EUROOPA KOMISJON

Brüssel 1.12.2010
KOM(2010) 695 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Käibemaksu tuleviku kohta

Lihtsama, kindlama ja tõhusama käibemaksusüsteemi suunas

{SEK(2010) 1455 lõplik}

SISUKORD

1. Sissejuhatus ... 3
2. Miks tuleb algatada arutelu käibemaksusüsteemi üle just praegu? ... 5
2.1. Praeguse süsteemi keerukus ... 5
2.2. Ühtse turu parema toimimise tagamine ... 5
2.3. Maksude kogumise maksimeerimine ja süsteemi pettusekindlamaks muutmine ... 6
2.4. Tehnoloogia areng ja muutused majanduskeskkonnas ... 6
3. Käsitletavad teemad ... 7
4. Piiriüleste tehingute maksustamine käibemaksuga ühtsel turul ... 8
4.1. Päritolukohas maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksukorra rakendamine ... 8
4.2. Alternatiivne võimalus: maksustamine sihtliikmesriigis ... 9
4.3. Muud võimalused ... 12
5. Muud peamised lahendust vajavad küsimused ... 13
5.1. Kuidas tagada käibemaksusüsteemi neutraalsus ... 13
5.2. Mil määral ühtlustamist on ühtse turu nõuetekohaseks toimimiseks vaja? ... 17
5.3. Bürokraatia vähendamine ... 21
5.4. Kindlam käibemaksusüsteem ... 26
5.5. Käibemaksusüsteemi tõhus ja ajakohane haldamine ... 29
5.6. Muud küsimused ... 30
6. Ütle oma arvamus ... 31

ROHELINE RAAMAT

Käibemaksu tuleviku kohta

Lihtsama, kindlama ja tõhusama käibemaksusüsteemi suunas

1. SISSEJUHATUS

Käibemaks kehtestati esimest korda Euroopas 1954. aastal Prantsusmaal. Tolleaegse Euroopa Majandusühenduse liikmesriigid nõustusid 1967. aastal asendama riiklikud käibemaksusüsteemid ühise käibemaksusüsteemiga. Sellest ajast saadik on käibemaks kehtestatud ligikaudu 140 riigis[1] üle kogu maailma.

Käibemaksutulu oli 2008. aastal ELi liikmesriikide maksutulust (sealhulgas sotsiaalkindlustusmaksed) 21,4%, mis on 12 % rohkem kui 1995. aastal[2]. Seega on käibemaks riigieelarvete oluline tuluallikas ja paljudes liikmesriikides isegi peamine tuluallikas. Käibemaksutulu oli 2008. aastal liikmesriikides keskmiselt 7,8 % SKPst, st peaaegu 13 % rohkem kui 1995. aastal.

Finants- ja majanduskriis on põhjustanud paljude liikmesriikide rahanduses märkimisväärseid probleeme. Võttes arvesse, et otsesed ja kinnisvaraga seotud maksud on majandussurutise tõttu järsult vähenenud, on käibemaksutulude osakaal tõenäoliselt kogutuludes paljudes liikmesriikides veelgi suurenenud.

Kriisist tingitud konsolideerimisvajaduse tõttu või seoses pikemaajalise suundumusega minna otseselt maksustamiselt üle kaudsele maksustamisele on mitmed liikmesriigid hiljuti tõstnud käibemaksumäärasid või kavatsevad seda teha. Kõnealust suundumust saab põhjendada tarbimismaksude suhtelise tõhususega, pidades silmas, et tarbimine on kasumist ja sissetulekust laiem ja stabiilsem maksubaas. Laiem maksubaas võimaldab kohaldada madalamat maksumäära, vähendades seega turgu moonutavat mõju ning soodustades majanduskasvu ja tööhõivet.

Võttes arvesse elanikkonna vananemise mõju tööturule, säästmis- ja tarbimissuundumustele ning riiklikele kulutustele tulevikus, tuleb maksusüsteemi kohandada. Võib juhtuda, et heaoluriigi rahastamisel tuleb vähem tugineda tööjõu ja kapitalitulu (säästud) maksudele, mis põhjendab veelgi suundumust kaudsele maksustamisele.

Pärast 40 aastat on aeg kriitilise pilguga läbi vaadata käibemaksusüsteem, et viia see rohkem kooskõlla ühtse turuga ja suurendada maksutulusid, parandades selleks maksu majanduslikku tõhusust, kindlust ja sünergiat muude poliitikavaldkondadega, ning samas vähendades nõuete täitmisega ja maksu kogumisega seotud kulusid. Sel

---

1 OECD, *Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues*, lk 23.

2 *Taxation trends in the European Union*, 2010, lisa A, tabelid 7 ja 8.

viisil võib käibemaksusüsteem toetada Euroopa 2020. aasta strateegia[3] elluviimist ja majanduskasvu, aidates ära kasutada ühtse turu kõiki eeliseid ja toetades eelarve arukat konsolideerimist liikmesriikides. Selliste muudatuste elluviimiseks tuleb luua terviklik käibemaksusüsteem, mis suudab kohanduda majanduslike ja tehnoloogiliste muutustega ning on piisavalt kindel, et võidelda sellist laadi maksupettustega, nagu on esinenud viimastel aastatel.

Lihtsam käibemaksusüsteem vähendaks ka maksumaksjate ja maksuasutuste tegevuskulusid ning seega suurendaks maksuameti puhaskasu.

Lisaks tuleb nõuetekohaselt võtta arvesse ettevõtjate olulist osa käibemaksu kogumisel, kuna käibemaks on tarbimismaks mitte ettevõtjate suhtes kohaldatav maks. Käibemaksunõuete täitmisega seotud kulud on ELi ettevõtjate jaoks tuntav halduskoormus, mille vähendamine suurendaks märkimisväärselt Euroopa ettevõtjate konkurentsivõimet.

Need on peamised väljakutsed, millega EL seisab silmitsi käibemaksuvaldkonnas. Nende väljakutsetega tuleb tegeleda ühtse turu raames, millega on tagatud kaupade ja teenuste vaba liikumine, mis kehtestati 1993. aastal piiridel teostatava maksukontrolli kaotamisega.

Käesoleva rohelise raamatu eesmärk on algatada laiaulatuslik konsulteerimine sidusrühmadega praeguse käibemaksusüsteemi toimimise ja selle võimaliku tulevase kohandamise üle.

2. MIKS TULEB ALGATADA ARUTELU KÄIBEMAKSUSÜSTEEMI ÜLE JUST PRAEGU?

Viimasel kümnendil kasutatud lähenemisviis hõlmas kehtiva käibemaksusüsteemi etapiviisilist lihtsustamist ja ajakohastamist. See andis positiivseid tulemusi, kuid sellega ei ole siiski võimalik enamat saavutada.

Ka paljud muud tegurid osutavad, et aeg on algatada laiaulatuslik arutelu.

2.1. Praeguse süsteemi keerukus

Kehtivate käibemaksueeskirjade keerukus põhjustab ettevõtjatele halduskoormust. Käibemaksu haldamine moodustab parema õigusloome tegevuskavas[4] kindlaks määratud 13 prioriteetses valdkonnas mõõdetavast kogu halduskoormusest 60 %. Ettevõtjate arvates muudab see ELi investeeringutele vähem atraktiivseks[5].

Probleemsed valdkonnad hõlmavad süsteemi peamisi elemente, nagu kohustused, mahaarvamine ja maksumäärad. See võib eelkõige põhjustada probleeme VKEdele,

---

3 KOM(2010) 2020, 3.3.2010, Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia.

4 KOM(2009) 544, 22.10.2009, Halduskoormuse vähendamise tegevusprogramm ELis - Sektoripõhise vähendamise kavad ja 2009. aasta meetmed. Uuringud mõõtmise kohta on kättesaadavad järgmisel veebilehel: http://ec.europa.eu/ enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm

5 Businesseurope 20. oktoobri 2009. aasta seisukoht partnerluse kohta õiglase ja tõhusa käibemaksusüsteemi loomiseks.

kes ei saa alati kasutada maksueksperdi abi järjest keerukamate käibemaksueeskirjade järgimiseks.

2.2. Ühtse turu parema toimimise tagamine

Asjaolu, et riigisiseseid ja ELi-siseseid tehinguid[6] käsitletakse käibemaksuga maksustamisel jätkuvalt erinevalt, võib takistada ühtse turu paremat toimimist. Lisaks sellele on ELi käibemaksualastes õigusaktides liikmesriikidele ette nähtud paljud valikuvõimalused ja erandid, mistõttu kehtivad ELi eri liikmesriikides erinevad eeskirjad.

Tugevama, sügavama ja laiema ühtse turu olulisust on rõhutatud ka komisjoni teatises „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia". Reformida käibemaksueeskirju ühtset turgu edendaval viisil oli üks soovitusi aruandes, mille esitas komisjoni presidendi José Manuel Barroso palvel 2010. aasta mais professor Mario Monti ja milles esitati terviklik strateegia ühtse turu taaskäivitamise kohta[7].

Ühtse turu aktis on sätestatud mitmed algatused, sealhulgas toetava õigus- ja fiskaalkeskkonna loomine ettevõtjate jaoks, et vähendada halduskoormust ja edendada piiriülest tegevust. Käibemaksul on selles oluline roll[8].

2.3. Maksude kogumise maksimeerimine ja süsteemi pettusekindlamaks muutmine

Laiaulatuslik käibemaksusüsteem koos ideaalsel juhul ühtse maksumääraga oleks küllaltki lähedal eesmärgile kehtestada ehe tarbimismaks, millega minimeeritakse nõuete täitmisega seotud kulusid. ELis hõlmab harilik maksumäär siiski ainult kahte kolmandikku kogutarbimisest, samas kui ülejäänud kolmandiku suhtes kohaldatakse erinevaid erandeid või vähendatud maksumäära[9]. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmeteks olevates ELi liikmesriikides on tegelik käibemaksutulu ainult 55 % tulust, mida oleks teoreetiliselt võimalik saada, kui kogu lõpptarbimine maksustatakse hariliku maksumääraga. Teistes OECD riikides, nagu Jaapan, Lõuna Korea või Šveits, on tõhusam käibemaksusüsteem, millega suudetakse koguda ligikaudu 73 % võimalikust käibemaksutulust[10].

Liikmesriikides kogutud käibemaksutulu 2008. aastal oli kokku ligikaudu 862 miljardit eurot. Uuringu[11] kohaselt oli ELi käibemaksulõhe (liikmesriikide tegeliku käibemaksutulu ja majandusel põhineva teoreetilise maksimaalse käibemaksutulu vahe) 2006. aastal 12 %, kusjuures mitmes liikmesriigis isegi üle 20 %. Lisaks maksustamise vältimisele ja maksevõimetusega seotud kahjudele on käibemaksulõhe

---

6 Kasutame terminit „ELi-sisene", kuna pärast Lissaboni lepingu jõustumist ei tohiks enam kasutada mõistet „ühendusesisene", mis on määratletud ja mida on tavaliselt kasutatud käibemaksualastes õigusaktides. Mõlema mõiste tähendus on sama.

7 Uus ühtse turu strateegia: Euroopa majanduse ja ühiskonna teenistuses, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf..

8 KOM(2010) 608, 27.10.2010.

9 Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, lõpparuanne, 21.6.2007.

10 OECD, op. cit., lk 69.

11 Uuring käibemaksulõhe määramiseks ja analüüsiks EL25 liikmesriigis, teostanud komisjoni tellimusel Reckon LLP.

tingitud ka maksupettustest, mis tulenevad kehtivate sätete süsteemsest nõrkusest, sealhulgas sellest, et nendega on lubatud piiriüleselt käibemaksuvabalt osta kaupu ja teenuseid.

2.4. Tehnoloogia areng ja muutused majanduskeskkonnas

ELi käibemaksusüsteem on arenenud aeglaselt võrreldes tehnoloogia ja majanduskeskkonna muutusega, mis hõlmab kiiresti muutuvaid ärimudeleid, uute tehnoloogiate aktiivsemat kasutamist, teenustesektori suuremat osakaalu (praegu ligikaudu 70 % majandustegevusest) ja majanduse üleilmastumist üldiselt.

Samas võimaldavad kõnealused tehnoloogilised muutused välja töötada uusi ja alternatiivseid käibemaksu kogumise viise, et vähendada ettevõtjate halduskoormust ja saamatajäävat käibemaksu. Praegune maksukogumismudel on alates käibemaksu kehtestamisest püsinud põhimõtteliselt samana.

3. KÄSITLETAVAD TEEMAD

Käibemaksu tulevikku käsitlevas arutelus on kaks põhiteemat.

Esimene käsitleb ELi-siseste tehingute maksustamise põhimõtteid, millel peaks põhinema ühtse turu tingimustele täielikult vastav ELi käibemaksusüsteem. Teine hõlmab küsimusi, mis vajavad tähelepanu olenemata sellest, kuidas hakatakse maksustama ELi-siseseid tehingud.

Põhjalikum ja tehniliselt üksikasjalikum teave käesolevas rohelises raamatus käsitletud küsimuste kohta on esitatud komisjoni talituste töödokumendis, mis on kättesaadav järgmisel veebilehel: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

4. PIIRIÜLESTE TEHINGUTE MAKSUSTAMINE KÄIBEMAKSUGA ÜHTSEL TURUL

4.1. Päritolukohas maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksukorra rakendamine

Alates esimesest ELi tasandil vastuvõetud käibemaksualasest õigusaktist kohustuti kehtestama ühtse turu nõuetele vastav käibemaksusüsteem, mis toimiks ELi siseselt samal viisil nagu liikmesriigi siseselt.

Käibemaksudirektiivis[12] on sätestatud, et liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise kord on ajutine ning asendatakse lõpliku korraga, mis põhimõtteliselt põhineb kaupade ja teenuste maksustamisel päritoluliikmesriigis.

1987. aastal tehtud katse kaubavoogude füüsilisel liikumisel põhineva süsteemi kehtestamiseks ebaõnnestus. 1996. aastal esitatud alternatiivne ettepanek, mis põhines kauba tarnija või teenuse osutaja tegevuskohal, ei leidnud samuti heakskiitu.

Liikmesriigid ei ole päritolukohas maksustamisel põhinevat käibemaksukorda heaks kiitnud järgmistel põhjustel.

---

[12] Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi.

- Selleks et käibemaksumäärade erinevus ei mõjutaks eraisikute ega ettevõtjate ostuotsuseid (pidades silmas, et kuigi käibemaks on mahaarvatav, mõjutab see nende rahavoogusid), tuleks käibemaksumäärad võimalikult palju ühtlustada. Tuleb märkida, et viimastel aastatel on harilik maksumäär teataval määral ühtlustunud.

- Selleks et tagada käibemaksutulu laekumine tarbimisliikmesriigis tuleks luua kliiringusüsteem. Uued infotehnoloogilised võimalused, mis varasemate arutelude ajal puudusid, võimaldavad kõnealuse tõkke ületada.

- Liikmesriigid sõltuksid üksteisest käibemaksutulu olulise osa kogumisel.

Nõukogu kutsus 2007. aasta juunis käibemaksupettuste vastu võitlemise arutelude raames komisjoni üles taas kaaluma kauba lähtekohas maksustamisel põhineva käibemaksusüsteemi kehtestamist.

Käibemaksumäärade erinevusega seotud probleemide lahendamiseks analüüsis komisjon mudelit, mille kohaselt kohaldatakse maksukohustuslaste suhtes tehtavate ELi-siseste tarnete puhul 15 % maksumäära, kusjuures sihtliikmesriik kogub soetajalt täiendava käibemaksu vastavalt kohaldatavale maksumäärale või tagastab üleliigselt makstud käibemaksu.

Samas ei näidanud nõukogu üles positiivset huvi, mistõttu komisjon ei pidanud vajalikuks sellist korda põhjalikumalt analüüsida.

Teatavate tehingute maksustamiskohta käsitlevates uutes direktiivides[13] on selgelt kaugenetud päritoluliikmesriigis maksustamise põhimõttest ja nendes sätestati maksustamiskohaks tarbimiskoht või soetaja asukoht.

4.2. Alternatiivne võimalus: maksustamine sihtliikmesriigis

Sihtliikmesriigis maksustamise puhul laekub käibemaksutulu otse tarbimisliikmesriigile vastavalt riiklikule maksumäärale ja eranditele ning seega kõrvaldatakse päritoluliikmesriigis maksustamise peamised vastuväited.

Sellise süsteemi puhul on esmatähtis tagada ELi-siseste ja liikmesriigisiseste tarnete võrdne kohtlemine. Võrset kohtlemist on võimalik tagada ELi-siseste tarnete maksustamisega või kasutades pöördmaksustamise süsteemi (maksukohustuslane kellele kaup tarnitakse või teenuseid osutatakse on kohustatud käibemaksu tasuma), millega kaotatakse riigisiseste tehingute käibemaksuga maksustamine. Teine küsimus on, kas kohtlemine peab tegelikult olema võrdne ja kui ei pea, mil määral erinev kohtlemine on vastuvõetav, ilma et see takistaks ühtse turu sujuvat toimimist või võimaldaks piiriüleste tehingutega seotud maksupettust.

---

[13] Kolmandatest riikidest ELi eraisikutele osutatavad elektroonilised teenused (direktiiv 2002/38/EÜ), maagaasi ja elektri tarned (direktiiv 2003/92/EÜ), teenuste osutamine (direktiiv 2008/8/EÜ).

4.2.1. Praeguse süsteemi põhimõtete säilitamine

Praeguses käibemaksusüsteemis tehakse vahet maksukohustuslaste vahelistel tarnetel (ettevõtjatevaheline, *business to business* ehk B2B) ja lõpptarbijatele tehtavatel tarnetel (*business to consumer* ehk B2C).

Piiriüleste ettevõtjatevaheliste tehingute puhul maksustatakse kaupu ja teenuseid sihtliikmesriigis (riigis, kuhu kaubad tarnitakse või teenuste puhul teenuse saaja asukohariigis) kehtiva määra ja tingimuste alusel ning kauba soetaja või teenuse saaja tasub käibemaksu maksuametile. Seega koheldakse kaupu ja teenuseid erinevalt, sõltuvalt sellest, kas tegemist on riigisiseste või ELi-siseste tehingutega. Selline erinev kohtlemine muudab süsteemi keerukaks ja pettuste suhtes haavatavaks.

Ettevõtjalt tarbijale tehtavaid tarneid maksustatakse tavaliselt liikmesriigis, kus kaubad müüakse või kus on tarnija asukoht. Konkurentsimoonutuste ohu tõttu kohaldatakse sihtliikmesriigis maksustamise puhul erikorda, millega kehtestatakse suured kohustused tarnijatele ja teenuse osutajatele (kauba või teatavate teenuste kaugmüük) või kauba soetajatele või teenuse saajatele (näiteks maksukohustusest vabastatud juriidiliste isikute ning selliste maksukohustuslaste soetatud kaubad ja saadud teenused, kelle suhtes kohaldatakse maksuvabastust (eelkõige väikeettevõtjad), ning uute transpordivahendite ost).

Sellest hoolimata on süsteemil ka tugevad küljed. See tagab liikmesriikidele teatava poliitikavabaduse ja fiskaalse sõltumatuse käibemaksu haldamisel. Äriklientidele ja ettevõtjatevaheliste piiriüleste tehingute puhul ei näi selline süsteem tekitavat suuri käibemaksualaseid probleeme ja süsteemil on isegi mõned eelised, kuna käibemaksu ei tule ette maksta.

Koormus langeb peamiselt tarnijale või teenuse osutajale, kes peab oma liikmesriigis maksuvabastust (kauba tarnimisel) või maksustamata jätmist (teenuste puhul) põhjendama ning kelle suhtes kohaldatakse täiendavaid aruandlusnõudeid ja järjest karmimaid maksupettuste vastaseid sätteid. Seega on piiriüleste tehingutega seotud bürokraatia järjest suurenenud. Lisaks võivad maksuasutused taotleda maksuvabastuse või maksustamata jätmise tühistamist, kui pettus on toime pandud kaubandusahela muus osas, ning seaduskuulekatel ettevõtjatel on raske end selle ohu eest kaitsta.

Praeguse käibemaksusüsteemi põhimõtete säilitamiseks tuleb ELi-siseste tehingute puhul põhjalikult kohandada ja parandada käibemaksusüsteemi õiguskindluse ja halduskoormuse seisukohast.

4.2.2. Pöördmaksustamise korra üldine kasutamine

Riigisiseseid ja ELi-siseseid tehinguid saab ühtlustada, kohaldades riigisiseste ettevõtjatevaheliste tehingute suhtes pöördmaksustamise korda. See aitaks muuta praeguse käibemaksusüsteemi pettusekindlamaks. Samas tuleks riigisiseseid tehinguid rohkem kontrollida ja nende suhtes tuleks kehtestada täiendavad aruandlusnõuded, et vältida maksupettuste kandumist jaemüügi tasandile, ning seega tuleks loobuda osamaksete põhimõttest, mida loetakse käibemaksu üheks suureks eeliseks.

Komisjon analüüsis süsteemi 2008. aastal[14]. Komisjon jõudis seisukohale, et pöördmaksustamise korda ei tuleks välistada, kuid seda ei saaks kunagi kehtestada vabatahtlikkuse alusel, ilma et see mõjutaks ühtse turu toimimist. Komisjon oli nõus uurima võimalust käivitada katseprojekt, et uurida üldise kohustusliku pöördmaksustamise süsteemi kehtestamisega seotud küsimusi. Komisjon jääb oma seisukoha juurde, kuid on teadlik sellise projekti halduslikest ja majanduslikest mõjudest.

4.2.3. ELi-siseste kaubatarnete ja teenuste maksustamine

Samuti võib riigisiseste ja ELi-siseste tehingute ühtlustamiseks maksustada ELi-siseseid tehinguid sihtliikmesriigis kohaldatava määra ja tingimuste alusel.

See võimaldaks taas kohaldada piiriüleste tehingute suhtes osamaksete põhimõtet ja muuta praeguse süsteemi pettusekindlamaks. Teisest küljest suurendaks see oluliselt selliste tehingute arvu, mille puhul on maksukohustuslane kohustatud tasuma käibemaksu liikmesriigis, mis ei ole tema asukohariik.

ELi-siseste tehingute maksustamisel saab sihtkoha määrata kahel viisil:

- kauba puhul kauba sihtkohana, kusjuures sel juhul järgitakse jätkuvalt füüsilist kaubavoogu, ja teenuste puhul teenuste saaja asukohana ning seda põhimõtet praegu juba järgitakse;

- kauba soetaja või teenuste saaja asukohana.

Kuna ELi-siseste tehingute käibemaks kogutakse sihtliikmesriigis, tuleks päritoluliikmesriigis luua tõhus koondsüsteem, mille alusel saavad tarnijad või teenuse osutajad täita käibemaksualaseid kohustusi, mis neil on muudes liikmesriikides kui asukohaliikmesriik.

Selline muudatus mõjutaks ettevõtjaid ja maksuasutusi. ELi-siseste tehingute maksustamine mõjutaks mõlema poole rahavoogusid ning aruandlusnõuded tuleks täielikult läbi vaadata. Komisjon ei ole sellist korda veel põhjalikult analüüsinud, kuid võib kõnealuseid võimalusi täiendavalt kaaluda.

4.3. Muud võimalused

Komisjon on teadlik, et avalikkuses on lisaks eespool kirjeldatud skeemidele arutatud ka muid võimalusi. Komisjon ei kavatse kõnealuseid võimalusi eirata, kuid kuna enamik neist on sisuliselt eespool kirjeldatud skeemide kohandatud variandid, ei ole mõtet neid praegu põhjalikult käsitleda.

Küsimus 1. Kas arvate, et praegune ELi-siseste tehingute suhtes kohaldatav käibemaksukord on ühtse turu jaoks sobiv või takistab see kõigi eeliste ärakasutamist?

[14] KOM(2008) 109, 22.2.2008, ja SEK(2008) 249, 22.2.2008.

Küsimus 2. Kui leiate, et see takistab, mis on Teie arvates kõige sobivam käibemaksukord ELi-siseste tehingute puhul? Kas arvate, et päritoluliikmesriigis maksustamine on ikka veel asjakohane ja saavutatav eesmärk?

5. MUUD PEAMISED LAHENDUST VAJAVAD KÜSIMUSED

Selles jaos käsitletakse lisaks ELi-siseste tehingute maksustamisele küsimusi, mis tuleb lahendada, et luua ühtse turu jaoks kindel, lihtne ja tõhusam käibemaksusüsteem. Kõnealused küsimused on seotud praeguse süsteemiga.

5.1. Kuidas tagada käibemaksusüsteemi neutraalsus

5.1.1. Käibemaksu kohaldamisala

Avalik-õiguslike asutuste suhtes kohaldatavate eeskirjade tõttu maksustatakse samalaadseid tehinguid käibemaksuga erinevalt, olenevalt tarnija või teenuse osutaja staatusest. Suurenev erastamine ja avaliku sektori tavapäraste tegevuste õigusliku reguleerimise vähendamine liikmesriikides on seda erinevust suurendanud. Esile on kerkinud uued avalik-õiguslike asutuste ja erasektori ettevõtjate vahelised koostöövormid (avaliku ja erasektori partnerlus), et investeerida infrastruktuuri ja osutada strateegilisi avalikke teenuseid (teed, raudteed, koolid, haiglad, vanglad, veevarustus ja kanalisatsioon ning jäätmekäitlus).

Kui avalik-õiguslike asutuste suhtes kohaldatakse käibemaksuvabastust või nad jäetakse käibemaksukorra kohaldamisalast välja, on neil huvi piirata allhankeid, et mitte maksta käibemaksu, mida nad ei saa maha arvata. Seega võib käibemaks mõjutada investeerimis- ja kulutamisotsuseid.

Komisjon käivitas uuringu, milles käsitletakse käibemaksu majanduslikku ja sotsiaalset mõju avalik-õiguslikele asutustele ja võimalikke lahendusi. Üks võimalus oleks koondada käibemaksu kohaldamisalasse kõik avalik-õiguslike asutuste tegevused ja koostada loend tegevustest, mille suhtes kohaldatakse erandit. Teine võimalus oleks täpsustada ja ajakohastada tingimusi, mille kohaselt avalik-õiguslikud asutused ei jääks enam käibemaksu kohaldamisalast välja.

Seoses valdusettevõtjate selliste tehingute käibemaksuga maksustamisele, mis on eelkõige seotud aktsiate haldamise või rahavoogude juhtimisega, on Euroopa Kohus andnud teatavaid juhiseid, kuid neid on tegelikkuses siiski keeruline kohaldada. Üks võimalus on täpsustada õiguslikku olukorda käibemaksudirektiivis.

Küsimus 3. Kas arvate, et praegused ametiasutuste ja valdusettevõtjate suhtes kohaldatavad käibemaksueeskirjad on vastuvõetavad, eelkõige seoses maksuneutraalsusega, kui ei, siis miks?

Küsimus 4. Milliseid muid probleeme olete kogenud seoses käibemaksu kohaldamisalaga?

Küsimus 5. Mida tuleks kõnealuste probleemide lahendamiseks teha?

5.1.2. Käibemaksuvabastus

Maksuvabastus on vastuolus käibemaksu kui laiapõhjalise maksu põhimõttega. Paljude olemasolevate maksuvabastuste vajalikkus on küsitav. Maksubaasi laiendamine maksuvabastuste vähendamise teel muudaks maksu tõhusamaks ja neutraalsemaks ning oleks arvestatav alternatiiv käibemaksumäära tõstmisele.

Käibemaksudirektiivis eristatakse teatavate üldsuse huvis tehtavate tegevuste suhtes kohaldatavaid maksuvabastusi (nt sotsiaalsetel, hariduslikel ja kultuurilistel põhjustel) ning muude tegevuste suhtes kohaldatavaid maksuvabastusi, mis tulenevad näiteks tehnilistest probleemidest käibemaksu kohaldamisel alustehingute suhtes (finantsteenused ja hasartmängud) või mõjust muudele maksudele (kinnisvaraga seotud tehingud).

Kõnealused maksuvabastused tuleb läbi vaadata, võttes eelkõige arvesse majanduslikke ja tehnoloogilisi muutusi.

Kõnealune lähenemisviis on asjakohane ka selliste maksuvabastuste puhul, mille kohaldamist võivad liikmesriigid jätkata seepärast, et nad kohaldasid neid juba 1. jaanuaril 1978 või ühinemise ajal. Näiteks võib maksuvabastust jätkuvalt kohaldada reisijateveoteenuste suhtes, olenevalt kasutatavast transpordivahenditest. Muud erandid võimaldavad liikmesriikidel maksustada käibemaksuga tehingud, mis vastasel korral oleksid käibemaksuvabad. See raskendab ühtse käibemaksusüsteemi loomist.

Arutelud on jätkumas seoses postiteenuseid käsitleva ettepanekuga ja kindlustus- ja finantsteenuseid käsitleva ettepanekuga[15]. Samuti käsitletakse avalik-õiguslikke asutusi hõlmavas uuringus (vt punkti 5.1.1. kolmas lõik) avalikus huvis kohaldatavaid maksuvabastusi.

Küsimus 6. Millise praeguse käibemaksuvabastuse kohaldamine tuleks lõpetada? Palun selgitage, miks peate neid probleemseteks. Kas mõned maksuvabastused tuleks säilitada, kui jah, siis miks?

Küsimus 7. Kas arvate, et praegune reisijaveoteenuste maksustamissüsteem tekitab probleeme seoses maksuneutraalsusega või muudel põhjustel? Kas käibemaksu tuleks reisijateveoteenuste suhtes kohaldada olenemata kasutatavast transpordivahendist?

Küsimus 8. Mida tuleks kõnealuste probleemide lahendamiseks teha?

5.1.3. Mahaarvamised

Sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus on esmatähtis maksuneutraalsuse tagamiseks ettevõtjatele. Käibemaksu mahaarvamise määr on peamine tegur, kuid oluline on ka see, millal ja kuidas käibemaksu maha arvata tuleks.

Neutraalsuse tagamiseks peaks nendelt kaupadelt ja teenustelt tasutav käibemaks, mida kasutatakse maksustatavaks majandustegevuseks, olema täielikult mahaarvatav.

---

[15] KOM(2003) 234, 5.5.2003, KOM (2007) 746, 28.11.2007.

Selle saavutamine ja seeläbi võrdsete tingimuste tagamine ettevõtjatele kogu ELis võib olla keeruline juhul, kui kaupu ja teenuseid kasutatakse mitmeks otstarbeks (maksustatavad tegevused, tegevused, mille suhtes kohaldatakse maksuvabastust, või kasutamine mitteärilisel otstarbel) ning nende kasutamine majandusliku eluea jooksul muutub.

Mahaarvamise õigust tuleb piirata juhul, kui kaupu ja teenuseid kasutatakse ka mitteärilisel otstarbel (peamiselt eratarbimiseks). Kindlasummalised piirangud võivad pakkuda lahendust juhul, kui ärilise- ja eratarbimise suhet on keeruline või isegi võimatu määrata, kuid need peavad olema majanduslikult asjakohased, mitte lisatulu saamise vahend.

Mahaarvamise õigus tekib tarnel või teenuse osutamisel, olenemata sellest, kas klient on kauba või teenuste eest maksnud. See võib luua rahavoogude juhtimisel eeliseid hilistele maksjatele, samas kui koormust kannavad tarnijad ja teenuse osutajad (sageli VKEd). Maksetel põhinev käibemaksusüsteem (kassapõhine arvestus), mille kohaselt muutub käibemaks sissenõutavaks ja mahaarvatavaks tehingu eest maksmisel, oleks rahavoogude osas kõigi jaoks võrdne. Selline süsteem piiraks ka kauba soetaja või teenuse saaja maksevõimetuse tõttu saamatajäävat käibemaksutulu.

Reeglina arvestatakse käibemaksu maha nii, et tasumisele kuuluvast käibemaksust lahutatakse mahaarvatav käibemaks. Kui selle tulemusel on maksukohustuslasel õigus tagasimaksele, kasutavad maksuasutused eri lähenemisviise, kuna tagasimaksete puhul võib olla pettuse oht. Pettuseoht ei tohiks olla põhjus, miks mahaarvamisõiguse rakendamist põhjendamatult edasi lükata.

Ettevõtjate suhtes eri liikmesriikides kohaldatavad erinevad tagasimakseskeemid muudavad käibemaksu tegeliku mahaarvamise keeruliseks ja aeganõudvaks. Lahendusena võib luua koondsüsteemi, mille alusel saavad ettevõtjad tasaarvestada liikmesriigis tasutud sisendkäibemaksu ja tasumisele kuuluvat maksu.

Küsimus 9. Millised on Teie arvates peamised mahaarvamisõigusega seotud probleemid? Küsimus 10. Mida tuleks teha, et muuta sisendkäibemaksu mahaarvamist käsitelevad eeskirjad neutraalsemaks ja õiglasemaks?

5.1.4. Rahvusvahelised teenused

Rahvusvaheliste teenuste osatähtsuse suurenemine, mis on tingitud üleilmastumisest, õigusliku reguleerimise vähendamisest ja kommunikatsioonitehnoloogia arengust, mõjutab oluliselt käibemaksuga seonduvat. Kõnealuste teenuste topeltmaksustamise või maksustamata jätmise vältimiseks tuleb rahvusvahelisel tasandil kokku leppida lähenemisviisid ning selles osas on OECD juba teinud märkimisväärset tööd.

Lisaks maksustamisalase õiguskindluse tagamisele tarbimisliikmesriigis, on oluline kontrollida käibemaksu nõuetekohast kohaldamist. See on eriti oluline ettevõtjalt tarbijale osutatavate elektrooniliste teenuste puhul (nt Internetis müüdav tarkvara või muusika), mil käibemaksu kogumine sõltub suures osas väljaspool ELi asuvate teenuse osutajate vabatahtlikust tahtest eeskirju järgida. On küsitav, kas see on

vastuvõetav, pidades silmas neutraalsuse ja konkurentsiga seotud aspekte ning liikmesriikide eelarvet pikas perspektiivis.

Oluline on edendada maksuasutuste vahelist käibemaksualast koostööd rahvusvahelisel tasandil. Teine, esmapilgul vähem atraktiivne võimalus, mida kaalutakse mõnes ELi-välises jurisdiktsioonis (nt Kanada), on üritada koguda käibemaksu eratarbijatelt, kontrollides selleks näiteks internetimakseid.

Samuti on probleeme seoses teenuste osutajate neutraalse ja läbipaistva kohtlemise tagamisega rahvusvahelistes kontsernides, kuna kohtlemine sõltub kontserni struktuurist (filiaal/peakontor või emaettevõtja/tütarettevõtja), mitte teenuse laadist.

Küsimus 11. Millised on peamised probleemid rahvusvaheliste teenuste suhtes praegu kohaldatavate käibemaksueeskirjadega seoses konkurentsi, maksuneutraalsuse või muude teguritega? Küsimus 12. Mida tuleks kõnealuste probleemide lahendamiseks teha? Kas arvate, et rahvusvahelisel tasandil tuleb rohkem koordineerida?

5.2. Mil määral ühtlustamist on ühtse turu nõuetekohaseks toimimiseks vaja?

Käibemaksusüsteemi mis tahes läbivaatamiseks tuleb ühest küljest kindlaks määrata ühtlustamistase, mida on vaja ühtse turu toimimise parandamiseks ja nõuete täitmisega seotud kulude vähendamiseks, ning teisest küljest liikmesriikidele võimaldatav paindlikkuse määr, mis on kooskõlas kõnealuste eesmärkidega.

5.2.1. Õiguskord

Käibemaksu ühtlustamise õiguskord[16] näeb ette, et muudused tehakse ühehäälselt, kuid ei täpsusta, millist õiguslikku vahendit tuleb selleks kasutada. Nõukogu direktiivi kasutamine annab liikmesriikidele teatava vabaduse ELi käibemaksualaste sätete ülevõtmisel riiklikusse õigusesse ja võimaldab võtta arvesse liikmesriikide õiguslikku eripära. Selle tulemusel on paraku käibemaksualased õigusaktid eri liikmesriikides sageli erinevad. Nõukogu määruste kasutamine direktiivide asemel tagaks ühtsema tulemuse, võimaldades ELil eelkõige vältida topeltmaksustamist või maksustamata jätmist või sätestada väljaspool ELi asuvate ettevõtjate suhtes kohaldatavad käibemaksukohustused.

Samuti tuleb ühehäälselt vastu võtta ELi meetmed käibemaksudirektiivi rakendamiseks. Sellise mehhanismi (nõukogu määrus) kasutamine käibemaksudirektiivi uute muudatuste kiireks täpsustamiseks enne nende jõustumist ei ole olnud tõhus. Seetõttu ei ole ettevõtjatel sageli piisavalt juhiseid uute eeskirjade praktiliseks kohandamiseks.

Ühe võimalusena võiks komisjon võtta enamiku liikmesriikide nõusolekul vastu rakendusotsuseid. Komisjon juba tegi sellise ettepaneku,[17] millega oleks muudetud käibemaksukomitee rolli, kuid seda ei kiidetud nõukogus heaks.

---

16 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 113.

17 KOM(97) 325, 25.06.1997.

Kõnealust probleemi võib osaliselt lahendada ka sel viisil, et komisjon esitab teabe eesmärgil selgitused selle kohta, kuidas tuleb mõista käibemaksusüsteemis tehtud muudatusi.

Käibemaksudirektiivi muudatuste ebaõige ülevõtmisega seotud probleeme saab muidugi lahendada ka rikkumismenetlustega. Kuid see ei taga sageli ettevõtjate praktiliste probleemide kiiret lahendamist. Uute eeskirjade ülevõtmine varakult enne nende jõustumist võib selliseid probleeme ära hoida. Kavandada võib riiklike rakendamismenetluste ühtlustamist ja koordineerimist ELi tasemel.

Küsimus 13. Millised ELi käibemaksualased sätted, kui üldse, tuleks sätestada direktiivi asemel nõukogu määruses?

Küsimus 14. Kas arvate, et rakenduseeskirjad tuleks ette näha komisjoni otsusega?

Küsimus 15. Kui see lahendus ei ole võimalik, kas ELi uute käibemaksusätete kohta tuleks välja anda juhised, isegi kui need ei ole liikmesriikidele siduvad? Kas selliste juhiste kasutamisel on ka puudusi?

Küsimus 16. Mida tuleks üldiselt teha, et parandada õigusloome protsessi, selle läbipaistvust ja sidusrühmade rolli protsessi algetapist (eelnõu koostamine) lõpuni (rakendamine liikmesriikides)?

5.2.2. Erandid ja ELi suutlikkus kiiresti reageerida

Liikmesriigid võivad taotleda erandeid, et lihtsustada käibemaksu kogumist või vältida teatavat laadi maksudest kõrvalehoidmist või maksustamise vältimist, kasutades konkreetseid meetmeid, mis peaksid olema ajutised ja vastama riigi erioludele[18].

Seetõttu kehtivad liikmesriikides erinevad ja sageli muudetavad eeskirjad, mis muudab käibemaksusüsteemi keerukamaks, eelkõige mitmes liikmesriigis tegutsevate ettevõtjate jaoks, ja tingimused ELi ettevõtjatele ebavõrdsemaks.

Hiljutised kogemused organiseeritud petuskeemidega on osutanud, et erandite kehtestamise kord ei ole alati piisavalt paindlik, et tagada kiire ja asjakohane reageerimine. Ühe lahendusena võiks anda komisjonile suuremad volitused teha pettuste vältimiseks liikmesriigi põhjendatud taotlusel kiiresti kaitsvaid ja ajutisi erandeid.

Küsimus 17. Kas Teil on olnud probleeme seoses liikmesriikidele tehtud eranditega? Palun kirjeldage neid probleeme.

Küsimus 18. Kas arvate, et praegu kehtiv erandite andmise kord on rahuldav? Kui ei, siis kuidas seda saaks parandada?

---

[18] Praegu kohaldatavate erandite loetelu on esitatud järgmisel veebilehel: http://ec.europa.eu/taxation_customs/ taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm

5.2.3. *Käibemaksumäärad*

Päritolukohas maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksukorra kehtestamiseks tuleb rohkem ühtlustada käibemaksumäärasid võrreldes praeguse sihtliikmesriigis maksustamise korraga, mis võimaldab liikmesriikidele rohkem paindlikkust ühtse turu nõuete piires.

Väidetakse, et majandusliku tõhususe seisukohast oleks igal juhul kõige optimaalsem lahendus kehtestada kõigi kaupade ja teenuste suhtes ühtne käibemaksumäär[19]. Vähendatud maksumäära kasutamist poliitikavahendina sageli siiski toetatakse, peamiselt tervishoiu, kultuuri ja keskkonnaga seotud põhjustel, et tagada lihtsam ja võrdsem juurdepääs haridus- ja kultuurialasele teabele ning soodustada ökoinnovatsiooni ning teadmistepõhist ja ressursitõhusat majanduskasvu[20].

Praegune hariliku maksumäära erinevus ELis ja mõnes liikmesriigis kohaldatav vähendatud maksumäär ei näi ühtse turu toimimist häirivat. See on saavutatud tänu praeguse käibemaksusüsteemi korrektsioonimehhanismidele (kauba või teenuste kaugmüügi ning uute sõidukite suhtes kohaldatav erikord, vt punkt 4.2.1), mis paraku muudavad süsteemi ka tunduvalt keerukamaks.

Piiriülesed tehingud vähendatud maksumääraga kaupade ja teenuste puhul suurendavad siiski ettevõtjate jaoks nõuete täitmisega seotud kulusid ja õiguskindlusetust. See on eelkõige probleem juhul, kui ettevõtja on kohustatud tasuma käibemaksu liikmesriigis, mis ei ole tema asukohariik. Läbipaistvuse suurendamiseks võib luua selliste kaupade ja teenuste sidusandmebaasi, mille suhtes kohaldatakse vähendatud maksumäära.

Mõnel juhul kohaldatakse võrreldavate kaupade või teenuste suhtes ikka veel erinevaid käibemaksumäärasid. Näiteks võivad liikmesriigid kohaldada vähendatud käibemaksumäära teatavate kultuuritoodete puhul, kuid peavad kohaldama harilikku maksumäära konkureerivate sidusteenuste suhtes (nt e-raamatud ja e-ajakirjad). Komisjoni teatises „Euroopa digitaalne tegevuskava"[21] on sätestatud, et sidus- ja füüsilise keskkonna ühtsustamisega seotud küsimusi tuleb käsitleda kõigi poliitikavaldkondade, sealhulgas maksuvaldkonna reguleerimise läbivaatamisel. Sellise erineva kohtlemise kaotamiseks on kaks võimalust: säilitada harilik käibemaksumäär või kehtestada ka digitaalses keskkonnas vähendatud käibemaksumäär, mida juba kohaldatakse füüsiliste kaupade suhtes.

Küsimus 19. Kas arvate, et praegune maksumäärade struktuur takistab oluliselt ühtse turu sujuvat toimimist (konkurentsimoonutused), kohtleb erinevalt samalaadseid tooted (eelkõige sidusteenused võrreldes sarnast sisu pakkuvate toodeta või teenustega) või suurendab ettevõtjate puhul nõuete täitmisega seotud kulusid? Kui jah, siis mis juhul?

---

19 Copenhagen Economics, op. cit.

20 Koondaruanne 2008. aastal läbi viidud avaliku konsultatsiooni „Vähendatud käibemaksumäärasid käsitlevate olemasolevate õigusaktide läbivaatamine" tulemuste kohta on esitatud järgmisel veebilehel: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

21 Komisjoni teatis „Euroopa digitaalne tegevuskava", KOM(2010) 245, 19.5.2010, lk 9.

Küsimus 20. Kas pooldate vähendatud maksumäärade kaotamist (või ainult üksikuid erandeid), mis võimaldab liikmesriikidel kohaldada madalamat harilikku maksumäära? Või toetate vähendatud käibemaksumääraga kaupade ja teenuste kohustusliku ning ühtselt kohaldatava loendi loomist, et aidata saavutada eelkõige Euroopa 2020. aasta strateegias sätestatud eesmärke?

5.3. Bürokraatia vähendamine

5.3.1. Komisjoni tegevuskava halduskoormuse vähendamiseks ja käibemaksukohustuste ühtlustamiseks

Pärast seda, kui Euroopa Ülemkogus kiideti 2007. aastal heaks[22] komisjoni tegevuskava[23] ELi õigusaktidest tuleneva halduskoormuse vähendamiseks 25 % 2012. aastaks, esitas komisjon 2009. aastal muu hulgas ka käibemaksu käsitleva kava[24].

Kava hõlmab 16 meedet, nt aastase käibemaksu koonddeklaratsiooni või ELi-sisese soetusloendi kaotamine ja käibemaksudeklaratsioonide esitamise sageduse vähendamine. Kava toetab halduskoormust käsitlev sõltumatute huvirühmade kõrgetasemeline töörühm, mida juhib Edmund Stoiber[25]. Kuus meedet on komisjon vastu võtnud või esitanud sellekohase ettepaneku.

Kuna teenuste osutamise koha valdkonnas on kehtestatud uued eeskirjad, soovitati kõrgetasemelise töörühma hiljutises arvamuses võtta täiendavaid halduskoormust vähendavaid meetmeid.

Käibemaksudirektiivis on sätestatud ühtsed kohustused ja liikmesriikidel on nende täitmisel teatav vabadus. Seetõttu on liikmesriikides kehtivad käibemaksukohustused erinevad ning eelkõige käibemaksudeklaratsioonide esitamisel nõutakse eri laadi ja eri mahus andmeid. Nõuete täitmisega seotud kulude vähendamiseks võib koostada ühtse ELi käibemaksudeklaratsiooni, mis on saadaval kõigis keeltes ning mida ettevõtjad võivad kasutada, kuid mida kõik liikmesriigid peavad vastu võtma.

Lisaks võivad liikmesriigid kehtestada muid kohustusi, mida nad peavad vajalikuks käibemaksu nõuetekohaseks kogumiseks ja maksudest kõrvalehoidumise vältimiseks, ilma et ühegi ELi õigusaktiga oleks nõutud selliste meetmete mõju eelnev hindamine. Selliste täiendavate kohustuste ulatust ja kulusid on käsitletud uuringus, mis koostati ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadile parema õigusloome programmi raames[26].

Ühtsem lähenemisviis selles valdkonnas soodustaks selliste IT-vahendite arengut, mis aitaks maksukohustuslastel täita käibemaksukohustust kogu ELis ja vähendada mitmes liikmesriigis tegutsevate ettevõtjate halduskoormust. Praeguse liikmesriikides kohaldatava korra muutmisega kaasnevad kulud nii maksuasutustele

---

22 Euroopa Ülemkogu eesistujariigi järeldused (7. ja 8. märts 2007), punkt 10.

23 KOM(2007) 23, 21.01.2007.

24 KOM(2009) 544, 22.10.2009 ja lisa.

25 Arvamus võeti vastu 28.5.2009, kättesaadav veebilehel: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

26 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip.

kui ka ettevõtjatele, sealhulgas neile ettevõtjatele, kes peavad täitma ainult ühes liikmesriigis kehtivaid kohustusi.

Kui täielik ühtlustamine ei ole asjakohane, võib vähendada erinevusi, määrates ELi tasandil kindlaks standardsed maksimaalsed käibemaksukohustused, mida võib liikmesriikides kehtestada. Eelnevalt kindlaks määratud kohustusi on lihtsam IT-süsteemides käidelda.

Küsimus 21. Milliseid probleeme on Teil esinenud seoses praeguste käibemaksukohustusi käitlevate eeskirjadega? Küsimus 22. Mida tuleks ELi tasandil kõnealuste probleemide lahendamiseks teha? Küsimus 23. Milline on Teie seisukoht kavandatud meetmete, sealhulgas käibemaksu vähendamise kavas (nr 6–15) ja kõrgetasemelise töörühma arvamuses esitatud meetmete teostatavuse ja asjakohasuse osas?

5.3.2. Väikeettevõtjad

Euroopa väikeettevõtlusalgatuses „Small Business Act”[27] sätestas EL VKEde probleemide lahendamiseks kaks peamist põhimõtet: töötada eeskirju välja vastavalt põhimõttele „kõigepealt mõtle väikestele” ning aidata VKEdel paremini ära kasutada ühtse turu eeliseid. VKEde ärikeskkonna parandamine on samuti osa „Euroopa 2020” ühest juhtalgatustest – „Üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika”.

Väikeettevõtjate suhtes kehtestatava erikorra peamine eesmärk on vähendada halduskoormust hariliku käibemaksumäära kohaldamisel: ettevõtjatel, kelle aastakäive on alla teatava künnise, on õigus maksuvabastusele.

Kõnealusel korral on siiski palju puudusi. Õigusraamistikuga, mis suuresti põhineb sellel, millal liikmesriigid ELiga ühinesid, on ette nähtud erinevad künnised ja tagatud liikmesriikidele erinev manööverdamisruum selliste künniste kehtestamisel. Lisaks ei võeta künnise arvutamismeetodi ja korra kohaldamisala puhul arvesse ühtset turgu: näiteks ei hõlma kord teises liikmesriigis tehtud tarneid või osutatud teenuseid. Teatavate piiriüleste ostude (eelkõige teenuste saamise) korral nõutakse käibemaksukohustuslasena registreerimist, käibemaksudeklaratsiooni esitamist ja käibemaksu tasumist.

Liikmesriigid võivad maksustamiseks ja maksu kogumiseks kohaldada muid lihtsustatud skeeme (nt kindla maksumääraga skeem), kuid neid kohaldatakse erinevalt ja ainult riigisiseste tehingute suhtes.

Kõik kõnealused skeemid ei suuda täielikult lahendada probleemi, et nõuete täitmisega seotud kulud on väikeettevõtjate puhul suuremad suurettevõtjate vastavatest kuludest, eriti juhul, kui väikeettevõtjad tegutsevad ELis piiriüleselt.

Ilmne lahendus oleks luua ELi hõlmav kord, mille puhul kehtestatakse ühtne künnis ja millel oleks laiem kohaldamisala, et vähendada nõuete täitmisega seotud kulusid ühtsel turul ja seega soodustada väikeettevõtjate tegevust.

---

[27] KOM(2008) 394, 25.6.2008.

Lisaks väikeettevõtjatele kehtestati 1970. aastal erikord ka põllumajandustootjate suhtes, kellel oli raskusi tavaeeskirjade kohaldamisega. Tuleb kaaluda, kas kõnealuse korra säilitamine on vajalik, kuna väikeettevõtjate aitamiseks kaalumisel olevad meetmed võivad hõlmata ka eeskirjade lihtsustamist põllumajandustootjate jaoks.

Küsimus 24. Kas praegu väikeettevõtjate suhtes kohaldatav maksuvabastuskord tuleks läbi vaadata ja millele tuleks sel juhul keskenduda?

Küsimus 25. Kas tuleks kaaluda eeskirjade täiendavat lihtsustamist ja millised peaksid olema nende eeskirjade põhielemendid?

Küsimus 26. Kas arvate, et väikeettevõtjate suhtes kohaldatav kord võtab piisavalt arvesse väikeste põllumajandustootjate vajadusi?

5.3.3. Muud võimalikud lihtsustamisvõimalused

5.3.3.1. Koondsüsteem

Ettevõtjalt tarbijale tehtavate tarnete või osutatavate teenuste puhul, mis kuuluvad käibemaksuga maksustamisele ja mis tehakse või osutatakse liikmesriigis, mis ei ole tarnija või teenuse osutaja asukohaliikmesriik, ei ole kõnealuse liikmesriigi eeskirjade järgimine alati lihtne. On tõendeid, et ettevõtjad väldivad selliste tehingute tegemist, kuna see on keeruline. Muudel juhtudel eeskirju ignoreeritakse ja käibemaks nõutakse sisse tarnija või teenuse osutaja asukohaliikmesriigis, mitte liikmesriigis, kuhu kaup tarnitakse või kus teenuseid osutatakse.

Koondsüsteem, mille kohta esitas komisjon ettepaneku 2004. aastal[28] ja mida ikka veel nõukogus arutatakse, hõlmab sellised juhud. Aluspõhimõtted kehtivad jätkuvalt. Piiratud korda kohaldatakse ELi välistelt ettevõtjatelt tarbijatele osutatavate elektrooniliste teenuste suhtes. Kõnealust korda laiendatakse 2015. aastal telekommunikatsiooni- ja ringhäälinguteenustele ning ELi-sisestele teenuste osutajatele.

Seni kuni käibemaks põhineb sihtliikmesriigis maksustamisel, oleks koondsüsteem kasulik korra lihtsustamiseks ning suurendaks nõuete järgimist ja piiriülest kaubandust. Komisjoni teatises ettevõtja ja tarbija vahelise piiriülese e-kaubanduse kohta ELis[29] märgiti, et käibemaksualased õigusaktid on piiriülese e-kaubanduse peamised tõkked. See on veelgi asjakohasem praegu, mil üle 60 % ELi elanikest kasutab korrapäraselt Internetti ja 60 % neist ostab Internetis kaupu ja teenuseid. See näitaja on alates 2004. aastast (kui ettepanek algselt esitati) kahekordistunud ja saab digitaalarengu tegevuskava raames ainult suureneda[30].

Küsimus 27. Kas arvate, et koondsüsteem oleks lihtsustamiseks asjakohane vahend? Kui jah, siis milline see peaks olema?

---

28 KOM(2004) 728, 29.10.2004.
29 KOM(2009) 557, 22.10.2009.
30 Op. cit.

5.3.3.2. Käibemaksusüsteemi kohandamine suurte ja üle-euroopaliste ettevõtjate vajadustele

Eri liikmesriikides tegutsevate ettevõtjate õiguslik struktuur (valdusettevõtja/tütarettevõtja või peakontor/filiaal) mõjutab oluliselt kõnealuste ettevõtjate tegevuse maksustamist käibemaksuga. Näiteks mõjutab seda, milliseid eeskirju kohaldatakse ettevõtja eri osade vahel tehtavate piiriüleste tehingute suhtes ja kuidas arvutatakse mahaarvatav sisendkäibemaks.

Ettevõtjad ei ole rahul sellega, et puuduvad ühtsed ja selged käibemaksueeskirjad, mis sobivad olemasolevatele äriühingustruktuuridele. Maksuasutused omakorda tunnevad muret käibemaksu vältimise võimaluste üle keerukates äriühingustruktuurides.

Äriühingutesiseste tehingute või filiaalide vaheliste tarnete jätmine väljapoole käibemaksu kohaldamisala või käibemaksugruppide territoriaalse kohaldamisala laiendamine võiks vähendada käibemaksunõuete täitmisega seotud kulusid paljude ELi-siseste tehingute puhul. Samas tuleks tagada, et see ei looks suurettevõtjatele väikeettevõtjate ees ebaõiglasi eeliseid või uusi võimalusi maksupettusteks või maksustamise vältimiseks.

Küsimus 28. Kas arvate, et praegused käibemaksueeskirjad takistavad piiriüleste ettevõtjasiseste või kontsernisiseste tehingute tegemist? Kuidas saaks seda probleemi lahendada?

5.3.3.3. Sünergia muude õigusaktidega

Impordi tolliprotseduuride lihtsustamiseks võetavate meetmete puhul tuleb kasu maksimeerimiseks võtta arvesse käibemaksu. Ka käibemaksuõigusaktide ja muude õigusaktide (eelkõige tollialased õigusaktid) kooskõla aitab ettevõtjatel järgida kehtivaid nõudeid.

Hiljuti algatati konsultatsioon käibemaksu kogumise menetluse lihtsustamiseks keskse tollivormistuse raames, kuid on ka muid valdkondi, mida tasub uurida.

Küsimus 29. Millistes käibemaksuõigusaktide valdkondades tuleks suurendada sünergiat muude maksu- või tollialaste õigusaktidega?

5.4. Kindlam käibemaksusüsteem

5.4.1. Käibemaksu kogumise viiside läbivaatamine

Käibemaksu kogumise viisid on vähe muutunud alates käibemaksu kehtestamisest ELis. See põhineb ikka maksumaksja enesehindamisel ja selle järgneval maksuasutuse teostataval kontrollil.

Käibemaksupettusevastase strateegia käimasolevate arutelude (kus seati kahtluse alla kõnealuse kogumisviisi tõhusus) raames algatas komisjon 2009. aastal teostatavusuuringu, mis käsitles käibemaksu kogumise parandamist ja lihtsustamist uute tehnoloogiate ja/või finantsvahendajate abil.

Küllaltki põhjalikult käsitleti nelja järgmist mudelit.

- Klient annab pangale korralduse maksta kauba või teenuste eest ning pank jagab makse kaheks, st maksustatavaks summaks, mis makstakse tarnijale, ja käibemaksusummaks, mis kantakse otse üle maksuasutusele. Kõnealuse mudeliga välistatakse varifirmade pettus, kuid selleks tuleb oluliselt muuta ettevõtjate ja maksuasutuste käibemaksukorda. Täiendavalt tuleb uurida küsimust, kuidas käsitleda sularaha- või krediitkaarditehinguid.

- Kõik arvet käsitlevad andmed edastatakse reaalajas käibemaksu jälgimise keskandmebaasi. Maksuasutused saaksid teavet palju kiiremini kui praegu ning paljud käibemaksukohustused saaks tühistada. Kõige tõhusam ja vähem koormav oleks kasutada e-arveid kõigi ettevõtjatevaheliste tehingute puhul.

- Maksukohustuslane laadib eelnevalt kindlaks määratud tehinguandmed kokkulepitud vormis turvalisse käibemaksuandmebaasi, mida haldab maksukohustuslane ja millele on maksuasutusel vahetult või väga lühikese etteteatamisaja järel juurdepääs. Mõni liikmesriik on teinud samme selles suunas ja see ei ole tekitanud olulisi probleeme. Samas ei välista selle mudeli kasutamine varifirmade pettust, kuna kaupleja kadumise korral kaob ka tema käibemaksuandmebaas. Kuid see võimaldab pettusi kiiremini avastada.

- Maksukohustuslase käibemaksualaste nõuete täitmise menetlus ja sisekontroll sertifitseeritakse. Mõni liikmesriik on võtnud meetmeid selles suunas. Kõnealune mudel peaks suurendama usaldust maksuasutuste ja maksumaksjate vahel. Samas on sertifitseerimisprotsess aeganõudev ning maksuasutused peaksid oluliselt investeerima personali.

Uuringu[31] kohaselt on kõik neli mudelit kulutasuvad. Samas on alginvesteeringu suurus erinev ja see mõjutab seda, millal riiklikud maksuasutused kulud tagasi teenivad. Samuti võib kaaluda eri mudelite kombinatsioone.

Küsimus 30. Milline kõnealustest mudelitest näib Teile kõige sobivam ja miks? Või soovitate muid võimalusi?

5.4.2. Heausksete kauplejate kaitsmine võimaliku käibemaksupettuses osalemise eest

Mitmed liikmesriigid on võtnud riiklikke meetmeid, et piirata varifirmade pettuse tõttu saamatajäävat käibemaksu muude samasse tehinguahelasse kuuluvate maksukohustuslaste maksustamise teel. Euroopa Kohus on kinnitanud, et juhul, kui maksuasutus suudab tõestada, et klient teadis või oleks pidanud teadma, et temapoolne kauba soetamine on osa käibemaksu tasumisest kõrvalehoidumiseks tehtavast tehingust, võib maksuasutus keelata kliendil käibemaksu maha arvata.

Maksuasutused peavad seda igal eraldi juhul tõestama. See on pikk, kulukas ja keeruline menetlus. Lisaks võib see asetada maksukohustuslase haavatavasse olukorda, eelkõige uute tarnijate puhul. Maksukohustuslased peavad täiendavalt kontrollima, kas iga tarnija täidab nõudeid. Heausklikud ettevõtjad on sellest hoolimata silmitsi riskiga, et nende mahaarvamisõigust võidakse piirata, kuna nad on tahtmatult teinud tehinguid petturitega.

---

[31] http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

Punktis 5.4.1 esitatud esimese mudeli puhul kõrvaldatakse varifirmade pettuse oht laiaulatusliku ja kohustusliku jagatud maksete mehhanismi kehtestamise teel. Samuti võib kaaluda lihtsamat vabatahtlikku mehhanismi.

Vabatahtliku mehhanismiga võimaldatakse klientidel kaitsta end sellise ohu eest ja säästetakse neid tarnija kohustuste kontrollimisest. Vabatahtliku mehhanismi kohaselt tasuks klient käibemaksu otse maksuasutusele ja netosumma tarnijale.

Maksuasutuste jaoks tagaks see käibemaksu laekumise tehingutelt, mida kauplejad ise hindavad riskantseteks. Samuti saaksid nad täiendavat teavet ja hoiatusi pettuste uute suundumuste kohta.

Selline võimalus võib samas halvendada tarnija ja kliendi vahelisi suhteid ning seega mõjuda halvasti äritegevusele üldiselt. See võimalus mõjutaks ka tarnijate rahavoogusid.

Küsimus 31. Kas peate vabatahtlikku jagatud maksete võimalust teostatavaks ja asjakohaseks?

5.5. Käibemaksusüsteemi tõhus ja ajakohane haldamine

Kuna maksumaksjatel on käibemaksusüsteemi toimimise tagamisel oluline osa, mõjutavad nende suhted maksuasutustega oluliselt süsteemi haldamise kulusid, mida mõlemad osapooled kannavad. Kõnealused suhted ei sõltu mitte ainult aruandlus-, makse- või auditikohustustest, vaid ka maksuasutuste esitatava teabe kvaliteedist, usaldusväärsusest ja kättesaadavusest.

Maksuhaldusega seotud küsimused on peamiselt liikmesriikide vastutusalas. Samas mõjutavad need küsimused ühtse turu nõuetekohast toimimist, nagu kinnitas Euroopa Kontrollikoda ELi omavahendeid käsitlevas aruandes[32].

Vajadusele uurida kõnealuseid küsimusi osutati ka komisjoni 2008. aasta detsembri teatises, mis käsitleb koordineeritud strateegiat, mille eesmärk on tõhustada käibemaksupettuste vastast võitlust Euroopa Liidus[33]. Selles soovitati uut vabatahtlikul nõuete järgimisel ning riski hindamisel ja järgimisel põhinevat lähenemisviisi, mille eesmärk on vähendada nii maksuasutuste kohutusi kui ka ettevõtjate halduskoormust. Selleks võib võtta muu hulgas järgmisi meetmeid:

– tõhustada maksuasutuste ja muude sidusrühmade vahelist koostööd, luues näiteks alalise arutelufoorumi, mille raames saavad maksuasutused ja ettevõtjate esindajad vahetada ELi tasandil seisukohti;

– koondada liikmesriikide parimaid tavasid, koostades näiteks suunised halduskorra ühtlustamiseks ja kaotades ettevõtjate suhtes kehtestatud liigsed kohustused;

---

32 2008. aasta aruande auditeerimisel jõudis Euroopa Kontrollikoda seisukohale, et aruande koostamiseks vajalike andmete kogumine peaks olema üks võimalus, millega tagada käibemaksudirektiivi ühtne kohaldamine kõigis liikmesriikides ja kõigi maksumaksjate võrdne kohtlemine. Vt nõukogu määruse (EÜ) nr 1553/89 artikkel 12.

33 KOM(2008) 807, 1.12.2008.

– töötada nõuete vabatahtlikuks järgimiseks välja ELi poliitika, mis vastab ELi käibemaksusüsteemile, sõlmides selleks eri kokkulepped sidusrühmadega. Näiteks võib edasi arendada maksuasutuste ja maksumaksjate vahelist partnerlust ning teatavate tehingute maksustamise kohta eelotsuste tegemist;

– pöörata uute käibemaksueeskirjade rakendamisel tähelepanu IT-küsimistele: määrata ajavahemik ja leppida kokku IT-süsteemide kohandamise kord nii ettevõtjate kui ka maksuasutuste puhul; lihtsustada parema koostalitlusvõime teel automaatset teabevahetust maksumaksjate ja maksuasutuste vahel; ning töötada välja asjakohane tarkvara, mida toetatakse ELi tasandil ja mis tehakse kättesaadavaks kõigile liikmesriikidele.

Küsimus 32. Kas toetate kõnealuseid ettepanekuid, et parandada kauplejate ja maksuasutuste vahelisi suhteid? Kas Teil on muid ettepanekuid?

5.6. Muud küsimused

Käesolevas dokumendis on esitatud aruteluks palju küsimusi, kuid nende hulk ei ole lõplik. Kuna eesmärk on käivitada võimalikult laiaulatuslik arutelu, võib selle raames tõstatada ka muid küsimusi.

Küsimus 33. Milliseid küsimusi tuleks lisaks eespool esitatutele käsitleda ELi tulevase käibemaksusüsteemi väljatöötamisel? Millist lahendust soovitate Teie?

6. ÜTLE OMA ARVAMUS

Käesoleva rohelise raamatu eesmärk on algatada avalik arutelu ELi käibemaksusüsteemi tuleviku üle. Seepärast kutsub komisjon kõiki huvitatud osapooli andma oma panus ja saatma vastused käesolevas rohelises raamatus esitatud küsimustele 31. maiks 2011, soovitavalt e-postiga ja Wordi formaadis aadressile TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu.

Vastama ei pea kõigile käesolevas dokumendis esitatud küsimustele. Võite vastata küsimustele, mida peate oluliseks. Palun märkige selgelt, mida käsitlete, ja küsimuse number, millele vastate.

Kui vastate kõigile käesolevas rohelises raamatus esitatud küsimustele, palun märkige, milliseid küsimusi peate olulisemateks.

Saadud arvamused avaldatakse Internetis. Konfidentsiaalsussätted selle kohta, kuidas Teie isikuandmeid ja arvamust kasutatakse, on esitatud järgmisel veebilehel: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm

Esitatud arvamusi käsitlev koondaruanne avaldatakse samuti kõnealusel veebilehel.

Arutelu tulemuste alusel ja vastavalt komisjoni 2011. aasta tööprogrammile esitab komisjon 2011. aasta lõpus teatise,[34] milles määratakse prioriteetsed valdkonnad, kus

[34] KOM(2010) 623, 27.10.2010, Komisjoni 2011. aasta tööprogramm.

tuleb võtta täiendavaid meetmeid ELi tasandil. Kõnealusele teatisele järgnevad algatused põhinevad põhjalikul mõjuhinnangul.