



Brüssel, 19.6.2023  
SWD(2023) 217 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

**Uus ELi süsteem topeltmaksustamise vältimiseks ja maksualaste kuritarvituste  
ärahooldmiseks kinnipeetava maksu menetluste valdkonnas**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek: Nõukogu direktiiv**

**ülemääraselt kinnipeetava maksu vähendamise kiiremate ja turvalisemate menetluste  
kohta**

{COM(2023) 324 final} - {SEC(2023) 243 final} - {SWD(2023) 215 final} -  
{SWD(2023) 216 final}

## Kommenteeritud kokkuvõte

### Mõjuhinnaang, mis käsitleb uut ELi süsteemi topeltmaksustamise vältimiseks ja maksualaste kuritarvituste ärahoidmiseks kinnipeetava maksu menetluste valdkonnas

#### A. Vajadus meetmete järele

#### Milles probleem seisneb ja miks see on ELi tasandi probleem?

Paljud ELi riigid kohaldavad piiriüleste investeeringute puhul kinnipeetavaid makse, kui mitteresidendist investorile makstakse väärtpaberitelt dividende ja intresse. Seda maksu kogutakse üldjuhul aga maksumäära alusel, mis on kõrgem kui vähendatud maksumäär, millele mitteresidendist investoril on asjakohase maksulepingu või riigisiseste õigusaktide kohaselt õigus. Topeltmaksustamise vältimiseks peavad mitteresidendist investorid esitama ülemääraselt kinnipeetud maksu tagasimaksmise taotluse selles ELi liikmesriigis, kus makse tehti („tuluallikariik“).

Mitteresidendist investoritele makstavate dividendide ja intresside puhul praegu rakendatavad kinnipeetud maksu tagastamise menetlused on

- ebatõhusad (mille tõttu on maksutagastusmenetlused kulukad ja pikalevenivad);
- äärmiselt alid maksualaste kuritarvituste ohule (mis vähendab liikmesriikide tulusid).

Need probleemid tekivad ebaühtlase digiteerituse ja riiklike kinnipeetava maksu menetluste killustatuse tõttu ELis.

Kindlakstehtud probleemid tulenevad ka sellest, et maksuhalduritel puudub täpne teave. See teave on vajalik kinnipeetava maksu vähendatud määrade nõuetekohaseks hindamiseks ja kohaldamiseks ning kuritarvituste äratundmiseks.

Praegune olukord pärsib ELi piires tehtavaid ja ELi suunatud piiriüleseid investeeringuid ning vähendab seega ELi turu konkurentsivõimet, takistades kapitaliturgude liidu toimimist.

Menetluste kuritarvitamise oht vähendab lõppkokkuvõttes ka maksutulu ja maksuõiglust.

#### Mida tuleks saavutada?

Algatuse **üldeesmärgid** on seotud õiglase maksustamise tagamise ja kapitaliturgude liidu tugevdamisega järgmisel viisil:

- hõlbustades piiriüleseid investeeringuid ja
- hoides ära maksualaseid kuritarvitusi.

Algatuse **erivesmärgid** on järgmised:

- tõhustada kinnipeetava maksu menetlusi ja
- anda liikmesriikidele sobivad vahendid maksualaste kuritarvituste tõkestamiseks.

Mõlemad eesmärgid on võrdselt tähtsad.

## Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?

Võttes arvesse praegust killustatust ELis, on ühtse turu nõuetekohase toimimise tagamiseks vaja standarditud menetluseeskirju kinnipeetavate maksude valdkonnas. Selleks et portfelliinvestorid saaksid kapitaliturgude liidust täiel määral kasu, tuleks kinnipeetava maksu eeskirju kohaldada ühtsemalt kogu ELis, selle asemel et järgida igas ELi liikmesriigis erinevaid eeskirju.

Kuna probleem esineb ainult piiriüleses kontekstis, näib ELi tasandi meede olevat kõige tulemuslikum viis, kuidas saavutada kiiremad kinnipeetava maksu menetlused ja tõkestada maksukuritarvituse juhtumeid.

Kuna komisjoni tehtud pehme õiguse algatused (näiteks 2009. aasta soovitus kinnipeetava maksu vähendamise korra kohta ja 2017. aasta tegevusjuhend kinnipeetava maksu kohta) ei ole andnud soovitud tulemusi, on eesmärkide saavutamiseks nüüd vaja siduva jõuga ELi tasandi ettepanekut.

## B. Lahendused

### Millised on eri poliitikavariandid nende eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud poliitikavariant? Kui ei, siis miks?

Eesmärgid oleks võimalik saavutada kolme poliitikavariandi abil.

- **Variant 1 – ühtne ELi digitaalne maksuresidentsuse tõend + standarditud aruandlus.** See seisneb järgmises:
  - o **kogu ELi hõlmava standarditud digitaalse maksuresidentsuse tõendi loomine** – seda digitaalset tõendit (ühtse sisu ja vorminguga) väljastaksid/kontrolliksid kõik ELi riigid veebis ja peaaegu reaalajas;
  - o **ühtse aruandlusstandardi kehtestamine** – kogu ELi hõlmav aruandlusstandard suurendaks läbipaistvust, kuna kõik vahendajad kogu finantsahelas esitaksid ELi tuluallikariigile täpselt kindlaksmääratud teabe. Sellega kaasneksid standarditud hoolsuskohustuse menetlused, vastutust käsitlevad normid ja maksutagastusvormid, mis esitatakse klientide/maksumaksjate nimel automaatselt.
- **Variant 2 – tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamise süsteem.** See variant kujutab endast varianti 1, millele lisandub tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamise süsteemi kehtestamine, mis võimaldab kohaldada topeltmaksustamise vältimise lepingute või riigisiseste õigusnormide kohaseid vähendatud maksumäärasid vahetult dividendide/intresside maksmise ajal. Variandi 2 kohaselt peaksid maksuhaldurid jälgima makse, mis kuuluvad tasumisele pärast dividendi/intressi maksmist.
- **Variant 3 – kiire maksutagastus kindlaksmääratud aja jooksul ja/või tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamine.** See variant hõlmab varianti 1, millele on lisatud nõue, et maksutagastussüsteemi rakendavad liikmesriigid peaksid tagama, et tagasinõuet menetletakse eelnevalt kindlaksmääratud aja jooksul ehk nn kiire maksutagastuse süsteemi raames. Liikmesriigid võivad kehtestada tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamise süsteemi või jätkata selle kasutamist.

Eelistatud poliitikavariant on **variant 3**, sest

- see oleks eriti tulemuslik kindlakstehtud probleemide lahendamiseks kiiruse, lihtsamate protsesside ja digiteeritumate menetluste poolest;
- see oleks turvalisem, sest see annab ELi riikidele võimaluse säilitada maksutagastuse taotluste eelkontrolli;
- see pakub võimaluse tegutseda viisil, mis peaks olema poliitiliselt teostatav kõigis ELi riikides.

### Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Sidusrühmade seas valitseb laialdane üksmeel ELi riikide erinevatest kinnipeetava maksu menetlustest tulenevate probleemide suhtes ning vajaduse suhtes võtta killustunud ja ebatõhusa olukorra lahendamiseks ELi meetmeid.

Võimalike variantide küsimuses on peamiste sidusrühmade vahel siiski erinevusi.

**Investorid ja finantsvahendajad** olid selgelt arvamusel, et tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamine annaks parimaid tulemusi, näiteks varajase maksuvähenduse investoritele ja väikese koormuse vahendajatele. Samuti tunnistasid nad, et tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamist tuleks tõenäoliselt täiendada kinnipeetud maksu tagastamise süsteemidega, mis toimiksid varusüsteemina. Seetõttu toetasid nad algatust, millega standarditaks ka kinnipeetud maksu tagastuse praegusi protsesse ja vorme.

**Liikmesriigid** väljendasid toetust kogu ELi hõlmava ühtse digitaalse maksuresidentsuse tõendi kasutuselevõtule. Seoses aruandluskohustuste ja standardmenetlusega:

- a) kinnipeetava maksu menetluste või aruandluse standardimine ei mõjutaks otseselt liikmesriike, kus riigisisene maksumäär mitteresidendist investoritele on madalam või sama suur kui kahepoolse maksulepingu kohane määr. Osa neist liikmesriikidest väljendas toetust ELi tasandi meetmetele, kuna nende investorite positsioon sel juhul paraneb;
- b) liikmesriigid, kus kinnipeetava maksu riigisisene määr on kõrgem kui vastav kahepoolse maksulepingu kohane määr, nõustusid üldiselt läbipaistvuse suurendamisega ja kinnipeetava maksu menetluste standardimisega, rõhutades, et on tähtis saavutada tasakaal nende menetluste tõhususe ja maksualaste kuritarvituste ärahoidmise protsesside üle kontrolli säilitamise vahel.

### C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

**Milline on eelistatud variandist (variant 3 – tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamine või kiire maksutagastuse süsteem) saadav kasu?**

- **Investorid** saaksid kasu sellest, et kinnipeetava maksu tagastused jääksid harvemini saamata ning halduskulud ja alternatiivkulud väheneksid. Investorid hoiaksid kõnealuseid kulusid kokku hinnanguliselt 5,17 miljardit eurot aastas, sealhulgas 409 miljonit eurot aastas tänu sellele, et ELi investoritel on vähem paberimajandust.
- **Maksuhaldurid** – pikemas perspektiivis võib kinnipeetud maksu tagasinõudmise menetlustega tegelemiseks olla vaja vähem ressursse, nii et rohkem ressursse saaks ümber suunata suurema riskiga juhtumite käsitlemiseks. Peamine kasu maksuhaldurite jaoks on siiski asjakohase teabe kättesaadavus, mis aitab viia kinnipeetava maksu menetlused kiiremini lõpule ja tõkestada maksualaseid kuritarvitusi.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Finantsvahendajad</b> – digiteerimine ja standardimine ELi tasandil annaks märkimisväärse kokkuhoiu (hinnanguliselt umbes 13,5 miljonit eurot aastas). Investeeringute suurenemine peaks finantsvahendajatele kasu tooma ja pakkuma rohkem võimalusi käibe suurendamiseks.</li> <li>- <b>Makromajanduslik mõju</b> – eeldatavalt suureneb SKP 0,025 %. Sellel variandil on positiivne mõju ka muudele makromajanduslikele näitajatele, nagu kapital, palgad ja tööhõive.</li> </ul>
<p><b>Millised on eelistatud variandi (variant 3 – tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamine või kiire maksutagastuse süsteem) kulud?</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Investorid</b> – investoritele eeldatavalt täiendavaid kulusid ei teki, sest nad peavad juba praegu esitama dokumendid kinnipeetava maksu tagastamiseks.</li> <li>- <b>Maksuhaldurid</b> – peamised kulud on seotud digitaalse maksuresidentsuse tõendi väljastamiseks/kontrollimiseks vajalike menetlustega (hinnanguliselt 4,9–54 miljonit eurot arenduskuludena ja 0,97–10,8 miljonit eurot korduvkuludena) ning täiustatud aruandlussüsteemidega, mille rakenduskulud on hinnanguliselt 18,2 miljonit eurot ja iga-aastased korduvkulud 3,5 miljonit eurot.</li> <li>- <b>Finantsvahendajad</b> – variandi 3 nõuete täitmiseks vajaliku mehhanismi loomisega seotud kulud on 75,9 miljonit eurot rakenduskuludena ja 13 miljonit eurot korduvkuludena.</li> <li>- <b>Makromajanduslik mõju</b> – võttes arvesse, et topeltmaksustamise juhtumeid on vähem, vähenevad liikmesriikide maksutulud hinnanguliselt 2,2 miljardi euro võrra (seda võib kompenseerida pettuste ärahoidmine).</li> </ul>
<p><b>Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?</b></p>
<p>Mõju VKEdele võib olla piiratud, sest algatus on suunatud peamiselt portfelliinvestoritele, kes investeerivad üldiselt börsil noteeritud ettevõtetesse.</p> <p>Sellel põhjal tegutsevad ka VKEd väärtpaberinvestoritena (portfelliinvestoritena või investeerimisfondidena). Sellisel juhul saaksid nad praegusest ettepanekust kasu, kuna neil oleks parem juurdepääs kinnipeetava maksu vähendatud määradele, millele neil on õigus, vältides topeltmaksustamist. See võimaldaks neil saada kasu suuremast likviidsusest tänu kiiremale maksutagastusele, mis on VKEde jaoks eeliseks.</p>
<p><b>Kas on oodata muud olulist mõju?</b></p>
<p>Muu oluline mõju puudub. Eeldatakse siiski, et algatusel on piiratud positiivne sotsiaalne mõju, kuna see tagaks õiglasema maksustamise; samuti on algatusel piiratud positiivne keskkonnamõju, võttes arvesse paberipõhiste maksutagastusmenetluste eeldatavat vähenemist. Seepärast on käesolev algatus kooskõlas Euroopa kliimamääruses nõutud kliimanetraalsuse eesmärgi täitmisega.</p>
<p><b>Proportsionaalsus?</b></p>
<p>Eelistatud variant on algatuse eesmärkide saavutamiseks proportsionaalne selles mõttes, et see ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik eesmärkide saavutamiseks, ja piirdub nende aspektidega,</p>

mida ELi riigid ei suuda ise saavutada (kogu ELi hõlmav digitaalne maksuresidentsuse tõend, standardne aruandlusraamistik, hoolsuskohustust ja vastutust käsitlevad standarditud normid ning standarditud menetlused kogu ELis).

#### **D. Järeelmeetmed**

##### **Millal poliitika läbi vaadatakse?**

Komisjon kontrollib ja hindab kõnealuse direktiivi toimimist pärast selle jõustumist iga viie aasta järel. Aruanne direktiivi hindamise kohta esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule.