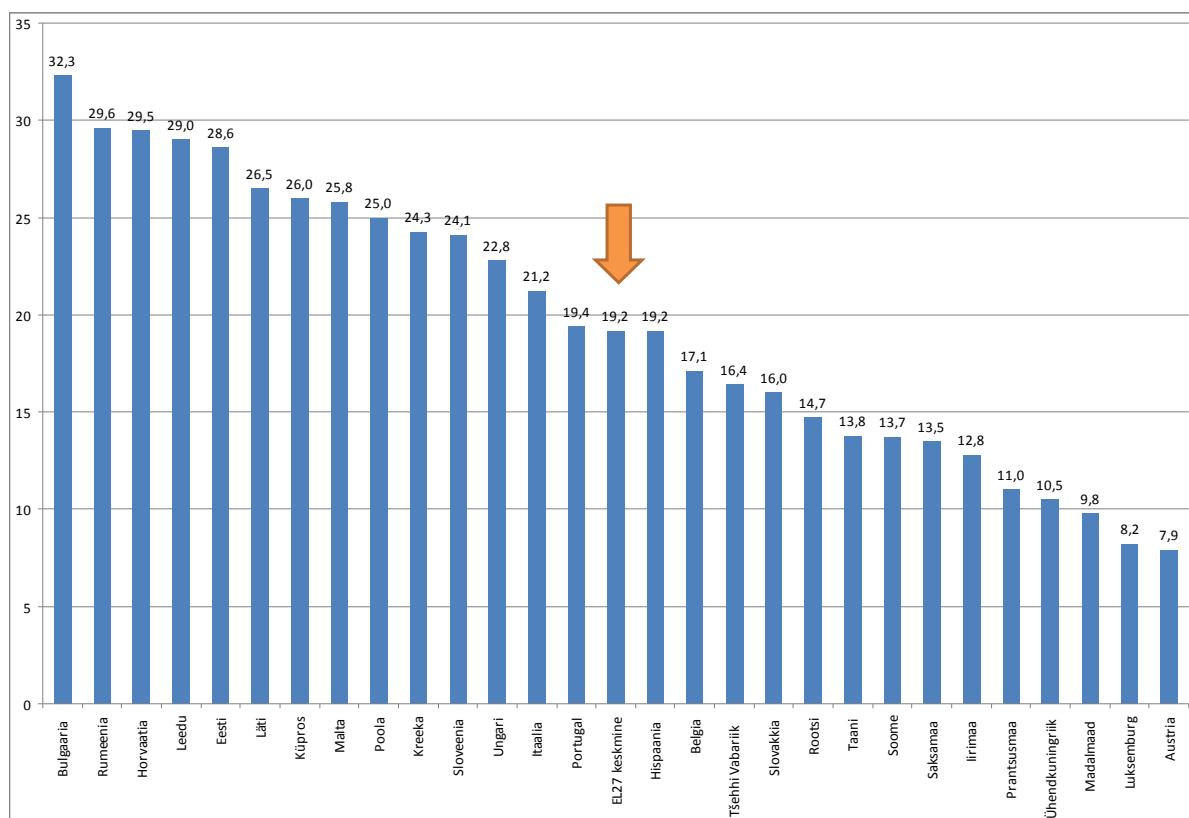
# KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## konkreetsete viiside kohta, kuidas tugevdada võitlust maksupettuse ja maksudest kõrvalehoidumise vastu, sealhulgas seoses kolmandate riikidega

### 1. SISSEJUHATUS

Maksupettus ja maksudest kõrvalehoidumine piiravad liikmesriikide võimalust koguda tulusid ja viia ellu oma majanduspoliitikat. Eelarve konsolideerimise ajal, kui paljud liikmesriigid peavad kärpima kulutusi ja suurendama tulusid, on fiskaalpoliitika rakendamine muutunud veelgi keerulisemaks maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise<sup>1</sup> tõttu. Varimajanduse suurus ELis on hinnanguliselt peaaegu viiendik SKPst, mis annab esmase ettekujutuse probleemi ulatusest.

Joonis 1. Varimajanduse hinnanguline suurus 2011. aastal (% SKPst)<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Maksupettus on tahtlik maksudest kõrvalehoidumine, mis on üldiselt kriminaalõiguse kohaselt karistatav. Mõiste hõlmab olukordi, kus tahtlikult esitatakse valeandmeid või koostatakse valedokumentid. Maksudest kõrvalehoidumine on seadusevastane tegevus, kui maksukohustust varjatakse või eiratakse, st maksumaksja tasub vähem makse kui ta on õigusnormidest tulenevalt kohustatud maksma, varjates maksuhalduri eest sissetulekut või teavet.

<sup>2</sup> Allikas: Schneider, F. (2012), „Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts”. Uuringus sisalduvad joonised põhinevad paratamatult oletustel ja seepärast tuleks neisse suhtuda ettevaatlikkusega, kuna nende tõele vastavust ei ole kinnitatud.

Riigi maksutulused vähendab ka asjaolu, et kümned miljardid eurod asuvad *offshore*-piirkondades, kus tulu jäetakse sageli teatamata ja maksustamata. Arvestades suurusjärku, ei ole maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise vastase võitluse intensiivistamine mitte üksnes tulude küsimus, vaid ka õigluse küsimus. Oluline on meele pidada, et suur osa ELi maksumaksjatest üldiselt püüab oma maksukohustusi täita. Eelkõige ei peaks praegusel majanduslikult raskel ajal ausad maksumaksjad taluma maksude täiendavat suurendamist, et korvata maksupetturite ja maksudest kõrvalehoidujate tõttu saamata jäänud tulu. Seepärast tuleks keskenduda maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise tõkestamisele. Käesolevas teatises ei käsitleta deklareerimata tööd kui sellist, kuigi see võib esineda koos kaudsetest maksudest kõrvalehoidumisega; lähenemisviis deklareerimata töö vähendamiseks esitati dokumendis KOM(2007) 628. Kõnealuste probleemidega tegelemisest saadav kasu võib olla märkimisväärne. Hinnangutest nähtub, et ainuüksi maksude vabatahtliku tasumise hiljutistest algatustest, mis käivitati G20 algatusel, said asjaomased ELi liikmesriigid kahe aasta jooksul 10 miljardit eurot maksutulu<sup>3</sup>. Vähendades maksupettust ja maksudest kõrvalehoidumist, saavad liikmesriigid suurendada maksutulu, mis annab neile ka rohkem tegevusruumi oma maksusüsteemi ümberstruktureerimiseks majanduskasvu soodustaval viisil, nagu kirjeldati 2012. aastat käsitlevas iga-aastases majanduskasvu analüüsis<sup>4</sup>.

Viimastel aastatel on märgatavalt suurenenud maksupettusest ja maksudest kõrvalehoidumisest tulenevad probleemid. Majanduse üleilmastumine, tehnoloogiline areng, pettuse rahvusvahelistumine ja sellest tulenev liikmesriikide maksuhaldurite vastastikune sõltuvus toob esile puhtalt riigisiseste lähenemisviiside piirangud ning suurendab vajadust ühismeetmete järele.

Seepärast kutsus Euroopa Ülemkogu 2. märtsil 2012 nõukogu ja komisjoni üles kiiresti välja töötama konkreetseid viise maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise vastase võitluse tõhustamiseks, sealhulgas seoses kolmandate riikidega, ning esitama aruande 2012. aasta juuniks. Aprillis võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles korraldi vajadust kiirest võtta selles valdkonnas meetmeid.

Seega on hädasti vaja suurendada maksude kogumise tõhusust ja tulemuslikkust. Maksupettusest ja maksudest kõrvalehoidumisest tulenevate probleemidega tuleb tegeleda kolmel tasandil. Esiteks tuleb parandada maksude kogumist igas liikmesriigis. Teiseks on vaja tugevdada piiriülest koostööd liikmesriikide maksuametite vahel. Kolmandaks peab ELil olema selge ja järjepidev poliitika kolmandate riikide suhtes, et edendada oma standardeid rahvusvahelisel tasandil ja tagada võrdsed tingimused. ELi tasandil tehtav koostöö annab kõigis kolmes valdkonnas lisaväärtust.

Käesolevas teatises kirjeldatakse, kuidas saab parandada maksukuulekust ning vähendada maksupettust ja maksudest kõrvalehoidumist, kasutades selleks paremini ära olemasolevaid vahendeid ja võttes vastu juba väljatöötatud komisjoni ettepanekud. Selles tehakse kindlaks ka valdkonnad, milles täiendavad õiguslikud meetmed või koordineerimine oleks ELile ja liikmesriikidele kasulik. Sellised meetmed ei peaks olema suunatud mitte ainult pettuste ja maksudest kõrvalehoidumise, vaid ka agressiivse maksuplaneerimise vastu võitlemisele. Agressiivne maksuplaneerimine hõlmab fiktiivsete tehingute või struktuuride kasutamist ning

---

<sup>3</sup> OECD. *The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results*, 26. oktoober 2011.

<sup>4</sup> Komisjoni 25. novembri 2011. aasta teatis 2012. aasta majanduskasvu analüüsi kohta – KOM(2011) 815 (lõplik), 17229/11; Nõukogu 16. veebruari 2012. aasta järeldused (6353/1/12 Rev.1).

maksusüsteemide erinevuste ärakasutamist, mis kahjustab liikmesriikide maksueeskirju ja suurendab laekumata maksutulu.

## 2. MAKSUDE TULEMUSLIKUM KOGUMINE LIIKMESRIIKIDES

Liikmesriikidel on täielik suveräänsus oma maksude kogumise, oma maksuõiguse ning maksuametite toimimise ja kooskõla, maksude kogumise ja maksupettuse vastase võitluse üle.

Liikmesriikide meetmetel (või meetmete mittevõtmisel) on siiski otsene mõju siseturu üldisele toimimisele, sest need võivad moonutada konkurentsi ELi ettevõtjate vahel, ning liikmesriikide võimele täita stabiilsuse ja kasvu paktist tulenevaid kohustusi.

Maksupoliitika olulisust eelarve konsolideerimisele ja majanduskasvule on selgelt tunnistanud Euroopa poolaasta<sup>5</sup> ja laiendatud euroala pakti<sup>6</sup> raames. Seda on rõhutanud ka G20. Põhjalikku ja ambitsioonikat eelarve konsolideerimist nõrgendab ebatõhus ja mittetulemuslik maksude kogumine.

Ulatuslikust analüüsist, mille teostas komisjon Euroopa poolaasta raames ning mille põhjal on esitatud soovitused nii üksikutele liikmesriikidele kui ka euroalale, selgub, et mitmes liikmesriigis on tegelikud ja olulised maksudest kõrvalehoidumise probleemid teinekord seotud nõrga haldussuutlikkusega. Neis küsimustes esitati riigipõhised soovitused kümnele liikmesriigile<sup>7</sup>.

Maksupettuse ja maksudest kõrvalehoidumise vastase võitluse tugevdamine, nagu on täpsustatud mõnes riigipõhises soovitusel, suurendab maksutulust ja seega toetab vajalikke struktuurireforme. See võib aidata liikmesriikidel rakendada ka muid majanduskasvu soosivaid maksudega seotud soovitusi, sealhulgas vähendada maksukohustuste täitmisega kaasnevaid kulusid ettevõtjate jaoks.

Andmed käibemaksutulu osakaalu kohta liikmesriikides näitavad saamatajääva maksutulu ulatust. Kuigi käibemaksu vähendatud määrad ja vabastused seletavad erinevust osaliselt, on see tingitud ka maksudest kõrvalehoidumisest, mistõttu liikmesriigid koguvad ainult osa teoreetilisest käibemaksutulust.

---

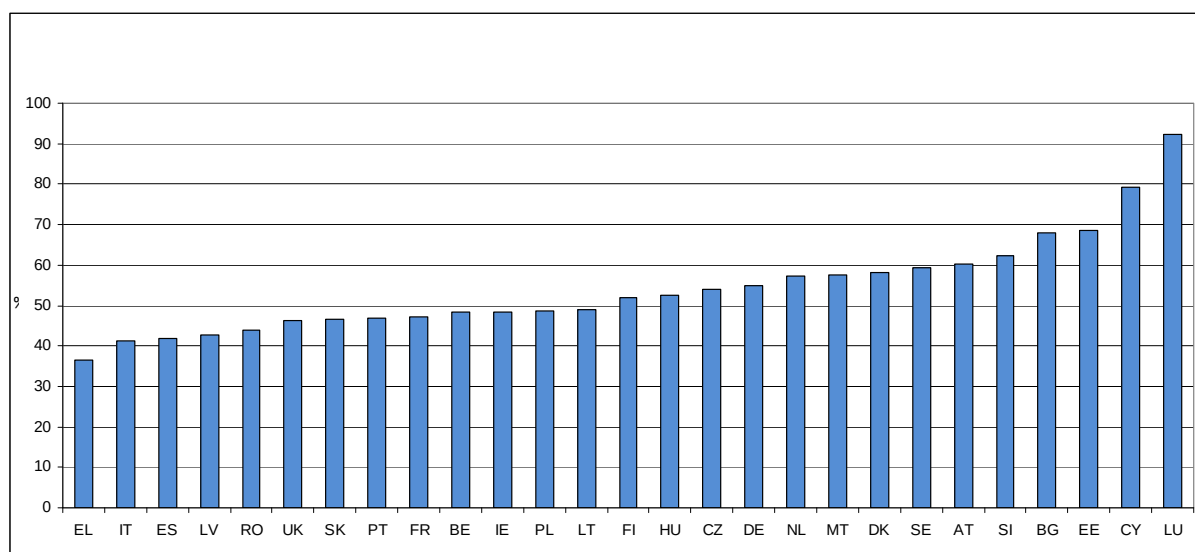
<sup>5</sup> Komisjoni 25. novembri 2011. aasta teatis 2012. aasta majanduskasvu analüüsi kohta – KOM(2011) 815 (lõplik), 17229/11; nõukogu 16. veebruari 2012. aasta järeldused (6353/1/12 Rev.1).

<sup>6</sup> Nõukogu 16. veebruari 2012. aasta järeldused (6404/1/12 Rev.1).

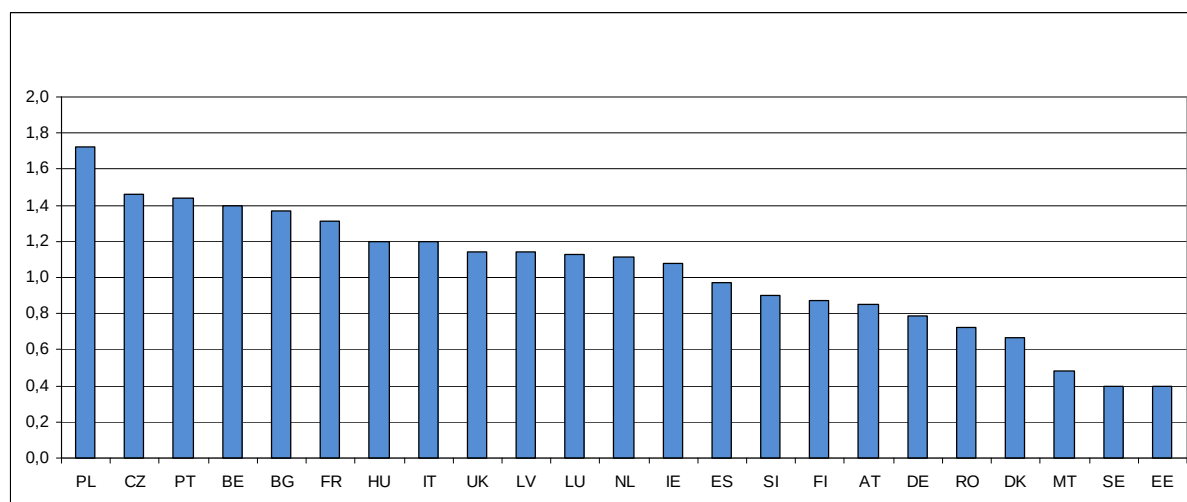
<sup>7</sup> Riigipõhised soovitused neis küsimustes on esitatud Bulgaariale, Küprosele, Tšehhi Vabariigile, Eestile, Ungarile, Itaaliale, Leedule, Maltale, Poolale ja Slovakkiale. Liikmesriikidel, kes praegu saavad finantsabi Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF), Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi (EFSM) või aluslepingu artikli 143 alusel, on soovitatud rakendada meetmed, mis on sätestatud nende asjaomastes rakendusotsustes ning mida on täpsustatud vastastikuse mõistmise memorandumites ja võimalikes hilisemates lisades. See hõlmab Kreekat, Iirimaad, Portugali ja Rumeeniat.

## Joonis 2. Tegelik käibemaksutulu 2010. aastal (% teoreetilisest tulust hariliku maksumäära alusel)<sup>8</sup>

Probleeme, millega maksuametid silmitsi seisavad, tõendavad ka maksude kogumisega seotud märkimisväärsed halduskulud.



## Joonis 3. Halduskulud / kogutud maksutulu (neto) 2009. aastal (kulud eurodes 100 euro tulu kohta)<sup>9</sup>



Seoses sellega on konkreetsed tehnilise abi programmid<sup>10</sup> juba kättesaadavad ning komisjon kutsub liikmesriike üles neile toetuma programmide väljatöötamisel, et parandada oma maksuametite toimimist, suurendada haldussuutlikkust ja maksukuulekust. Tulevikus on vaja

<sup>8</sup> Allikas: Euroopa Komisjon; „Taxation trends in the European Union”, 2012. aasta väljaanne.

<sup>9</sup> Allikas: OECD. Tabelis esitatakse andmed 23 liikmesriigi kohta. Andmed Küprose, Kreeka, Leedu ja Slovakkia kohta ei ole kättesaadavad või neid valideeritakse.

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1482/2007/EÜ, 11. detsember 2007, millega kehtestatakse siseturu maksustamissüsteemide toimimist parandav ühenduse programm (programm Fiscalis 2013) ja tunnistatakse kehtetuks otsus nr 2235/2002/EÜ (ELT L 330, 15.12.2007, lk 1).

FISCALISE programmile tulemuslikku jätkuprogrammi, et parandada maksustamissüsteemide nõuetekohast toimimist siseturul.

Komisjon on ka veendunud, et oluline on jätkata liikmesriikide abistamist nende maksuhalduse nõrkuste kindlakstegemisel ja aidata neid konkreetsete probleemidega tegelemisel, tagada parimate tavade tulemuslik vahetamine ning ka töötada välja võrdlusanalüüside metoodika, et hinnata maksukogumise ja kontrollide põhifunktsioone.

### **3. PAREM PIIRIÜLENE KOOSTÖÖ ELI MAKSUAMETITE VAHEL**

Euroopa integratsiooniprotsessi tulemusena on kõigi liikmesriikide majandused tugevamalt integreeritud, piiriüleste tehingute maht on suur ning vähenenud on piiriüleste tehingute kulud ja riskid. See on omakorda tekitanud täiendavaid raskusi maksuametitele seoses koostöö ja teabevahetusega.

#### **3.1. Olemasolevate õigusnormide parim kasutamine**

Piiriülene koostöö liikmesriikide maksuametite vahel saab olla tõeliselt tulemuslik vaid juhul, kui liikmesriikide vahel on vastastikune usaldus ja huviühisus. Liikmesriigid saavad loota koostööst täielikku kasu ainult siis, kui nad on valmis üksteist abistama. Hoiuste intresside maksustamise direktiiviga<sup>11</sup> saadud kogemus näitab sellisest koostööst saadavat kasu. Keskmiselt saadetakse igal aastal rohkem kui 4 miljonit kannet lähteriikidest elukohariikidesse, mis moodustab keskmiselt 20 miljarit eurot hoiuste intresse.

Viimastel aastatel on vastu võetud mitmeid olulisi õigusakte halduskoostöö kohta seoses nii otseste kui ka kaudsete maksudega<sup>12</sup>. Siiski ei ole saavutatud veel nende õigusmeetmete tulemuslikku ja ulatuslikku kasutamist liikmesriikide poolt.

Komisjon abistab liikmesriike nende püüetes, andes neile praktilised vahendid ja instrumendid, mida neil on vaja, et osaleda tulemuslikus halduskoostöös. Komisjon on juba välja töötanud elektroonilised vormid teabevahetuseks ning turvalisi sidekanaleid on vaja pidevalt ajakohastada ja laiendada, et need hõlmaksid ka muud liiki tulu. Komisjon jälgib hoolikalt, kas liikmesriigid kohaldavad ühiselt kokku lepitud eeskirju ja menetlusi õigesti.

#### **3.2. Täiendavad konkreetsed viisid koostöö parandamiseks**

##### **3.2.1. Olemasolevate vahendite tugevdamine**

Komisjon võttis 13. novembril 2008 vastu hoiuste intresside maksustamise direktiivi muudatusettepaneku, et täita olemasolevad õiguslikud lüngad ja paremini ennetada maksudest kõrvalehoidumist. Kaks peamist kindlaks tehtud lünka olid maksustamata vahestruktuuride

---

<sup>11</sup> Nõukogu direktiiv 2003/48/EÜ, 3. juuni 2003, hoiuste intresside maksustamise kohta (ELT L 157, 26.6.2003, lk 38).

<sup>12</sup> Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, 16. märts 2010, vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel (ELT L 84, 31.3.2010, lk 1); nõukogu määrus (EL) nr 904/2010, 7. oktoober 2010, halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas (ELT L 268, 12.10.2010, lk 1); nõukogu direktiiv 2011/16/EL, 15. veebruar 2011, maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 64, 11.3.2011, lk 1); nõukogu määrus (EL) nr 389/2012, 2. mai 2012, milles käsitletakse halduskoostööd aktsiisimaksude valdkonnas ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2073/2004 (ELT L 121, 8.5.2012, lk 1).

kasutamine, et varjata tegelikku tulusaajat, ning uuenduslike finantsinstrumentide ja muude selliste toodete (nt struktureeritud jaetooted ja kindlustusinvesteeringustooted) kasutamine, mis ei ole direktiiviga hõlmatud.

Hoiuste intresside maksustamise direktiivi teine läbivaatamine kinnitas maksja ja lõpliku tulusaaja vaheliste maksustamata *offshore*-struktuuride laialdast kasutamist, et varjata tehlikku tulusaajat. Kõnealused *offshore*-piirkondades asuvad struktuurid omavad 35 % pangandussektorivälistest hoiustest liikmesriikides (65 % hoiuste intresside maksustamist käsitlevate lepingute riikides olevatest hoiustest). Läbivaatamisest nähtus ka see, et struktureeritud finantsinstrumentide turg (praegune lõpetamata müügitehingute maht on 767,3 miljardit eurot) on viimastel aastatelsuurenenud keskmiselt rohkem kui 30 % aastas. Muutmisettepaneku sisus on eelkõige kokkuleppinud liikmesriigid ning on määrava tähtsusega, et need muudatused võetakse viivitamata vastu. EL peab näitama, et suudab need probleemid lahendada, mis suurendab ka tema väljavaateid nõuda samaväärseid muudatusi teistelt riikidelt.

### 3.2.2. Teabevahetuse täiustamine

Teabevahetuse abil saavad maksuametid hindamatut teavet oma maksumaksjate saadud tulude ja omatavate varade kohta, mis võib olla eriti kasulik ka riskianalüüsi eesmärgil ning stiimuliks maksude vabatahtlikuks tasumiseks. Automaatset teabevahetust tuleks edendada valdkondades, kus see on kõige kasulik. Komisjon on välja töötanud elektroonilised vormid hoiuste intresside jaoks ning töötab välja uusi vorme direktiiviga 2011/16/EL hõlmatud tulu jaoks, et rakendada turvalist ja täiustatud automaatset teabevahetust ELis. EL peab oma automaatse teabevahetuse standardi edendamisel täitma võtmerolli, et toetada rahvusvaheliste läbipaistvuse ja teabevahetuse standardite väljatöötamist maksuküsimustes.

Vahetatud teabe koheseks kasutatavuseks, on vaja parandada maksumaksjate kindlakstegemist. Liikmesriikide kogemus näitab, et teavet saab palju paremini siduda maksumaksjaga, kui edastatakse maksukohustuslasena registreerimise number ja seda kasutatakse kordumatu tunnusena. Seepärast korraldab komisjon mõju hindamise, et vajaduse korral teha ettepanek anda Euroopa maksukohustuslasena registreerimise number igale maksumaksjale, kes on seotud piiriülese tegevusega. Ka tuleks uurida võimalust anda liikmesriikide maksuametitele vahetu ligipääs üksteise riiklike andmebaaside asjaomastele valdkondadele koos automaatse juurdepääsu ulatuse laiendamisega käibemaksu valdkonnas.

### 3.2.3. Maksupettuse ja maksudest kõrvalehoidumise suundumuste ja skeemide vastu võitlemine

Oluline on välja töötada ja jagada vahendeid, süsteeme ja töömeetodeid, millega teha kindlaks suundumused ja skeemid seoses maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumisega, sealhulgas individuaalsete piiriüleste maksudest kõrvalehoidujatega. Selle eesmärgi täitmiseks töötab komisjon selle nimel, et kiiresti laiendada EUROFISCI ja selle varajase hoiatamise süsteemi otseste maksude valdkonnale ja et täiustada riskijuhtimise tehnikaid. Komisjon teeb ka ettepaneku võtta kasutusele kiire reageerimise mehhanism käibemaksupettusi hõlmavate juhtumite jaoks.

Komisjon on samuti seadnud eesmärgiks töötada välja agressiivse maksuplaneerimise vastane strateogia. Selles analüüsitakse viise, kuidas parandada juurdepääsu rahavoogusid käsitlevale teabele, muutes lihtsamaks *offshore*-piirkondades asuvate pangakontode kaudu tehtud suurte maksete jälgimise. Kaaluda tuleks piiriüleste maksupettuste küsimustele keskendunud

audiitorite rühmade loomist ELis. Korrapärasemate ühisauditite tegemist tuleks edendada üheaegseid kontrollimisi käsitlevate olemasolevate õigussätete ulatusliku kasutamise ja ühe liikmesriigi ametnike teises liikmesriigis kohaloleku<sup>13</sup> abil.

#### 3.2.4. *Maksumaksjate maksukohustuse täitmise kõrge taseme tagamine*

Maksumaksja maksukohustuse täitmise<sup>14</sup> parandamine on maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidmise vastu võitlemise tulemusliku strateegia oluline osa. Selleks et tugevdada maksukohustuste täitmist nii riigisisestel kui ka piiriülestel juhtudel, peavad maksumaksjaid olema teadlikumad ELi ja liikmesriikide maksueeskirjadest. Sellised vahendid nagu ühtne maksude veebiportaal kõikide maksude ja maksumaksjate jaoks ning ühtne kontaktpunkt mitteresidendist maksumaksjatele liikmesriikides peaks lihtsustama asjaomastel maksumaksjatel oma maksukohustuste täitmist. Käibemaksu valdkonnas on komisjon loomas arutelufoorumit, nn „ELi käibemaksuforum“, mis hõlmab maksuhaldureid ja ettevõtete esindajaid. Kõnealuse foorumiga luuakse tingimused praeguse käibemaksusüsteemi sujuvamaks toimimiseks, et tugevdada maksude vabatahtlikku tasumist.

Maksumaksjate maksukohustuste täitmist saaks soodustada eri viisidel. Üks viis maksukohustuste täitmise suurendamiseks on vähendada sellega seotud kulusid ja keerukust maksumaksjate jaoks. Ettevõtjate jaoks on maksukoodeksi järgimisega seotud halduskulud liikmesriigiti väga erinevad. Kuna väikeste ettevõtjate jaoks on ajakulu ja kulud ebaproportsionaalselt suured, siis halduskeerukuse vähendamine ja internetipõhiste vahendite suurem kasutamine aitaks parandada maksukogumist ja suurendaks paljude Euroopa äriühingute konkurentsivõimet.

Maksuametid peaksid ka kaaluma kontrollipõhise lähenemisviisi täiendamist teenusepõhise lähenemisviisiga. Nad võiksid välja töötada ka motiveerivad vabatahtlikud avalikustamisprogrammid ning julgustada maksumaksjaid parandama omaalgatuslikult vigu. Lähtudes ettevõtja sotsiaalse vastutuse põhimõtetest,<sup>15</sup> töötab komisjon välja maksumaksjate harta.

Globaliseerunud maailmas, kus maksukohustusi mittetäitvad maksumaksjad saavad kaaluda oma riske eri jurisdiktsioonides vahele jääda ja saada karistatud, tasub kaaluda ühtseid miinimumeeskirju maksupetturite ja maksudest kõrvalehoidujate vastu seoses maksueeskirjade teatavat liiki rikkumiste puhul ning sealhulgas haldus- või kriminaalkaristusi. Pettusevastane võitlus on üks komisjoni teatises „ELi kriminaalpoliitika suunas“<sup>16</sup> kirjeldatud prioriteetsetest valdkondadest. Komisjon esitab eeskirjade ettepaneku, et tugevdada ELi finantshuve mõjutava pettuse vastu võitlemist kriminaalõiguse abil.

#### 3.2.5. *Maksuhalduse tugevdamine*

Käibemaksupettusega tegelev maksumaksja hoiab sageli kõrvale ka ettevõtte tulumaksu või üksikisiku tulumaksu tasumisest ning vastupidi. Seepärast on oluline seada eesmärgiks

---

<sup>13</sup> Direktiivi 2010/24/EL artikkel 7; määruse (EL) nr 904/2010 artiklid 28, 29 ja 30; direktiivi 2011/16/EL artiklid 11 ja 12; määruse (EL) nr 389/2012 artiklid 12 ja 13.

<sup>14</sup> Maksukohustuste täitmine näitab, mil määral maksumaksja täidab (või ei täida) oma riigi maksueeskirju, näiteks deklareerides tulu, esitades tuludeklaratsiooni ning tasudes maksmisele kuuluva maksu õigel ajal.

<sup>15</sup> Teatis ELi uuendatud strateegia kohta aastateks 2011–2014 ettevõtja sotsiaalse vastutuse valdkonnas – KOM(2011) 681 (lõplik), 25.10.2011.

<sup>16</sup> KOM(2011) 573 (lõplik), 20.9.2011.



ühtsem lähenemisviis otseste ja kaudsete maksude jaoks. Võttes arvesse eri maksuliikide eripära, tuleks juhinduda eri mehhanismidest ja töömeetoditest asjaomastes valdkondades, et tugevdada maksupettuste vastase võitluse tulemuslikkust kõigis valdkondades.

Tuleks edendada otsese ja kaudse maksustamise valdkonna vahendite ja süsteemide suuremat ühtsust, nt nähes vormide ühiste osade puhul ette sama ülesehituse. Keskpikas perspektiivis kaalub komisjon ühtainsat õigusakti halduskoostöö jaoks kõigi maksuliikide puhul, et tagada koostöömehhanismide täielik integreeritus ja järjepidevus.

Kuna maksupettused on sageli seotud muud liiki kriminaalse tegevusega, on oluline tugevdada koostööd maksuametite ja muude ametiasutuste vahel, eelkõige rahapesu tõkestamise, sotsiaalkindlustuse ja õigusasutuste vahel nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Liikmesriigi tasandil on vaja tagada rahuldav koostöötase kõigi õiguskaitseasutuste vahel, seda mitte üksnes seoses maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumisega, vaid ka maksudega seotud kuritegudega<sup>17</sup> <sup>18</sup>. Maksudega seotud kuritegusid käsitleva koostöö tegemist saab tagada ka Europoli abil<sup>19</sup>. Komisjon saab hõlbustada koordineerimist asjaomastes valdkondades oma olemasolevate programmide ja nende jätkuprogrammide ühise kasutamise abil.

#### **4. ÜHTNE POLIITIKA KOLMANDATE RIIKIDE SUHTES**

ELil on selge ja ühtne poliitika maksuvaldkonna hea juhtimistava põhimõtete (läbipaistvus, teabevahetus ja aus maksukonkurents) valdkonnas, kuid vaja on tagada, et seda edendatakse järjepidevamalt ning mitte üksnes ELis, vaid ka suhetes kolmandate riikidega.

##### **4.1. Samaväärsete standardite kohaldamise tagamine kolmandates riikides**

Hoiuste intresside maksustamist käsitlevate tugevdatud meetmete tulemuslikku ja sujuvat kohaldamist ELi tasandil toetaks ELi olulisi partnereid hõlmavate olemasolevate samaväärsete meetmete tugevdamine.

Rahvusvahelisel piiriüleste hoiuste turul domineerivad jätkuvalt tuntud ja hästi turustatud finantskeskused, kus kohaldatakse rangeid pangasaladuse seaduseid. Ainuüksi Kaimanisaartel ja Šveitsis on kokku 1 352 miljardit USA dollarit mittepankade hoiuseid, mis moodustab peaaegu 20 % kogu maailma mittepankade hoiustest.

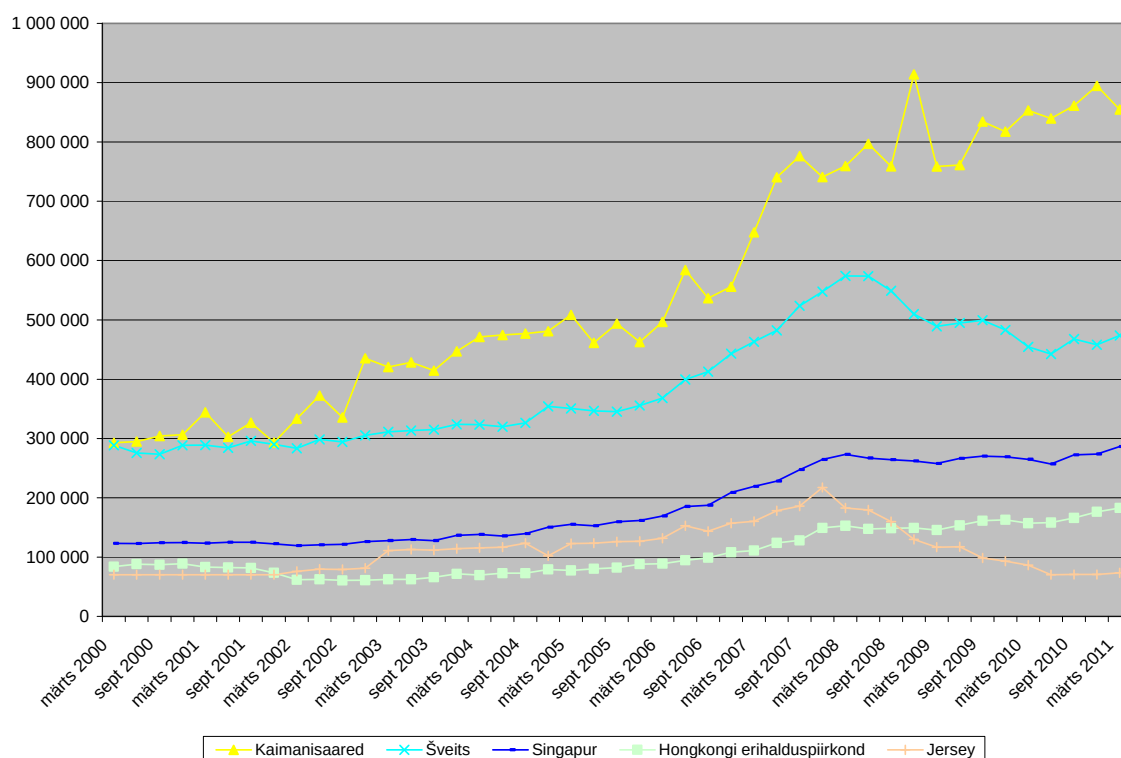
---

<sup>17</sup> Rahapesu, terrorismi rahastamine ja kuritegelikud skeemid, mis on seotud vaheltvõtivate ettevõtjatega seotud pettustega (MTIC), sealhulgas käibemaksu karussellpettus ja kuritegelik investering ELi heitkogustega kauplemise süsteemi.

<sup>18</sup> Rahapesuvastase töökonna läbivaadatud standarditega, mis võeti vastu 2012. aasta veebruaris, lisati põhirikkumisena lisaks rahapesule ja terrorismi rahastamisele ka maksukuriteod.

<sup>19</sup> Europol võimaldab tuvastada maksudega seotud kuritegude korraldajad ja likvideerida kuritegelikke võrgustikke.

**Joonis 4. Pankades hoitavate välismaiste mittepankade hoiuste suundumus teatavates ELi-välistes finantskeskustes (miljonit USA dollarit)<sup>20</sup>**



Sellest tulenevalt peaks nõukogu andma kiiresti komisjonile volituse ja toetama teda hoiuste intresside maksustamist käsitlevate ELi kehtivate lepingute muudatuste läbirääkimistel Šveitsi, Andorra, Monaco, Liechtensteini ja San Marinoga. Nende lepingute kooskõlla viimine ELis jõustataivate uute standarditega, mis tulenevad hoiuste intresside maksustamise direktiivi tehtavatest muudatustest, peaks võimaldama teha täiendavaid edusamme, et töötada seoses nende jurisdiktsioonidega välja samaväärsed meetmed. Sarnaseid meetmeid tuleks võtta ka hoiuste intresside maksustamist käsitlevate asjakohaste assotsieerunud või sõltlasterritooriumidega sõlmitud lepingute ajakohastamiseks. Tähelepanu tuleks pöörata rahvusvahelistele suundumustele seoses finantskeskustega kogu maailmas.

Kõik need meetmed koos aitaksid märgatavalt tugevdada liikmesriikide suutlikkust koguda makse oma residentide investeerimistulult. Ühendkuningriigi ja Saksamaa hiljutised kahepoolsed lepingud Šveitsiga annavad ettekujutuse Šveitsis hoitavatest maksustamata varadest. Nende lepingute tulemusena on kavandatud ettemaksed Ühendkuningriigile 500 miljonit Šveitsi franki ning Saksamaale 2 miljardit Šveitsi franki. Tegelik tagantjärele maksustamine peaks Ühendkuningriigi puhul olema rohkem kui 1,3 miljardit Šveitsi franki ja Saksamaa puhul rohkem kui 4 miljardit Šveitsi franki. Ühendkuningriigi hinnangul on tagantjärele maksustamisest saadav kogutulu kuni 4–7 miljardit naelsterlingit. See hinnang annab aimu probleemi ulatusest ELis tervikuna.

Hoiuste intresside maksustamise direktiivi teise läbivaatamise järeldest nähtus, et kehtivate lepingute täiustamine kooskõlas direktiivi kavandatud muudatustega võimaldaks hõlmata usalduskontodel hoitava raha. Usalduskontod on kontod, millel hoitakse vahendeid, mis on investori pank uuesti hoiustanud enda nimel teises jurisdiktsioonis. Šveitsi puhul

<sup>20</sup>

Allikas: Rahvusvaheliste Arvelduste Pank, avalikud koondandmed.

moodustavad sellistel usalduskontodel hoitavad vahendid 4,5 korda selle rahalise summa, mida sellised investorid vahetult ise hoiavad.

#### **4.2. ELi standardite edendamine rahvusvahelisel tasandil**

Oluline on tagada ELi poliitika üldine parem sidusus, et ELi rahvusvaheliste kaubandus- ja koostöölepingute kohased partnerid hakkaksid järgima maksuvaldkonna hea juhtimistava põhimõtteid kooskõlas nõukogu 2008. aasta järeldustega<sup>21</sup>. Tuleks jätkata kõnealuste põhimõtete lisamist kõigisse asjaomastesse ELi tasandil kolmandate riikidega sõlmitavatesse lepingutesse ning nende põhimõtete edendamist arengukoostöö algatuste abil, nagu on kirjeldatud 2009. aasta teatises „Heade maksuhaldustavade edendamine”<sup>22</sup> ja 2010. aasta teatises „Maksundus ja areng – Koostöö arenguriikidega hea valitsemistava edendamiseks maksundusküsimustes”<sup>23</sup>.

Nõukogu peaks samuti kiiresti heaks kiitma ELi ja Liechtensteini vahelise pettusevastase võitluse ja maksustamisalase koostöö lepingu kavandi ning peaks andma komisjonile volituse alustada sarnaseid läbirääkimisi Andorra, Monaco, San Marino ja Šveitsiga. Lisaks tuleks uurida võimalusi sõlmida kolmandate riikidega mitmepoolsed lepingud halduskoostöö kohta kaudsete maksude valdkonnas ning kolmandate riikide osalemiseks üheaegsetes kontrollides.

Hiljutised arengud rahvusvahelisel tasandil seoses USA väliskontode maksustamisnõuete seadusega (*Foreign Account Tax Compliance Act* – FATCA) pakuvad uusi lähenemisi automaatse teabevahetuse tugevdamiseks liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel, parandades seega ülemaailmsel tasandil läbipaistvust.

Tõhustada tuleks ka koostööd muude rahvusvaheliste organisatsioonidega, et edendada ühiseid huve ja vältida kattumisi ning luua sünergiat, millest saavad kasu finantseerimisasutused ja maksuametid<sup>24</sup>. Liikmesriigid peaksid saama kasutada ühtset vahendite ja instrumentide kogumit nii ELis kui ka oma suhetes kolmandate riikidega. Sel eesmärgil edendab komisjon ELi täiustatud praktilisi vahendeid (sealhulgas elektroonilised vormid), et tagada nende kasutamine ELi mittekuuluvate riikide poolt eelkõige suhetes ELi liikmesriikidega.

#### **4.3. Edasised sammud maksuparadiiside ja agressiivse maksuplaneerimise vastu võitlemisel**

Maksuparadiisid, millele vahel osutatakse ka kui koostööd mittetegevatele jurisdiktsioonidele, on üldiselt jurisdiktsioonid, kes suudavad rahastada oma avalikke teenuseid ilma tulumaksuta või üliväikese tulumaksuga ning kes esitlevad end kohana, mida mitteresidendid saavad kasutada, et pääseda maksustamisest oma elukohariigis. OECD on kindlaks määranud maksuparadiisi kolm tüüpilist tunnust: i) puudub tulemuslik teabevahetus; ii) puudub läbipaistvus ja iii) puuduvad nõuded olulisele tegevusele. Lisaks pakuvad nad

---

<sup>21</sup> Nõukogu (majandus- ja rahandusküsimused) 14. mai 2008. aasta istungi järeldused (pressiteade 8850/08).

<sup>22</sup> KOM(2009) 201 (lõplik), 28.4.2009.

<sup>23</sup> KOM(2010) 163 (lõplik), 21.4.2010.

<sup>24</sup> EL osaleb aktiivselt muudes rahvusvahelistes foorumites, näiteks OECD, maksuhalduse rahvusvaheline organisatsioon (*International Organisation for Tax Administration* – IOTA), üleameerikaline maksuametite keskus (*Inter American Center of Tax Administrations* – CIAT), rahvusvaheline maksu dialoog (*International Tax Dialogue* – ITD), rahvusvaheline maksukokkulepe (*International Tax Compact* – ITC) ja Aafrika maksuhalduse foorum (*African Tax Administration Forum* – ATAF).

mitteresidentidele sageli maksusoodustusi, et meelitada ligi investeringuid teistest riikidest. Maksuparadiisid konkureerivad seepärast ebaausalt ning seetõttu on mitte maksuparadiisidel raske koguda oma residentidelt õiglane maksusumma.

Käimas on intensiivne töö, et kõrvaldada mitu maksuparadiiside kahjulikku tunnust. Olulisi edusamme on tehtud teabevahetust taotluse alusel ja läbipaistvust käsitlevate rangete eeskirjade peaaegu üldise vastuvõtmisega pärast OECD läbipaistvuse ja maksualase teabevahetuse ülemaailmse foorumi edukat taaskäivitamist. Kuigi mitu endist maksuparadiisi on võtnud kohustuse neid põhimõtteid järgida, vaadatakse praegu läbi, kas võetud kohustusi on ka rakendatud. Lisaks ei käsitle foorum ausa maksukonkurentsi küsimust; EL toetab seda põhimõtet ELi siseselt äriühingute maksustamise käitumisjuhendi<sup>25</sup> abil. Sellise põhimõtte tutvustamine kolmandatele riikidele on oluline nii OECD-le kui ka ELile.

Maksuparadiisid ohustavad jätkuvalt liikmesriikide huve. Täiendavad nõuete täitmisega kaasnevad kulud, mis tulenevad oma maksubaaside kaitsmiseks liikmesriikides võetud koordineerimata meetmetest, tuleb katta kõigil maksumaksjatel. Kui maksutulu jääb saamata tulenevalt maksubaasi kandumisest maksuparadiisidesse, kannatavad samuti kõik maksumaksjad, kui väheneva maksubaasi korvamiseks tõstetakse maksumäärasid.

Lisaks maksuparadiisidega seotud konkreetsetele küsimustele on komisjoni eesmärk aidata ELis luua (liikmesriikide, maksumaksjate ja investorite jaoks) aus ja usaldusväärne maksukeskkond, kus maksubaasi vähenemise probleemiga tegeletakse tõhusalt (nii ELis kui ka suhetes kolmandate riikidega). On oluline, et saavutatud tulemusi ei kahjusta kolmandate riikide võetud meetmed. Praegu hinnatakse selle saavutamiseks võimalikke poliitikavalikuid, et esitada käesoleva aasta lõpus tegevuskava. Eesmärk on kehtestada meetmete, menetluste ja vahendite kogum koordineeritud tegevuse jaoks. See võiks sisaldada kombinatsiooni kaitsemeetmetest ja sanktsioonidest ebaausa maksukonkurentsi riikide vastu ning stiimuleid sellise tegevuse lõpetamiseks asjaomastes riikides. Keskendutakse koordineeritud meetmetele. Teatistes käsitletakse ka agressiivse maksuplaneerimise küsimust.

## 5. JÄRELDUS

Riigipead ja valitsusjuhid väljendasid 2. märtsil 2012 selget poliitilist tahet seada konkreetsed pettuse ja maksudest kõrvalehoidumise vastu võitlemise meetmed tähtsuse järjekorda. Selleks on vaja nüüd võtta konkreetseid meetmeid. Käesolev teatis on esimene vastus Euroopa Ülemkogu nõudele ning selles kirjeldatakse eri tasandeid, kus on vaja võtta meetmeid, ja antakse ülevaade küsimustest, mis väärivad täiendavat tähelepanu. Komisjon loodab jätkata seda arutelu nii nõukogu tasandil kui ka maksupoliitika töörühmas<sup>26</sup>. Hoiuste intresside maksustamist käsitleva läbivaadatud direktiivi kiire vastuvõtmine ja kohene kokkulepe anda komisjonile läbirääkimisvolitused oleks esimene samm selles suunas.

Euroopa poolaasta protsess pakub suurepäraselt võimalust analüüsida maksuküsimusi ELi üldise majandusarengu kontekstis ja integreerida maksupoliitika majanduskasvu

---

<sup>25</sup> Nõukogu (majandus- ja rahandusküsimused) 1. detsembri 1997. aasta istungi järeldused maksustamispoliitika kohta (EÜT C 2, 6.1.1998, lk 1)

<sup>26</sup> Maksupoliitika töörühm on alaline kõrgetasemeline töörühm, mis loodi 1996. aastal strateegilise ja ulatusliku arutelu jaoks maksupoliitika küsimustes Euroopa tasandil ning seda juhib maksundusküsimuste eest vastutav volinik.

soodustavatesse meetmetesse. Komisjon jätkab konsolideerimist ja majanduskasvu käsitlevate liikmesriikide strateegiate toetamist.

Komisjon kavatseb enne 2012. aasta lõppu esitada proportsionaalsel mõjuhinnangul põhineva tegevuskava, kus määratakse kindlaks konkreetsed meetmed, mida saaks asjakohase poliitilise tähtsuse omistamise korral kiiresti välja töötada. Kõnealune kava kavatsetakse esitada koos algatusega, mis käsitleb maksuparadiise ja agressiivset maksuplaneerimist. Kõnealuses tegevuskavas esitatakse konkreetsed sammud halduskoostöö tugevdamiseks; sellega toetatakse olemasoleva hea juhtimistava põhimõtete arendamist ning käsitletakse üldisemalt maksuparadiisidega suhtlemist ning agressiivset maksuplaneerimist ja muid küsimusi, sealhulgas maksudega seotud kuritegusid.