

**Maksualase teabevahetuse seaduse ja maksukorralduse seaduse
muutmise seaduse eelnõu
SELETUSKIRI**

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Euroopa Liidu, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi *OECD*) ja ka G20 riigid on võtnud sihiks õiglasema, läbipaistvama ja tõhusama maksustamise, millega toetada jätkusuutlikku majanduskasvu ning investeringuid. Oluliseks peetakse, et ettevõtjad maksaksid makse riigis, kus kasum on loodud. Selle eesmärgi täitmisel on suur rõhk maksudest kõrvalehoidumise ja maksupettuste ärahoidmisel. Tõhusaks meetmeks on kindlasti maksuhaldurite vaheline sisukas ja tihe koostöö, sh teabevahetus.

Euroopa Liidus reguleerib maksuhaldurite vahelist halduskoostööd otseste maksude valdkonnas nõukogu direktiiv 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta (edaspidi *halduskoostöö direktiiv*). Selle alusel vahetab Eesti automaatses korras teavet teise liikmesriigi isikute töötasude, juhataste liikme tasude, pensionite ja kinnisvaratulu osas. 2017. aasta sügisest hakatakse automaatses korras vahetama teavet erinevate rahaliste vahendite kohta, mida hoitakse välisriigis.

Eelnõuga võetakse üle halduskoostöö direktiivi täiendused, mille järgi alustatakse automaatset teabevahetust 2017. aastast maksuhalduri siduvate eelotsuste osas ning 2018. aastast suurkontserne puudutava riikidepõhise aruandluse osas. Eelnõuga antakse õiguslik alus rakendada ka analoogseid OECDs teabevahetuse mudeleid, mis töötati välja maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise alase tegevuskava raames (inglise keeles „*Base erosion and profit shifting*“, edaspidi *BEPS*).

Probleemid õiglase maksustamise saavutamisel võivad tekkida ka erinevate riikide maksusüsteemide erisustest. Eelotsuste alane ning riikidepõhise aruandluse alane teabevahetus annab maksuhalduritele võimaluse hinnata senisest oluliselt laiemalt piiriüleselt tegutsevate ettevõtjate maksukäitumist ning võimaldab ka poliitikakujundajatele praktilisema ülevaate maksusüsteemide probleemsematest kokkupuutepunktidest.

Eelotsuste alane teabevahetus ei too ettevõtjatele kaasa täiendavaid kohustusi. Küll aga puudutab teabevahetus ka varasemalt antud eelotsuseid, alates 2012. aastast.

Riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse rakendamiseks pannakse suurkontsernidele kohustus esitada maksuhaldurile iga-aastaselt kontserniülene aruanne tulumaksukohustuse, kasumi, osa- või aktsiakapitali, materiaalse vara, tegevusalade ja töötajate kohta. Esimest korda tuleb aruanne esitada 2016. aasta majandusaastat puudutavate andmete kohta hiljemalt 2017. aasta lõpuks. Aruanne esitatakse igale riigile või jurisdiktsioonile, kus kontsern tegutseb ning mis on teabevahetusega liitunud.

Maksukorralduse seaduses täpsustatakse üksikuid tõlgendamisprobleeme tekitada võivaid halduskoostöö direktiivi kohase rahvusvahelise ametiabi üksikasju.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna peaspetsialist Anneli Valgma (telefon 611 3289; anneli.valgma@fin.ee). Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi Rahandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Kaarel Eller (telefon 611 3390; kaarel.eller@fin.ee). Keeleliselt toimetab eelnõu Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (telefon 611 3638; sirje.lilover@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõuga võetakse üle nõukogu direktiivi 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 64, 11.03.2011, lk 1–12) muudatused direktiividega 2015/2376 (ELT L 332, 18.12.2015, lk 1-10) ja 2016/881 (ELT L 148, 03.06.2016, lk 8-21).

Eelnõu koostamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsust, kuna eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist ning halduskoostöö direktiivi muudatuste eelnõude menetlemisel ja läbirääkimistel on järgitud head õigusloome tava ning normitehnika eeskirju vastavalt Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE) § 1 lõike 2 punktile 2.

Halduskoostöö direktiivi rakendamine on kooskõlas Vabariigi Valitsuse 2015. aasta 29. aprilli istungil heaks kiidetud Eesti seisukohtadega direktiivi 2015/2376 (eelotsuste alane teabevahetus) kohta ja Vabariigi Valitsuse 2016. aasta 31. märtsi istungil heaks kiidetud Eesti seisukohtadega Euroopa Komisjoni maksustamise vältimise vastase paketi kohta, sh direktiivi 2016/881 (riikidepõhise aruandluse alane teabevahetus) kohta, millega muudeti halduskoostöö direktiivi.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõuga muudetakse maksualase teabevahetuse seadust RT I, 09.02.2016, 1 redaktsioonis ja maksukorralduse seadust RT I, 09.02.2016, 1 redaktsioonis.

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seadusega viiakse Eesti õigusruum kooskõlla maksustamise valdkonnas toimunud üleilmsete arengutega piiriülese automaatse teabevahetuse osas, mille eesmärk on õiglasem ja tõhusam maksustamine. Maksuhalduri siduvate eelotsuste alase teabe vahetamine tõhustab maksuhaldurite vahelist koostööd. Üleilmse struktuuri ja mõjuga maksuplaneerimise ärahoidmisel ei piisa siseriiklikest meetmetest, mistõttu on oluline rakendada võimalikult paljusid riike hõlmavad üleilmsed koostöömudelid.

Maksudest kõrvalehoidumine ja maksupettuste negatiivne mõju riikide eelarvetele on mõõdetav iga-aastaselt miljardite eurodega. „Agressiivne“ maksuplaneerimine moonutab ausat konkurentsi ettevõtjate vahel, samuti maksumaksjate õiglast ja võrdset maksustamist. Löögi alla satub

innovatsioon ja konkurentsivõime, kuna väikese ja keskmise suurusega ettevõtjad, kes on Euroopas suurimad tööandjad, maksavad lõpuks suhteliselt rohkem makse kui suurettvõtjad, kellel on võimalus tegeleda „agressiivse“ maksuplaneerimisega. Erinevalt väikestest ja keskmise suurusega ettevõtjatest ning füüsilistest isikutest maksumaksjatest on hargmaistel kontsernidel võimalik kasutada lünki riigisisese ja rahvusvahelises maksuõiguses, et paigutada kasum ümber ühest riigist teise ning vähendada sellega oma maksukoormust.

Maksudest kõrvalehoidumine võib tõsta ka tööjõu maksukoormust, kuna maksulaekumiste vähenemisel peavad riigid leidma teisi võimalusi maksutulu saamiseks. Siit nähtub, et õiglasel maksustamisel on suur roll ka riigi ja inimese vahelise sotsiaalse sideme hoidmisel. Suurema maksustamisalase läbipaistvuse eesmärk on seega tugevdada muuhulgas ka hargmaiste ettevõtjate sotsiaalset vastutust, edendades heaolu selle kaudu, et ettevõtjad maksavad (õiglasemal määral) makse riigis, kus nad tegutsevad. Suurem läbipaistvus võib vähendada ka riikide endi vahelist maksustamiskonkurentsi¹.

Euroopa Liidu ja OECD tasandil on juba rakendatud olulisi meetmeid maksustamisalase läbipaistvuse suurendamiseks, mis peaksid märkimisväärselt parandama maksukeskkonda nii inimeste kui ettevõtete jaoks (sh finantskontode alane teabevahetus, mis aitab ära hoida rahaliste vahendite „peitmist“ maksuhalduri eest välisriigis)². Lisaks on Euroopa Komisjon algatanud rea riigiabimenetlusi, et välja selgitada, kas riigid on siduvate eelotsuste kaudu andnud teatud suurkontsernidele maksueeliseid³. Senised sammud ei ole eesmärgi saavutamiseks aga veel piisavad, mistõttu seisavad lisaks eelnõus käsitletud meetmetele ees veel täiendavate maksuhaldurite ja poliitikakujundajate tööd hõlbustavate meetmete läbirääkimised ja analüüs⁴.

Novembris 2015 nõudis G20 ülemaailmselt õiglase ja kaasaegse rahvusvahelise maksusüsteemi kehtestamist ja kiitis heaks OECD BEPS tegevuskava⁵, mille eesmärk on pakkuda selged rahvusvahelised lahendused, et kõrvaldada kehtivates eeskirjades esinevad lüngad ja ebakõlad, mis võimaldavad suunata äriühingu kasumi asukohtadesse, kus tegevusest saadavat kasumit ei maksustata või kohaldatakse äärmiselt madalat maksumäära, ning kus

¹ Vt ka Euroopa Parlamendi uuring maksude planeerimise mõjude kohta:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU\(2015\)558773_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU(2015)558773_EN.pdf)

² Halduskoostöö direktiivi kohta vt täiendavalt:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/administrative_coop.pdf ja

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/index_en.htm#main

Finantskontode alase teabevahetuse kohta vaata ka Rahandusministeeriumi veebis: <http://www.fin.ee/fatca>

³ Euroopa Komisjon on uurimas teatud liiki eelotsuste vastavust riigiabi reeglitele, eelkõige siirdehindadesse puutuvat. Rohkem infot vt http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_et.pdf

⁴ Komisjon on tulnud välja ettepanekuga tagada maksuhaldurite juurdepääs rahapesuvastase VI direktiivi alusel 2017. aastal loodavale tegeliku kasusaaja registrile.

Halduskoostöö direktiivi muudatusettepanek:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/com_2016_452_en.pdf.

Rahapesuvastase IV direktiivi muudatusettepanek: http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf

Kaalumisel on ka võimalused kehtestada halduskoostöö direktiivi raames BEPS 12. raportis kirjeldatud teabevahetuse rakendamine maksuplaneerimise kavade osas (*mandatory disclosure rules*).

⁵ BEPS tulemused vt <http://www.oecd.org/ctp/beeps-2015-final-reports.htm>

Enamik Euroopa Liidu liikmesriike on OECD liikmed ning osalesid ajavahemikul 2013-2015 BEPS tegevuskava väljatöötamisel (sh Eesti). OECD korraldas avalikud konsultatsioonid sidusrühmadega BEPS tegevuskava iga meetme raames.

tegelikku väärtust võib-olla ei looda. BEPS lõpparuanne koosneb 15 raportist. Eelnõuga rakendatakse OECD BEPS tulemuste 5. raportis kokku lepitud maksuhaldurite vaheline eelotsuseid puudutav omaalgatuslik teabevahetus ning BEPS tulemuste 13. raportis kokku lepitud riikidepõhist aruandlust puudutav kohustuslik automaatne teabevahetus.

Detsembris 2015 võeti vastu halduskoostöö direktiivi muudatus, mille kohaselt hakatakse automaatselt vahetama maksuhalduri siduvate eelotsuste alast teavet. Teabevahetus on Euroopa Liidus õiguslikult tagatud ka direktiivi artikliga 9, mis reguleerib maksuhalduri omal algatusel teabe edastamist. Eesti õigusesse on see säte üle võetud MKS §-ga 51², mille lõike 3 kohaselt võib Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) välisriigis õige maksukohustuse määramise tagamiseks edastada maksumenetluses kogutavat teavet asjassepuutuvale välisriigi pädevale asutusele omal algatusel või välisriigi pädeva asutuse taotluse alusel. Maksuhalduril on kohustus hinnata, kas mistahes temale teada olev asjaolu, sh tema antud eelotsus võib mõjutada maksustamist teises liikmesriigis. Piisava seose tuvastamine on maksuhaldurite jaoks osutunud koormavaks ning riigiti tõlgendatakse seost väga erinevalt. Seetõttu ei ole eelotsustesse puutuvalt direktiivi artikkel 9 oodatud mahus rakendunud. Teabevahetuse sätestamine kohustusliku automaatse teabevahetusena peaks selle lünga ületama ning võimaldama maksuhalduritel saada selgema ülevaate võimalikest „agressiivse“ maksuplaneerimise riskikohtadest. OECD tasandil rakendatakse sarnane teabevahetus esialgu siiski omaalgatuslikuna.

Euroopa Parlament tunnistas oma 16. detsembri 2015. aasta resolutsioonis „Läbipaistvuse, kooskõlastatuse ning lähenemise tagamise kohta liidu äriühingute tulumaksu poliitikas”, et suurem läbipaistvus äriühingute maksustamise valdkonnas võib parandada maksukogumist, muuta maksuhaldurite töö tõhusamaks ning suurendada üldsuse usaldust maksusüsteemide ja valitsuste vastu.

Jaauanaris 2016 võttis Euroopa Komisjon vastu maksustamise vältimise vastase paketi⁶. Selle üks eesmärk on võtta üle liidu õigusesse BEPSi tegevuskava 13. meede, muutes nõukogu direktiivi 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta. Käesoleva aasta maikuu võeti vastu vastav halduskoostöö direktiivi muudatus. BEPSi tegevuskava 13. raportis sätestatud meetmega nähakse ette, et teatavatel hargmaistel suurettevõtjatel tuleb maksuhaldurile konfidentsiaalselt esitada aruandlust riikide lõikes.

Sarnaselt finantskontode maksualase automaatse teabevahetusega sõlmiti ka riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse toimimiseks (väljaspool Euroopa Liitu) 2016. aasta 27. jaanuaril OECD maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni artiklile 6 tuginev pädevate asutuste vaheline mitmepoolne kokkulepe. Sellega on 2016. aasta 12. mai seisuga liitunud kokku 44 riiki⁷, sh Eesti⁸ (edaspidi *pädevate asutuste kokkulepe*). Enamus kokkuleppega liitunud riike plaanib teabevahetusega alustada esimesel võimalusel, st aruandluskohustus pannakse suurkontsernidele juba 2016. aastat puudutavate andmete osas.

⁶ Sellekohane mõjuanalüüs vt: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0006&from=EN>

⁷ Allkirjutanud riigid vt: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/CbC-MCAA-Signatories.pdf> Liitunud nimekiri täiendab pidevalt. Võrdluseks, kogu BEPS projektiga liitunud riike/jurisidiksioone on kokku 82, vt ka <http://www.oecd.org/tax/first-meeting-of-the-new-inclusive-framework-to-tackle-base-erosion-and-profit-shifting-marks-a-new-era-in-international-tax-co-operation.htm>

⁸ Eesti poolt allkirjastatud kokkuleppe tekst vt Maksu- ja Tolliameti veebilehelt: <http://www.emta.ee/sites/default/files/ari klient/tulu-kulu-kaive-kasum/valislepingud/rakenduslepingud-koostoomemorandumid/estonia - mcaa cbc - certified copy.pdf>

Direktiivi on OECD mudel sisuliselt üks-ühele üle võetud, et tagada võimalikult ühtne kohaldamine.

Riikidepõhine aruandlus ei ole iseenesest Euroopa Liidus uus instrument parema läbipaistvuse tagamiseks. Euroopa Liit suurendab läbipaistvust ka avalikul suunal. Majanduskriisiga seoses pandi pankadele kapitalinõuete direktiivis kohustus avaldada aruanne oma tegevusalade, maksukohustuse, kasumite ja saadud toetuste kohta⁹. Raamatupidamisdirektiiv paneb ka metsaraie- ning kaevandusettevõtetele analoogse aruandluskohustuse¹⁰.

Euroopa Komisjon esitas Euroopa Parlamendile ja EL Nõukogule 2016. aasta 12. aprillil menetlemiseks lisaks veel raamatupidamisdirektiivi 2013/34/EL muudatusettepaneku millega soovitakse kehtestada halduskoostöö direktiivis oleva aruandluskohustusega sarnane riikidepõhine aruandluskohustus, mille järgi tuleks analoogne aruanne avaldada ettevõtete kodulehel iga Euroopa Liidu liikmesriigi kohta, kus kontsern tegutseb ning selliste kolmandate riikide/jurisdiktsioonide kohta, millel on raskuseid heade maksutavade täitmisega. Läbirääkimised selle direktiivi ettepaneku osas on alles algusjärgus¹¹.

Euroopa Komisjon on põhjendanud suurkontsernidele riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse kehtestamise vajadust sellega, et äriühingute tulumaksust kõrvalehoidumise probleem on märgatavalt suurenenud ja see on muutunud suureks mureküsimuseks nii Euroopa Liidus kui ka kogu maailmas. Euroopa Ülemkogu tunnistas oma 18. detsembri 2014. aasta järeldustes pakilist vajadust suurendada jõupingutusi võitluses maksudest kõrvalehoidumisega nii üleilmsel kui ka Euroopa Liidu tasandil. Oma teatistes „Komisjoni 2016. aasta tööprogramm – Vanamoodi edasi minna ei saa” ja „Komisjoni 2015. aasta tööprogramm – Uus algus” on komisjon seadnud prioriteediks vajaduse minna üle süsteemile, kus, kasum maksustatakse riigis, kus ta luuakse. Samuti on komisjon seadnud prioriteediks vajaduse reageerida meie ühiskondade vajadusele õigluse ja maksude läbipaistvuse järele. Sellega seoses vajavad maksuhaldurid põhjalikku ja asjakohast teavet hargmaiste kontsernide struktuuri, siirdehindade poliitika ja seotud osapooltega tehtud sisetehingute kohta.

Riikidepõhises aruandes tuuakse ära hargmaiste suurkontsernide maksuarvestust puudutavad andmed iga maksujurisdiktsiooni lõikes, kus toimub nende majandustegevus. Sellekohane teave annab maksuhalduritele võimaluse kontrollida, kas makse makstakse seal, kus kasum teeniti. Ka teave teiste Euroopa Liidu liikmesriikide eelotsuse tavade kohta võimaldab paremini tuvastada võimalikke maksustamislünkasid. Teave esitatakse vaid asukohariigi maksuhaldurile, kes jagab omakorda teavet riikidega, mille kohta on aruandes sisalduva teabe alusel teada, et ettevõtja on selle riigi maksuresident või maksukohustuslane seoses püsiva tegevuskoha kaudu toimuva majandustegevusega.

Selleks, et tagada asjakohane tasakaal aruandluskohustuse ja maksuhaldurite saadava kasu vahel, peavad aruande esitama vaid hargmaised kontsernid, mille konsolideeritud aastatulu on 750 miljonit eurot või rohkem. OECD hinnangul jääb 85-90 % hargmaistest kontsernidest

⁹ Vt lähemalt nt Euroopa Komisjoni pressiteatest: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1229_en.htm

Lisaks on Euroopa Komisjon esitanud Euroopa Parlamendile ja EL Nõukogule 12. aprillil 2016 menetlemiseks nõ raamatupidamisdirektiivi 2013/34/EL muudatusettepaneku millega soovitakse kehtestada sisult samasugune riikidepõhine aruandlus, mis tuleks avalikustada ettevõtete kodulehel. Läbirääkimised selle direktiivi ettepaneku osas on alles algusjärgus.

¹⁰ Vt täiendavalt http://ec.europa.eu/finance/company-reporting/country-by-country-reporting/index_en.htm#bcr-payments-info

¹¹ Vt täpsemalt Euroopa Komisjoni pressiteatest: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1351_et.htm

aruandluskohustuse rakendamisalast väljapoole. Sellegipoolest katab aruandluskohustus sellised hargmaised kontsernid, kes kontrollivad ligikaudu 90% kõigist ettevõtlustuludest.

Automaatseks teabevahetuseks¹² saab kasutada juba kasutuses või väljatöötamisel olevaid infotehnoloogilisi lahendusi. Halduskoostöö direktiivi kohane eelotsuste alase teabevahetuse hõlbustamiseks luuakse Euroopa Liidu keskne andmebaas. Riikidepõhise aruandluse alase teabe automaatne vahetus on plaanitud toimuma kindlates formaatides, laiendades olemasolevat sidekanalit (CCN/CSI süsteem).

Maksukorralduse seaduses sätestatakse norm, mis lubab maksuhalduril lükata edasi isiku teavitamist teda puudutavate andmete kogumisest ning partnerriigi maksuhaldurile edastamisest. Sellega viiakse seadus kooskõlla rahvusvahelise teabevahetuse standardiga¹³, mille kohaselt peab teabevahetust olema võimalik erandjuhul läbi viia ka maksumaksjat sellest koheselt teavitamata, kui see võib kahjustada edasist maksumenetlust. Taoline põhimõte on kooskõlas ka riikliku järelevalve alusreeglid sätestava korrakaitse seadusega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga lisatakse MTVSi peatükid 2¹ ja 2², millega rakendatakse Euroopa Liidu liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahelise maksuhalduri siduvate piiriüleste eelotsuste alase ning kontserne puudutava riikidepõhise aruandluse¹⁴ alase teabe automaatse vahetamisega seotud õigused ja kohustused.

Riikidepõhise aruandluse regulatsiooni kohaldatakse MTVS § 4¹ lg 1¹ alusel ka OECD BEPS tulemuste 13. raporti kohasele automaatsele teabevahetusele. Direktiivi reguleerimisala on mõnevõrra detailsem kui OECD BEPS tulemuste 13. raporti kohane mudel. Pädevate asutuste kokkulepe jätab riikidele mõningase kaalutusruumi, kuid halduskoostöö direktiivis on teabevahetuse üksikasjad aga rangelt ette kirjutatud (nt teabevahetuse algus ja tütarettevõtja vastutusse puutuv). Selleks, et kohaldada pädevate asutuste kokkuleppes tulenevaid õiguseid ja kohustusi Eestis tegutsevatele kontsernidele, piisab MTVSiga halduskoostöö direktiivist ülevõetud normidest. Direktiivi kohaselt tuleb riikidepõhise aruandluse rakendamisel järgida ka BEPS tulemuste 13. raportis sätestatud nõudeid.

OECD BEPS tulemuste 5. raporti kohane eelotsuste alase omaalgatusliku teabevahetuse mudel rakendatakse MKSiga, mis sätestab rahvusvahelise ametiabi ülejäänud meetmed ning maksumaksjate õigused ja kohustused maksumenetluses.

Haldusesisesed normid, mis reguleerivad maksuhaldurite vahelist suhtlust ja võimalike küsimuste lahendamist, sätestab MTA peadirektor oma õigusaktidega tuginedes direktiivi ja OECD vastavate õigusaktide normidele. Nii MTVS kui ka MKS annavad maksuhaldurile õigusliku aluse ametiabi andmiseks või küsimiseks, tehnilisemad üksikasjad on jäetud maksuhalduri korraldada.

¹² Automaatse teabevahetuse all peetakse silmas kohustuslikku süstemaatilist ja perioodilist kindlaksmääratud teabe vahetamist, kus maksuhalduril puudub kaalutusõigus vahetatava teabe või teabevahetuse aja osas.

¹³ Vt Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes <http://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/#d.en.368658>

¹⁴ Vt ka Euroopa Komisjoni koostatud riikidepõhise aruandluse ülevaadet: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/summary_cooperation_en.htm

MTVS sisaldab juba täna automaatsele teabevahetusele kohalduvaid üldsätteid, sh ülevõetavates teabevahetuse instrumentides kirjeldatud üldnorme. Nende hulgas on näiteks sätteid, mis puudutavad infovahetuse õiguslikke aluseid ja seaduse kohaldamisala, teabe töötlemist (sh parandamist), isikute teavitamist ja andmekaitset, samuti riikliku sunni kohaldamise aluseid jm.

Maksualase teabevahetuse seaduse muudatused

MTVS § 4¹ lõige 1¹

MTVS § 4¹ lõige 1¹ loob õigusliku silla MTVS 2². peatüki ning seaduse teiste seonduvate sätete ning OECD riikidepõhise aruandluse mudeli vahele. See võimaldab isikel tugineda oma MTVSist tulenevate kohustuste täitmisel ühele õigusaktile, st halduskoostöö direktiivist tulenevatele normidele. OECD teabevahetuse standardi kohase aruandluskohustuse täitmine on tagatud direktiivist lähtumisega

Peamised kaalutlused, millest lähtuvalt otsustati kohaldada OECD mudelit halduskoostöö direktiivi kaudu:

- a) mõlemal teabevahetuse instrumendil on sisuliselt kattuv struktuur ning normide liigitus,
- b) halduskoostöö direktiivi rakendamisel tuleb lähtuda OECD BEPS tulemuste 13. raportist,
- c) tagab aruandluse standardi võimalikult ühetaolise kohaldamise kõigis teabevahetusega seotud riikides (oluline piiriüleselt tegutsevate ettevõtete jaoks).

OECD on välja töötanud BEPS tulemuste 13. raporti rakendamise eeskirjad, mis peaksid tagama teabevahetuse mudeli ühtse kohaldamise igas pädeva asutuse kokkuleppega ühinenud riigis¹⁵.

MTVS § 6 lõike 1 punkt 3

MTVS alusel toimuva andmete töötlemise eesmärki täiendatakse riikidepõhise aruandluse alase teabe kasutamise eritingimusega. Nii OECD kui ka Euroopa Liidu teabevahetuse mudelite väljatöötamisel peeti oluliseks, et riikidepõhise aruandluse alast teavet kasutatakse saajariigis eesmärgipäraselt. Kontsernide esitatavaid andmeid tohib seega kasutada eelkõige riskianalüüsi koostamisel, et hinnata piiriülese maksustamisega seotud maksuriske ning maksumenetluses. Maksuhalduril on keelatud ainult nendele andmetele tuginedes korrigeerida omaalgatuslikult seotud isikute vaheliste tehingute siirdehindasid.

MTVS 2¹. peatükk „Eelotsuste alane automaatne teabevahetus Euroopa Liidus“

MTVS § 20¹. Teabevahetuse objekt

MTVS §ga 20¹ lõikega 1 piiritletakse teabevahetusele alluvad eelotsused eelkõige MKS-§is 91¹ sätestatud maksuhalduri siduvate eelotsustega. Selleks on haldusakt, millega maksuhaldur

¹⁵ Vt rakendamisjuhise OECD veebis aadressil: <https://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/beps-action-13-country-by-country-reporting-implementation-package.pdf>

annab maksukohustuslasele tema taotluse alusel siduva hinnangu tulevikus tehtavate piiriüleste tehingute või toimingute maksustamise kohta. Norm on sõnastatud viisil, mis annab maksuhaldurile õiguse maksukohustuslasele antud eelotsuse andmete edastamiseks välisriigi maksuhaldurile.

Lõikes 2 täpsustatakse asjaolud, mille esinemisel võib eeldada toimingute või tehingute piiriülesust. Piiriülese toimingu määratlus põhineb direktiivi artikli 3 punktis 16 toodud piiriülese tehingu tunnustel.

Kuna kõikide Euroopa Liidu liikmesriikide õigussüsteemid ei tunnista formaalset siduvate eelotsuste institutsiooni, on õiguslike lünkade vältimiseks direktiivis kokkulepitud eelotsuse määratlus võimalikult avar. Direktiivi artikli 3 punktis 14 on piiriülene eelotsus määratletud kui kokkulepe, teatis või mõni muu samaväärse toimega vahend või meede, sealhulgas see, mis on tehtud või mida on muudetud või uuendatud maksukontrolli käigus ja mis vastab järgmistele tingimustele:

- a) selle on teinud või seda on muutnud või uuendanud liikmesriigi valitsus või maksuhaldur või liikmesriigi territoriaalne või halduslik allüksus, sealhulgas kohalik omavalitsus, või see on tehtud nende nimel, olenemata sellest, kas seda tegelikult kasutatakse;
- b) see on tehtud või seda on muudetud või uuendatud teatud isiku või isikute grupi suhtes ning kõnealusel isikul või isikute grupil on õigus sellele tugineda;
- c) selles käsitletakse selliste õigus- või haldusnormide tõlgendamist või kohaldamist, mis puudutavad liikmesriigi või tema territoriaalse või haldusliku allüksuse, sealhulgas kohaliku omavalitsuse maksualaste õigusaktide kohaldamist või jõustamist;
- d) see on seotud piiriüleste tehingutega või küsimusega, kas isiku tegevusega mõnes teises jurisdiktsioonis luuakse püsiv tegevuskoht või mitte ning
- e) see tehakse enne tehingute sooritamist või tegutsemise alustamist mõnes teises jurisdiktsioonis, millega luuakse potentsiaalselt püsiv tegevuskoht, või enne tehingut või tehingute kogumit või tegevust hõlmava ajavahemiku kohta maksudeklaratsiooni esitamist.

Samas on selgitatud, et piiriülene tehing võib olla seotud (kuid mitte ainult) investeringute tegemisega, kaupade, teenuste või rahastamise pakkumisega või materiaalse või immateriaalse vara kasutamisega ega pea olema otseselt seotud isikuga, kellele piiriülene eelotsus on suunatud.

Direktiivi ühetaolisema kohaldamise huvides on 6. põhjenduspunktis toodud näitlik loetelu võimalikest teabevahetusele alluvatest eelotsustest ja siirdehinna eelkokkulepetest. Nendeks on eelkõige:

- a) ühepoolsed siirdehinna eelkokkulepped ja/või –otsused;
- b) kahe- või mitmepoolsed siirdehinna eelkokkulepped ja –otsused;
- c) kokkulepped või otsused, millega määratakse kindlaks püsiva tegevuskoha olemasolu või puudumine;
- d) kokkulepped või otsused, millega määratakse kindlaks selliste asjaolude olemasolu või puudumine, mis võivad mõjutada püsiva tegevuskoha maksubaasi;
- e) kokkulepped või otsused, millega ühes liikmesriigis määratakse maksustaatus hübriidüksusele, mis on seotud teise jurisdiktsiooni residendiga;
- f) ning kokkulepped või otsused, mis käsitlevad alust, mille põhjal arvestatakse ühes liikmesriigis teise jurisdiktsiooni ettevõtete grupilt saadud vara amortisatsiooni.

Kui piiriülesuse (ja siirdehinna) aspekt kõrvale jätta, siis vastavad MKS kohaselt antavad eelotsused direktiivis silmas peetud instrumendile.

Eelnõus on teabevahetusega hõlmatud instrumentide ring määratud teabevahetuse mõttest ja eesmärgist lähtuvalt üksnes MKSis määratud eelotsusega. Direktiivi eesmärgiga ei ole ilmselgelt kooskõlas teabevahetuse laiendamine MTA või ka rahandusministeeriumi või kohaliku omavalitsuse antud igale arvamusele mistahes tehingute võimaliku maksustamise kohta. Maksuhalduri või rahandusministeeriumi üldistel selgitustel ja juhenditel, mis on antud MKS § 15 kohaselt ei ole ligilähedast õiguslikku siduvust maksukohustuslaste jaoks. Samuti puudub seadusest tulenev siduvuse garantii MKS § 14 kohaselt antud maksuhalduri selgitustel. Kohalike omavalitsuste kohalikke makse puudutavad suunised aga ei oma tõenäoliselt mingit piiriülest mõju direktiivi eesmärki silmas pidades.

Teabevahetuse ülekoormamine mistahes riigiasutuse selgituste või juhenditega maksustamise kohta ei aitaks ilmselgelt kaasa maksuhaldurite tõhusamale koostööle.

MKS § 92 lõike 2 kohaselt ei ole maksuhalduril õigust anda eelotsuseid siirdehinna küsimuses ehk tulumaksuseaduse § 14 lõikes 7 ja § 50 lõikes 4 nimetatud seotud isikute vahel tehtud tehingute väärtuse kindlaksmääramise suhtes. Samuti puudub meie õiguses alus siirdehinna mitmepoolse eelkokkuleppe (milles osaleks lisaks maksuhaldurile ja maksukohustuslasele ka mõne puudutatud välisriigi maksuhaldur) sõlmimiseks.

Siirdehinna eelkokkuleppesse puutuvalt saab direktiivi rakendada koos Eesti õigusesse sellise instrumendi sisseviimisega.

MTVS § 20¹ lõikes 3 välistatakse selliste eelotsuste kohta teabe vahetamine, mis on antud üksnes füüsilise isiku maksustamise küsimuses. Välistus põhineb direktiivi artikli 8a lõikel 4. Direktiivi eesmärk on ennetada probleeme äriühingute maksustamisel, mistõttu füüsilisi isikuid automaatses vormis toimuv teabevahetus ei puuduta. Küll aga kohaldub jätkuvalt halduskoostöö direktiivi artikkel 9, mis kohustab liikmesriike edastama omal algatusel teisele liikmesriigile mistahes (isikuid puudutavat) teavet, mis võib mõjutada maksustamist selles liikmesriigis, sh eelotsuse alane teave.

MTVS § 20². Eelotsuse kohta edastatav teave

MTVS §is 20² sätestatakse milliseid andmeid on lubatud eelotsuse kohta automaatses korras vahetada. Andmekoosseis tuleneb direktiivi artikli 8a lõikest 6. Üle on võetud eelotsuseid puudutav osa.

Lõike 1 sõnastus võimaldab eelotsuste alast teavet edastada mistahes Euroopa Liidu liikmesriigile. Direktiivi mõte on edastada andmed kõigi eelotsuse määratlusele vastavate eelotsuste kohta kõigile liikmesriikidele sõltumata sellest, kas teabe saajal võib eelotsusega mingi seos olla. Taoline laiendatud teabevahetus täidab direktiivi eesmärki kõige paremini, kuna eelotsuse andnud maksuhalduril ei pruugi olla kogu teavet maksukohustuslase äripartnerite või ka gruppi kuuluvate teiste ettevõtete kohta, mistõttu võib eelotsus puudutada ka välisriike, mis eelotsuses sõnaselgelt ei kajastu.

Kindlasti ei edastata kõikidele Euroopa Liidu liikmesriikidele automaatse teabevahetuse käigus kogu eelotsuse teksti. Samuti on lõike 3 kohaselt välistatud teabe esitamine füüsiliste isikute kohta, kes eelotsusega seotud võivad olla.

Eelnõus nimetatud andmed (sh nt eelotsuse saanud isiku tuvastamist võimaldavad andmed) on piisavad selleks, et liikmesriik saaks hinnata, kas eelotsusega kinnitatud maksustamisreeglid võivad puudutada selle liikmesriigi maksustamisõigust. Vajadusel saab puudutatud liikmesriik taotleda eelotsuse tervikteksti direktiivi artikli 5 kohaselt taotluse alusel toimuva teabevahetuse menetluse raames. Vastav õigus peegeldub MKS § 51² lõikes 3, mille kohaselt välisriigis õige maksukohustuse määramise tagamiseks võib MTA edastada maksumenetluses kogutavat teavet asjassepuutuvale välisriigi pädevale asutusele omal algatusel või välisriigi pädeva asutuse taotluse alusel.

Tulenevalt „agressiivse“ maksuplaneerimise ulatuslikkusest ning selle suurest mõjust liikmesriikide eelarvetele, on eelotsuste alase teabevahetuse toimimise tagamiseks kaasatud teabevahetusse ka Euroopa Komisjon. Temale edastatakse selliseid piiratud mahus andmeid eelotsuste kohta, mis võimaldavad tal tõhusamalt järelevalvet teostada eelotsuste alase teabevahetuse üle (MTVS § 20² lg 3). Komisjonile edastatav teave ei tohi võimaldada tuvastada eelotsuse saanud isikut ega eelotsuses kirjeldatud tehinguid. Seetõttu ei saa Komisjon teavet eelotsusega seotud isikute ega sisukokkuvõtte kohta ning siirdehindade korral selle kindlaksmääramise kriteeriumite kirjeldust.

Erinevalt finantskontode alase teabevahetuse regulatsioonist on detailne teabevahetuses osalevate andmete loetelu toodud seaduse, mitte rakendusakti tasandil. Tegemist on maksuhalduril nii-öelda olemas oleva teabe vahetamisega. Eelotsust puudutavad andmed on maksuhaldur saanud eelotsuse andmise menetluse raames ning täiendavaid andmeid eelotsuse adressaadilt küsida ei ole tarvis. Seetõttu puudub ka vajadus lisada maksuhalduri peetavasse maksukohustuslaste registrisse täiendavaid andmeid.

MTVS 2². peatükk „Riikidepõhise aruandluse alane automaatne teabevahetus Euroopa Liidus“

Siin sätestatud kohaldatakse MTVS § 4¹ lõike 1¹ alusel ka OECD BEPS tulemuste 13. raporti kohaste aruandluskohustuste täitmiseks ning riikidepõhise aruandluse alase teabe vahetamisel.

MTVS § 20³. Riikidepõhine aruanne

Riikidepõhises aruandes esitavad hargmaiste ettevõtete kontsernide emaettevõtted või erandjuhul nende tütarettevõtted igal aastal ja iga maksujurisdiktsiooni kohta, kus nad tegutsevad, tulude summa, tulumaksueelse kasumi ning tasutud ja kogunenud tulumaksu. Samuti peavad nad teatama oma töötajate arvu, osa- või aktsiakapitali, jaotamata kasumi ja materiaalse vara igas maksujurisdiktsioonis. Samuti tuleb välja tuua kõik kontserni kuuluvad üksused, mis tegutsevad konkreetses maksujurisdiktsioonis ning osutama äritegevusele, millega need üksused tegelevad.

Täpsemad andmete kategooriad sätestab rahandusminister määrusega.

Riikidepõhised aruanded tehakse kättesaadavaks sellele riigile või jurisdiktsioonile, mille kohta on aruandes sisalduva teabe alusel teada, et kontserni üks või mitu üksust on selle riigi või jurisdiktsiooni maksuresidendid või maksukohustuslased seoses kontserni püsiva tegevuskoha kaudu toimuva äritegevusega.

Kontsernide halduskoormuse optimaalsel tasemel hoidmiseks on direktiivi kohane aruandlus identne OECD BEPS 13. raporti nõuetele ning kahte erinevat aruandluskohustust ei teki. OECD riikidega toimub teabevahetus MTVS § 4¹ lõike 1¹ ning seaduse 2². peatüki koostöös. Direktiivi rakendamisel tuleb lähtuda samuti eelkõige OECD BEPS tulemuste 13. raportis sätestatust ning pädevate asutuste vahelisest kokkuleppes. Arvestada tuleb ka edaspidiseid arenguid OECD tasandil.

Lõikes 2 määratletakse direktiivi kaudu hargmaise ettevõtetekontserni mõiste, mille tegevuse kohta aruanne tuleb esitada. Direktiiv nimetab hargmaiste ettevõtete kontserniks sellist kontserni, mis koosneb kahest või enamast ettevõttest, mis on maksuresidendid erinevates jurisdiktsioonides, või hõlmab ettevõtet, mis on maksuresident ühes jurisdiktsioonis, kuid püsiva tegevuskoha kaudu toimuva äritegevusega seoses on ta maksukohustuslane teises jurisdiktsioonis, ning tegemist ei ole kohaldamisalast väljajäetud hargmaiste ettevõtete kontserniga. Siinjuures hõlmab viide direktiivi lisa 3 1. jao punktile 3 loogiliselt ka viidet kohaldamisalast väljajäetud hargmaiste ettevõtete kontserni määratlusele. Selleks et kasutada riikide vahendeid tõhusalt ja vähendada hargmaiste ettevõtete kontsernide halduskoormust, kohalduv aruandluskohustus ainult selliste kontsernide suhtes, mille konsolideeritud aastatulu ületab 750 miljonit eurot.

Lõikega 3 sätestatakse maksuhalduri õigus riikidepõhise aruandluse alase teabe automaatseks vahetamiseks oma partnerriikidega.

Riikidepõhise aruande ühtne vorm ning aruande täitmise juhend kehtestatakse direktiivi lisa 3, 3. jaos sätestatust lähtudes. Vorm on identne OECD BEPS 13. raportis kokkulepitud vormile ning võetakse üle rahandusministri 19.05.2015 määrusega nr 16 „Maksualase teabevahetuse seadusest tuleneva deklaratsiooni vorm ning selle esitamise ja täitmise korra kehtestamine“, millega on juba sätestatud finantskontode alase teabevahetuse vormid.

MTVS § 20⁴. Teabeandja

Kohustatud isikute ring on ammendavalt sätestatud direktiivi lisa 3 1. jaos, mis on identne OECD BEPS 13. raportiga kokkulepituga. Nende määratlemisel ei ole riikidel kaalutusõigust. Normitehniliselt on riikidepõhise aruandluse alane teabevahetus üles ehitatud sarnaselt finantskontode maksualase teabevahetuse regulatsiooniga, mis on MTVSis üle võetud viite kaudu. Seetõttu on ka riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse puhul aruandekohustuslike üksuste ring määratletud viite kaudu direktiivile.

Erinevates riikides käsitletakse juriidiliste isikutena väga erinevaid üksuseid, mistõttu on piirülese teabevahetuse toimimise huvides kasutatud kohustatud isikute ringi määratlemisel terminit üksus. Aruandekohustuslikud üksused võivad olla ka juriidilise isiku staatust mitteomavad õiguslikud moodustised MTVS § 2 punkti 2 mõistes.

Aruandekohustuslikud üksused on eelnõus määratletud kui teabeandjad MTVS § 2 punkti 5 mõistes. Oluline on, et aruandekohustuslikule üksusele laieneksid kõik seaduse üldosas sätestatud teabeandja kohustused. Samas on oluline, et aruandekohustuslikuks üksuseks mitteolevaid kontserni liikmeid ei käsitletaks oma teabekohustuse täitmisel teabeandjana. Nende kohustuste täitmine ei ole seaduse eesmärgi täitmisel niivõrd määrava tähendusega, mistõttu kohustuste täitmine ei peaks olema tagatud vääртеoähvardusega MKS § 155³ kohaselt.

Kuna riikidepõhine aruandlus puudutab piiriüleseid ettevõtteid, ei ole nende õiguste ja kohustuste ühtse tõlgendamise ja kohaldamise huvides direktiivis sätestatud üksuste määratlusi MTVS tarvis kohandatud, vaid on aluseks võetud direktiivi ja selle kaudu ka OECD BEPS 13. raportis kokkulepitud määratlused.

Direktiivi lisa 3 1. jao punktis 3 on hõlmatud Eestis aruandekohustuslikena:

- a) direktiivi lisa 3 1. jao punktis 7 määratletud Eesti maksuresidentist lõplik emaüksus,
- b) direktiivi lisa 3 1. jao punktis 8 määratletud Eesti maksuresidentist asendusemaüksus või
- c) direktiivi lisa 3 2. jao punktis 1 nimetatud asjaolude esinemisel Eesti maksuresidentist muu aruandekohustuslik üksus, kes ei ole kontserni emaüksus.

Reeglina on kohustatud isikuks kontserni emaettevõtte. Juhul, kui kontserni emaettevõtte ei saa mingil põhjusel aruandekohustust täita, tagatakse riikidepõhise aruande esitamine kas asendusemaüksuse või muu aruandekohustusliku üksuse määramise kaudu. Juhtudena, mil kontserni emaettevõtte ei saa kontserni nimel aruandekohustust ise täita, on direktiivi lisa 3 2. jao punktis 1 (mis peegeldab OECD mudeli tingimusi) nimetatud olukorrad, kus emaettevõtte maksuresidentsuse riigis või jurisdiktsioonis:

- a) ei kohustata teda riikidepõhist aruannet esitama;
- b) ei ole aruandluskohustuse täitmise tähtajaks veel ühinetud OECD maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni artiklile 6 tugineva pädevate asutuste vahelise mitmepoolse kokkuleppega riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse toimimise tagamiseks;
- c) esineb süsteemne nõuete täitmata jätmise, mis ei võimalda emaettevõttel aruandluskohustust täita.

Direktiivi lisa 3 1. jao punktis 14 määratletakse süsteemse nõuete täitmata jätmisena (inglise keeles *systemic failure*) sellist olukorda, kus teabevahetuse kohustusega liitunud riik või jurisdiktsioon on peatanud automaatse teabevahetuse kokkuleppe tingimustega vastuolus olevatel põhjustel või on muul moel pidevalt jätnud asjaomastele riikidele riikidepõhise aruande edastamata.

Asendusemaüksuse määramise korral kontserni ülejäänud üksused oma maksuresidentsuse riigis või jurisdiktsioonis aruandekohustust kandma ei pea. Asendusemaüksuse maksuresidentsuse riigi või jurisdiktsiooni maksuhaldur edastab saadud aruande vastavalt asjaomastele riikidele või jurisdiktsioonidele.

Kui kontserni emaettevõtte ei saa ise riikidepõhist aruannet esitada ega määra asendusemaüksust, kes esitaks aruande kontserni nimel, tuleb aruandekohustust täita ühel kontserni liikmetest ehk tütarettevõttel. Kontsern võib ise määrata ühe liikmetest aruandekohustuslikuks üksuseks, kes esitab oma maksuresidentsuse riigi või jurisdiktsiooni maksuhaldurile riikidepõhise aruande kogu kontserni nimel. Direktiivi lisa 3 2. jao punktis 1 määratletakse kohustusega hõlmatud ala liidu territooriumiga, OECD mudel viitab riigi- või jurisdiktsioonisisesele kohustusele/võimalusele määrata üks kontserni liige aruande esitajaks.

MTVS § 20⁵. Teabeandja kohustused

Kontserni emaettevõtte kohustus on koguda kontserni konsolideeritud raamatupidamisandmetele tuginedes riikidepõhise aruandlusega hõlmatud teave ning edastada

see maksuhaldurile selle kalendriaasta lõpuks, mis järgneb aruandluskohustusega hõlmatud majandusaastale.

Juhul, kui aruande peab eelnevalt kirjeldatud asjaolude tõttu esitama kontserni nimel kontserni muu liige, peab emaettevõtja tagama, et sellisel üksusel oleks juurdepääs kogu riikidepõhise aruande vormis nõutavale teabele. Halduskoostöö direktiiv kohustab sisuliselt võtma riikidepõhise aruande esitamata jätmise eest või ka puudustega esitamise eest vastutusele ka kontserni tütarettevõtjat. Kontserni emaettevõtjal lasub seega kohustus tagada, et kontserni liikmeid ei karistataks emaettevõtja poolsete tegematajätmiste eest.

Lisaks kohustusele koguda ja esitada maksuhaldurile riikidepõhise aruandluse alane teave, peab Eesti maksuresidentsusega muu kontserni liige, kes on määratud emaettevõtte asemel aruandekohustuslikuks üksuseks:

- 1) taotlema kontserni lõplikult emaüksuselt kogu teabe edastamist, mis on vajalik aruandekohustuse täitmiseks, kui tal endal kõik vajalikud andmed puuduvad;
- 2) esitama riikidepõhises aruandes nii palju teavet, kui tal on võimalik olnud koguda, st ka juhul, kui tal ei ole kogu aruandekohustuse täitmiseks vajalikku teavet ning
- 3) teavitama maksuhaldurit kontserni lõpliku emaüksuse keeldumisest edastada mistahes aruandekohustuse täitmiseks vajalikku teavet, mida maksuhaldur saab seejärel jagada partnerriikidega.

MTVS § 20⁵ lõikes 3 on sätestatud vabastus aruandluskohustusest. Kontserni Eesti maksuresidentid liikmed vabanevad aruandluskohustusest kui kontserni nimel esitab riikidepõhise aruande esmalt emaettevõtte aga ka kontserni asendusemaüksus. Aruande esitab ema- ja asendusemaüksus oma maksuresidentsuse riigi või jurisdiktsiooni maksuhaldurile, mitte iga riigi või jurisdiktsiooni maksuhaldurile, kus kontsern tegutseb.

Aruandekohustusliku üksuse kohustuste täitmine on tagatud MKS §-is 155³ sätestatud teabevahetuse takistamise eest ettenähtud rahatrahviga. Väärteokoosseis näeb ette MTVS-is sätestatud teabeandja ja teabeandjale andmete esitaja kohustuste täitmata jätmise eest karistamise 300 trahviühikuga (st kuni 1200 euroga) või kuni 3 200 euroga juriidilise isiku puhul. Tulenevalt hiljutisest karistuspoliitika reformist on rahatrahvi määr tagasihoidlik, eriti arvestades MTVS järgi kohustatud isikute ringi ning kohustuse täitmata jätmise mõju. Direktiiv kohustab liikmesriike kehtestama riikidepõhise aruandluse toimimise tagamiseks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistusnormid. Suurema kui 750 miljoni eurose kogutuluga kontsernide jaoks ei pruugi 3 200 euro suurune sanktsioon osutada kõige tõhusamaks. Seetõttu ei saa välistada tulevikus rahatrahvi määra tõstmise vajadust.

Haldussunni meetmena on maksuhalduril võimalik kohaldada ka sunniraha. Vt täiendavalt selgitust MTVS § 22 lõike 1 muudatuse juurde.

MTVS § 20⁶. Kontserni liikme teavitamiskohustus

Selleks, et tagada riikidepõhise aruandluse tõhus toimimine, peab maksuhalduril olema ülevaade, millisel kontserni kuuluvatest ettevõtetest on pädevus ja võimalus aruandluskohustuse täitmiseks. Maksuhalduril ei pruugi olla kontserni puutuvat kogu vajaminevat teavet kohustatud isikute määramiseks. Seetõttu sätestatakse MTVS §-ga 20⁶ kõigi kontserni liikmete kohustus teavitada maksuhaldurit aruandekohustuslikust üksusest. Juhul, kui kontserni emaettevõtja ei ole maksuhaldurile teada ning muu aruandekohustusliku

üksuse määramisest maksuhaldurit ei teavitata, võib maksuhaldur nõuda aruande esitamist Eestis tegutseva kontserni mistahes Eesti maksuresidendist liikmelt.

MTVS § 20⁶ lõikes 3 sätestatakse kontserni eelpool nimetatud võimalus määrata üks oma liikmetest kontserni nimel aruande esitajaks, et vältida topelt aruandlust igas riigis- või jurisdiktsioonis, kus kontsern tegutseb, kui emaettevõtte ei saa ise aruannet esitada. Juhul, kui kontsernil on rohkem kui üks liige, kes vastab aruandekohustusliku üksuse määratlusele, võib kontsern teatada maksuhaldurile ühe kontserni liikme määramisest kontserni nimel riikidepõhise aruande esitajaks. Sellisele kontserni liikmele peab olema kontsernisiseselt tagatud juurdepääs kogu teabele, mis on vajalik riikidepõhise aruande esitamiseks.

Teavitamiskohustus tuleb täita kuue kuu jooksul aruantava majandusaasta lõppemisest arvates.

MTVS § 20⁷. Maksuhalduri kohustused

MTVS-iga pannakse maksuhaldurile direktiivi lisa 3 2. jao punktist 1 tulenev kohustus teavitada kõiki teisi Euroopa Liidu liikmesriike sellest, kui mõne Eestis tegutseva kontserni lõplik emaüksus ei ole võimaldanud Eesti maksuresidendist aruandekohustuslikule üksusele juurdepääsu kogu teabele, mis viimasel on vajalik aruandekohustuse täitmiseks.

Direktiivi ja OECD mudeli kohase maksuhaldurite vahelise teabevahetuse tähtjaid sätestatakse MTA sisemiste õigusaktidega.

MTVS § 22

MTVS § 22 sätestab õigusliku aluse seadusega teabeandjale pandud kohustuste täitmist tagava sunniraha määramiseks.

Riikidepõhise aruande esitamisega seotud kohustuste täitmise tagamiseks täiendatakse MTVS § 22 lõiget 1 viitega §-le § 20⁵, mis sätestab maksuhalduri õiguse teha teabeandjale ehk Eesti maksuresidendist aruandekohustuslikule üksusele tema kohustuste täitmata jätmise korral sunniraha rakendamise hoiatus.

MTVS §-iga 20⁶ pannakse kohustusi kõigile kontserni Eesti maksukohustuslasest liikmetele, sh neile, keda MTVS kohaselt teabeandjana ei käsitleta. Aruandluskohustuse täitmise tagamiseks on oluline, et kontsern teavitaks maksuhaldurit sellest, milline tema Eestis tegutsevatest liikmetest on aruandekohustuslik. Maksuhalduril endal ei pruugi olla alati kogu teavet kontserni ülesehituse kohta ega selle kohta, kuidas on kontserni siseselt jagatud pädevus seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks. Seetõttu tagatakse ka kontserni liikme teavitamiskohustuse täitmine sunnirahaga.

MTVS § 22 subjektide ringi laiendamise tõttu tuleb muuta ka paragrahvi pealkirja.

MTVS § 23³. Seaduse 2¹. peatüki rakendamine

Selleks, et teabevahetus oleks tulemuslikum, lepiti direktiivi läbirääkimistel kokku, et teavet vahetatakse ka selliste eelotsuste ja siirdehinna eelkokkulepete kohta, mis on antud või sõlmitud enne direktiivi jõustumist.

Kirglikud vaidlused lõppesid 2012. aasta 1. jaanuari seisuga juures. Lisatingimusena lepiti kokku, et vanemad, st kuni 2013. aasta lõpuni antud eelotsused ja siirdehinna eelkokkulepped kuuluvad vahetamisele tingimusel, et maksukohustuslasel on võimalik sellele endiselt tugineda.

Rakendussätteid kehtestatakse kokkuleppesid lähtuvalt samas korras, kuid arvestada tuleb sellega, et MKS ei sätesta eelotsustele ranget kehtivusaega. Eelotsusele tuginemise tagab eelkõige toimingute vastavus eelotsuse taotluses kirjeldatule ning asjaolu, et maksustamist reguleerivad õigusnormid on endiselt samad. Maksukohustuslasel on pigem informatiivne kohustus teatada maksuhaldurile, millise perioodi jooksul soovitakse eelotsust nõ kasutada.

Lisaks ajalisele piirangule on direktiivi artikli 8a lõikes 4 võimaldatud liikmesriikidele õigus välistada teabevahetusest sellised varasemalt antud eelotsused, mille adressaadiks on olnud väikese või keskmise suurusega ettevõtted või ettevõtete grupid, kelle (grupiülene) aasta netokäive jääb alla 40 miljoni euro. Eelnõuga seda erandit üle ei võeta. MKS § 91¹² kohaselt kuuluvad eelotsuse kokkuvõtteid avalikustamisele ning seetõttu analoogse teabe edastamisel teistele liikmesriikidele ei ole täiendavat mõju eelotsuse saanud isikute jaoks. Võimalikult lai teabevahetus varasemate eelotsuste osas tagab ka ettevõtjate võrdsema kohtlemise. Varasemalt on MTA andnud teabevahetuse tingimustele vastavaid eelotsuseid kokku 46 juhul, mille edastamine teistele maksuhalduritele ei too kaasa suurt halduskoormust. Erandi kohaldamine ei ole nendel asjaoludel vajalik ega otstarbekas.

Andmed eelotsuste kohta, mis on antud enne 2017. aasta 1. jaanuari, peab MTA edastama kõigile Euroopa Liidu liikmesriikidele ning Euroopa Komisjonile hiljemalt 2017. aasta 31. detsembriks.

MTVS § 23⁴. Käesoleva seaduse 2². peatüki rakendamine

Seadust rakendatakse majandusaasta suhtes, mis algab 2016. aastal või hiljem. Seega esimene riikidepõhine aruanne tuleb esitada 2017. aasta 31. detsembriks.

Sujuva ülemineku tagamiseks on liikmesriikidele antud õigus ühe aasta võrra edasi lükata aruandluskohustust liikmesriigi maksuresidendiks olevate kontserni kuuluvate üksuste puhul, mis ei ole hargmaiste ettevõtete kontserni lõplikud emaüksused ega asendusemaüksused.

Normitehniline märkus

Normitehnilist märkust täiendatakse viidetega nõukogu direktiividele 2015/2376 (ELT L 332, 18.12.2015, lk 1-10) ja 2016/881 (ELT L 148, 03.06.2016, lk 8-21), millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas (ELT L 359, 16.12.2014, lk 1-29).

Maksukorralduse seaduse muudatused MKS § 51¹ lõike 5 punkt 4

OECD *Global Forum*¹⁶ ning Euroopa Komisjon on juhtinud Eesti tähelepanu asjaolule, et ametiabi andmisest keeldumise alused ei ole MKSis üheselt tõlgendatavad. Kehtivas MKS § 51¹ lõike 5 punktis 4 puudub viide, mille kohaselt kohaldub vastav piirmäär üksnes juhtudel, mil on tegemist sissenõudmismenetlusega, mitte aga teabevahetusega maksukohustuste määramisega seoses. Halduskoostöö direktiiv ei näe ette sellise piirangu kohaldamist. Kuigi praktikas ei ole maksuhaldur kohaldanud vastavat piirmäära halduskoostöö direktiivi kohasele teabevahetusele, esineb õigusselguse tagamiseks vajadus vastavat sätet täpsustada. Eelnõuga täiendatakse kehtivat MKS § 51¹ lõike 5 punkti 4 viitega sissenõudmismenetlusele selliselt, et Maksu- ja Tolliamet võib keelduda rahvusvahelise ametiabi andmisest, kui sissenõudmise taotluses olevate nõuete kogusumma jääb alla 1500 euro.

MKS § 51¹ lõiked 6 ja 7, maksukohustuslase teavitamine rahvusvahelise ametiabi asjades

OECD teabevahetuse standardi kohaselt ei tohi riigis kehtivad teavitusreeglid või kaebeõiguse ulatus takistada tõhusat teabevahetust. Isikute teavitamist neid puudutavate andmete kogumisest peab maksuhalduril olema põhjendatud erandjuhtudel võimalik edasi lükata¹⁷.

Rahvusvahelise ametiabi taotlusest lähtudes teabe ja dokumentide kogumine ei ole oma olemuselt nn klassikaline maksumenetlus vaid riiklik järelevalve menetlus korrakaitseaduse mõistes. Üldjoontes on rahvusvahelise ametiabi taotluse esitamise ajendiks asjaolu, et mõne välisriigi maksuhaldur viib läbi maksumenetlust, kus maksukohustuslane asub selles samas välisriigis, kuid ta on tehinguid teinud Eesti partneritega või tema pangakontod asuvad Eesti krediitiasutustes. Välisriigi maksuhalduri ametiabi taotluse alusel alustab MTA menetlust, mille eesmärgiks on teises riigis toimuva maksumenetluse läbiviimiseks info ja tõendite kogumine ja selle edastamine taotluse esitanud välisriigi pädevale ametiasutusele. Rahvusvahelise ametiabi taotluse täitmise protsessis ei käsitle MTA isikuid maksukohustuse korrektse täitmise kontrollimise aspektist. Eesti maksukohustuslane, keda rahvusvahelise ametiabi käigus kogutud teave ja dokumendid puudutavad, ei ole selles protsessis maksukohustuslane MKS § 6 mõistes.

MKSis ei ole reguleeritud maksuhalduri teavitamiskohustust seoses rahvusvahelise ametiabi taotluse alusel andmete kogumisega. Seni on maksuhaldur lähtunud rahvusvahelise ametiabi taotluse täitmisel isikute teavitamisel või teavitamiskohustuse edasilükkamisel hea halduse põhimõttest, maksuhaldurite vahel sõlmitud maksulepingutest, korrakaitseadusest, eelkõige aga rahvusvahelisest teabevahetuse standardist. MKS-is puudub täpselt formuleeritud norm, millest nähtub, kuidas toimub teabe ja dokumentide kogumisest teavitamine. Isikule peaks olema võimalikult selge millisel õiguslikul alusel toimub teabe ja dokumentide kogumisest teavitamine või teavitamisega viivitamine. Õigusselgus on seega paremini tagatud, kui MKSis sisaldub rahvusvahelise ametiabi osutamise seotud teavitamise erireegel.

MKS § 51¹ lõikes 6 sätestatakse üldnorm, mille kohaselt tuleb viivitamatult teavitada isikut juhul, kui maksuhaldur on kogunud rahvusvahelise ametiabi osutamisel teavet või dokumente

¹⁶OECD maksualase läbipaistvuse ja teabevahetuse ülemaailmne foorum korraldab liikmeks olevate jurisdiktsioonide hindamist, et analüüsida nende võimet teha koostööd teiste maksuhalduritega, järgides läbipaistvust ja taotluse alusel toimuvat teabevahetust käsitlevaid rahvusvaheliselt kokkulepituid standardeid: <http://www.oecd.org/tax/transparency/peerreviewgroup.htm>

¹⁷ Vt tutvustus <http://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/#d.en.368658> ning kirjeldatud norm OECD käsiraamatu lehel 22, p B2: <http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-handbook-2016.pdf>

Eesti maksukohustuslase kohta mõnelt kolmandalt isikult, näiteks pangalt. Norm peegeldab isikuandmete kaitse seaduse § 6 lõikes 7 sätestatud individuaalse osaluse põhimõtet, mille kohaselt tuleb muuhulgas teavitada andmesubjekti tema kohta kogutavatest andmetest. Samuti on see kooskõlas MKS § 5¹ lõikes 6 isikuandmete seaduse §iga 15, mille kohaselt peab isikuandmete töötleva pärast isikuandmete saamist, parandamist või enne isikuandmete edastamist kolmandale isikule tegema andmesubjektile viivitamata teatavaks töödeldavate isikuandmete koosseisu ja allikad, kui isikuandmete allikaks ei ole andmesubjekt.

MKS § 51¹ lõikes 7 sätestatakse erinorm juhtudeks, mil välisriigi pädeval asutusel on tekkinud põhjendatud kahtlus, et isiku teavitamine rahvusvahelise ametiabi taotlusest võib takistada vastamiseks vajaliku teabe ja dokumentide kogumist, tuua välisriigis kaasa maksumenetluse pahatahtliku viivitamise või muuta maksumenetluse läbiviimise oluliselt raskemaks või võimatuks. Analoogne põhimõte on esindatud täna ka MKS § 72 lõikes 3, mis lubab maksuhalduril jätta maksukohustuslane eelnevalt teavitamata vaatluse (kontroll maksukohustuslase või tema vara juures) läbiviimisest, kui tegemist on põhjendatult kiireloomulist reageerimist vajava juhtumiga või kui ette teatamine võib ohustada vaatluse eesmärgi täitmist.

Maksuhaldurile antakse eelnõuga õigus ka rahvusvahelise ametiabi asjades lükata isiku teavitamist edasi nii kaua, kui see on vältimatult vajalik. Välisriigi maksuhaldur peab esitama isiku teavitamata jätmise taotluse aluseks olevad faktilised asjaolud Eesti maksuhaldurile esitatavas teabetaotluses. Kuna maksuhalduril võib puududa täielik ülevaade ja teave mõnes teises riigis toimuvast maksumenetlusest, saab ta tugineda teavitamiskohustuse täitmise edasilükkamisel üldjuhul vaid taotluses esitatud põhjendustele. MTA on kohustatud teavitama isikut peale teabe edastamist taotluse esitanud pädevale asutusele esimesel võimalusel, mil on ära langenud oht, et isik võib takistada pahatahtlikult maksumenetluse läbiviimist või muuta maksumenetluse läbiviimise oluliselt raskemaks või võimatuks.

Tulumaksu valdkonnas on erinevad välisriigid edastanud rahvusvahelise ametiabi taotlusi MTA-le viimasel 4 aastal vahemikus 260-290 taotlust aastas. Nendest juhtudes ca 60% soovitakse teavet pangakonto kohta. Seejuures palutakse nendel juhtudel omakorda isiku teavitamise edasilükkamist samuti ca 60% juhtudest. Valdavas enamuses on sellised taotlused Rootsi maksuhaldurilt ning vähem Soome maksuhaldurilt. Isiku teavitamise edasilükkamise palve on edastatud TM alase infovahetuse e-vormil vastava lahtri täitmisenä. Juhtumite puhul, kus välisriik palub konto andmete küsimisest omanikku koheselt mitte teavitada, selgitab MTA korralduses krediidasutusele vastavaid põhjuseid. Puudub kohtupraktika selliste korralduste vaidlustamise kohta, kuid vajadusel on MTA krediidasutuse palvel korraldust täiendavalt motiveerinud.

Käibemaksu valdkonnas on MTA-le tulnud välisriikidest viimasel 4 aastal taotlusi vahemikus 700-750 taotlust aastas. Nendest juhtudest soovitakse teavet pangakonto kohta kuni 25%, millest isiku teavitamise edasilükkamist palutakse alla 1% ehk väga harva (umbes 2-3 korda aastas). Isiku teavitamise edasilükkamise palve on märgitud KM alase infovahetuse vormis vabateksti lahtris. Käibemaksu valdkonna taotluste puhul on MTA pöördunud otse krediidasutuse poole juhtudel, mil MTA-l puuduvad andmed isiku elu- või asukoha kohta, isik ei ole teadaoleval aadressil kättesaadav või takistab maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamist (näiteks on talle varem siseriikliku menetluse raames kiri/korraldus tehtud ning seda ei ole õnnestunud talle kätte toimetada). Isiku teabe kogumisest eelnevalt teavitamata jätmise palve on märgitud käibemaksualase infovahetuse vormis vabateksti lahtris. Käibemaksu valdkonnas on MTA pöördunud vahetult panga poole eelkõige sellisel

juhul, kui isik, kellega tehinguid on tehtud, ei ole MTA-le teadaoleval aadressil kättesaadav (näiteks talle on varem siseriikliku menetluse raames kiri/korraldus tehtud ning seda ei ole õnnestunud talle kätte toimetada) ja see võib takistada maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamist. Muudel juhtudel on MTA küsinud välisriigi maksuhaldurilt, kas on otstarbekas küsida enne kolmandalt isikult, kellega on tehinguid tehtud, pangainfot ning keelduva vastuse korral seejärel MTA täiendavalt panga poole ei pöördu.

MKS § 51² lõiked 5 - 7

Eelotsuste alase teabevahetuse OECD riikide maksuhalduritega sätestamisel võetakse halduskoormuse optimaalse taseme hoidmiseks aluseks MTVS-is sätestatav Euroopa Liidu mudel eelotsuste alase teabe automaatseks vahetamiseks. Ka OECD on teabevahetuse raamtingimuste ning teabevahetuse infosüsteemide kujundamisel arvestanud arengutega Euroopa Liidus.

Eelotsuste alane teabevahetus toimub OECD riikide maksuhaldurite vahel omaalgatuslikult ning tuginedes eelkõige MKS § 51¹ lõikele 3 ja § 51² lõikele 3, mille koosmõjus on Maksu- ja Tolliametil õigus välislepingu alusel edastada partnerriigi maksuhaldurile teavet omal algatusel, st ilma selle riigi spetsiaalse taotlusega.

OECD BEPS tulemuste 5. raportis on hõlmatud ka siirdehinna kindlaksmääramist puudutavad eelotsused ja siirdehinna eelkokkulepped, kuid MKS ei anna Maksu- ja Tolliametile õigust seda liiki eelotsuseid anda. Seetõttu on piiritletud teabevahetus vaid MKS §-is 91¹ sätestatud maksuhalduri siduva eelotsusega.

OECD mudel näeb ette teabe vahetamise selliste eelotsuste kohta, mis võivad aidata kaasa maksude agressiivsele planeerimisele (maksubaasi kahanemisele või kasumi ümberpaigutamisele). Sellisteks eelotsusteks on eelkõige: a) eelotsused, mis puudutavad soodsamaid maksustamisreegleid (inglise keeles *preferential tax regime*); b) siirdehinna kindlaksmääramist puudutavad eelotsused või ühepoolsed siirdehinna eelkokkulepped; c) piiriülesed eelotsused, mis lubavad vähendada maksustavat tulu; d) eelotsused, mis puudutavad püsivat tegevuskohta; e) seotud isikute vahelisi tehinguid puudutavad eelotsused.

MKS § 51² lõikes 5 sätestatakse andmete loetelu, mida maksuhaldur omal algatusel võib partnerriigi maksuhaldurile edastada. Andmete koosseis vastab halduskoostöö direktiivi kohaselt Euroopa Liidu liikmesriikidega automaatselt vahetatavale andmete koosseisule:

- 1) maksukohustuslast tuvastada võimaldavad andmed ning vajadusel andmed isikute grupi kohta, millesse isik kuulub;
- 2) sisukokkuvõte, juhindudes ärisaladuse hoidmise kohustusest;
- 3) eelotsuse andmise kuupäev;
- 4) eelotsuse võimaliku kehtivuse alguse ja lõpu kuupäevad;
- 5) eelotsuse liik;
- 6) asjassepuutuva toimingute või toimingute kogumi rahaline väärtus, kui sellele on eelotsuses viidatud;
- 7) selgitus, kuidas eelotsus välisriiki võib puudutada;
- 8) viide välisriigis asuvalale või tegutsevale isikule, keda eelotsus puudutab.

Erinevalt halduskoostöö direktiivist ei edastata eelotsuste alast teavet mitte kõigile OECD riikidele, vaid sellistele riikidele (või jurisdiktsioonidele), kellega Eestil on sõlmitud maksuleping ning kus asub või tegutseb isik, keda eelotsuses kirjeldatud toiming puudutab

või kes on eelotsuse saanud isiku emaettevõtte või selle kontserni emaettevõtte, millesse eelotsuse saanud isik kuulub.

Sarnaselt halduskoostöö direktiivis sätestatud eelotsuste alase teabevahetuse struktuurile, on ka OECD mudelis ette nähtud nii-öelda kaheastmeline teabe vahetus. Teiseks astmeks on mõlemas mudelis taotluse alusel toimuv teabevahetus.

MKS § 51² lõige 3 võimaldab maksuhalduril edastada välisriigi maksuhaldurile teavet ka selle asutuse taotlusel, kes vajab teavet maksumenetluse läbiviimisel. Õigusselguse huvides sätestatakse eelotsuse edastamist puudutav teabe andmise õigus MKS § 51² lõikes 7. Norm hõlmab ka halduskoostöö direktiivi kohast taotluse alusel toimuvat teabevahetust.

MKS § 51⁶ lõige 3

Euroopa Komisjon on juhtinud Eesti tähelepanu asjaolule, et halduskoostöö direktiivi artikkel 21 lõikest 2 tuleneb liikmesriikide õigus loobuda rahvusvahelise ametiabi osutamisel kõikides käesoleva direktiivi kohaldamisega seotud kulude hüvitamise nõuetest, välja arvatud vajaduse korral ekspertidele makstavate tasude osas. Eelnõuga täiendatakse MKS §-i 51⁶ lõikega 3 selliselt, et Maksu- ja Tolliametil on õigus nõuda taotluse esitanud välisriigi pädevalt ametiasutuselt ametiabi andmisega seotud ekspertiisikulude kandmist. Samuti tuleneb sellest sättest Maksu- ja Tolliameti kohustus kanda ise ekspertiisi kulud juhul, kui ta on esitanud mõnele välisriigi ametiasutusele ametiabi taotluse, mille raames viiakse läbi ekspertiis.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei tooda Eesti õigusruumi seni tundmata termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga harmoneeritakse nõukogu direktiivid 2015/2376 (ELT L 332, 18.12.2015, lk 1-10) ja 2016/881 (ELT L 148, 03.06.2016, lk 8-21), millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas (ELT L 359, 16.12.2014, lk 1–29)¹⁸.

6. Seaduse mõjud

6.1 Kaasnev mõju: Mõju majandusele

6.1.1 Eelotsuste alase teabevahetuse mõju juriidilistele isikutele

Sihtrühm. Eestis tegutsevad või tegutseda soovivad juriidilised isikud, kes taotlevad või on taotlenud 2012. aastal 1. jaanuarist arvates maksuhaldurilt siduva eelotsuse piiriülese tehingu maksustamise kohta. Arvestades kõikide Eestis tegutsevate ettevõtjate koguarvu on sihtrühma suurus väga väike.

Eelotsuseid, milles vähemalt üks tehingu osapooltest ei ole Eestis registreeritud äriühing, oli 2012-2016 (I poolaasta) kokku 24. Selliseid eelotsuseid, kus tehingu osapool oli Eestis

¹⁸ Vt seletuskirja lisa 1 esitatud Euroopa Liidu õigusallikate ja eelnõu kohaste sätete võrdlustabelid.

registreeritud äriühing, kuid kelle emaettevõtte või kontserni emaettevõtte on registreeritud teises riigis, oli kokku 22.

Mõju ulatus. Täiendavaid kohustusi ettevõtjatele eelnõuga ei panda. Samas saab teabevahetuse rakendamisel olema eelotsuste andmine Euroopa Liidus ja ka OECD raames senisest läbipaistvam. See mõjutab eelotsuste kasutamist maksude planeerimisel ning võib seega mõjutada mõningate ettevõtjate majandustehingute struktuure (millel ei pruugi olla tugevat seost tehingute majandusliku sisuga). Mõju ulatus on seega pigem väike.

Mõju avaldumise sagedus. Mõju avaldub paar korda aasta jooksul või üksikutel kordadel juhtumipõhiselt, kui teavet eelotsuse kohta vahetatakse. Samas on direktiivi alusel ka täna kohustus maksuhalduril edastada välisriigi maksuhaldurile teave sellise eelotsuse või muu asjaolu kohta, mis võib mõjutada maksustamist selles liikmesriigis (direktiivi artikkel 9, mis on olemuselt sama instrument, mis OECD BEPS 5. raportis kirjeldatud teabevahetuse mudel). Seega ei ole tegemist täiesti uue mõjuga instrumendiga. Vahetu kokkupuude ettevõtjatel teabevahetusega puudub. Mõju avaldumise sagedus on seega väike.

Ebasoovitavate mõjude risk. Negatiivne mõju võib kaasneda suurema maksustamisalase läbipaistvuse kaudu eelkõige isikute jaoks, kes soovivad oma maksukohustust vähendada toimingutega, millel puudub selge majanduslik sisu ning mida võimaldavad nt lüngad Eesti ja välisriigi maksureeglite vahel.

Teavet konkreetse juriidilise isiku kohta edastatakse välisriigi maksuhaldurile, kellel on konfidentsiaalsuskohustus. Avalikkusele seda teavet ei edastata. Äri- ega tootmissaladusi teabevahetus ei mõjuta. Andmete kaitse aspekti on käsitletud detailsemalt seletuskirja punktis 6.4.

6.1.2 Riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse mõju ettevõtetele

Sihtrühm. Aruandekohustuslikud on suurkontsernid, mille konsolideeritud tulu on 750 miljonit eurot. Maksu- ja Tolliameti hinnangul tegutseb Eestis selliseid kontserne alla kümne. Erandjuhtudel võivad aruandekohustuslikuks osutada ka välisriigis tegutsevate kontsernide Eestis tegutsevad tütaretevõtted. Selliste ettevõtete arvu on enne teabevahetuse käivitumist keeruline määratleda, kuna see sõltub nt ka sellest, kas kontserni emaettevõtte asukohariik alustab reaalselt teabevahetusega või kuidas täidab aruandluskohustust emaettevõtja ise. Maksu- ja Tolliametil puuduvad töödeldaval kujul piisavad andmed selliste ettevõtete ligikaudse arvu leidmiseks. Kuna aruandluskohustus on siiski esmaselt emaettevõtte kohustus ning väga suur hulk Eesti partnerriike plaanib alustada teabevahetusega samaaegselt, võib eeldada, et selliste välisriigi kontserni aruandekohustuslike tütaretevõtete arv ei ole suur. Lisaks on teisese aruandluskohustuse rakendamisel üleminekuaeg.

Arvestades kõikide Eestis tegutsevate ettevõtjate koguarvu on sihtrühma suurus väike.

Mõju ulatus. Ettevõtjate jaoks on kindlasti tegemist täiendava kohustusega, kuid valdav osa andmetest tuleneb raamatupidamisaruandlusest. Mõju ulatus on seega pigem väike või keskmine.

Mõju avaldumise sagedus. Mõju avaldub kord aastas aruande koostamisel. Mõju avaldumise sagedus on seega väike.

Ebasoovitavate mõjude risk. Negatiivne mõju võib kaasneda suurema maksustamisalase läbipaistvuse kaudu eelkõige isikute jaoks, kes soovivad oma maksukohustust vähendada toimingutega, millel puudub selge majanduslik sisu ning mida võimaldavad nt lüngad Eesti ja välisriigi maksureeglite vahel.

Teavet konkreetse juriidilise isiku kohta edastatakse välisriigi maksuhaldurile, kellel on konfidentsiaalsuskohustus. Avalikkusele seda teavet ei edastata. Äri- ega tootmissaladusi teabevahetus ei mõjuta. Andmete kaitse aspekti on käsitletud detailsemalt seletuskirja punktis 6.4.

6.2 Kaasnev mõju: Mõju riigiasutuste korraldusele

6.2.1 Eelotsuste alase teabevahetuse mõju

Sihtrühm. Eelotsuseid puudutava teabevahetuse laiendamine avaldab eelkõige mõju Maksu- ja Tolliameti üksikutele ametnikele. Sihtrühma suurus võrreldes riigiasutuste ja ka ametnike koguarvuga on väike.

Mõju ulatus on väike, kuna Maksu- ja Tolliameti käitumises muudatuste jõustumisega seoses muutusi ei toimu. Maksu- ja Tolliamet jätkab tavapäraste tegevustega (teabe riigisisene kogumine ja piiriülene vahetamine; riskianalüüs; kontrolltoimingud). Suurem mõju kaasneb uue teabevahetuse instrumendi esmase rakendamisega, kuna välja tuleb otsida ning kõigile liikmesriikidele ja komisjonile edastada 2017. aasta jooksul teabevahetusele alluvad eelotsused 2012. aastast arvates. OECD standardi kohaselt tuleb edastada asjaomastele riikidele eelotsused, mis on antud 2010. aastast arvates. Alates 2018. aastast saab Euroopa Liidus laadida eelotsused kesksesse andmebaasi, mis vähendab kindlasti nii halduskoormust ning võtab ära vajaduse saadud teabehulka oma andmebaasides hoida. Komisjon loodab andmebaasi tööle saada varem, 2017. aasta esimesel poolaastal. Suurema sissetuleva teabe mahuga saab tegeleda vajaduspõhiselt. Arvestades Maksu- ja Tolliameti infosüsteemide suurust ning vahetatavate eelotsuste ja sellega tegelevate töötajate arvu, on teabevahetuse laiendamise mõju väike.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna mõjud kaasnevad pigem teabevahetusega alustamisel, mis on ühekordne tegevus. Edaspidi toimub teabevahetus rutiinselt kaks korda aastas või Euroopa Liidu väliselt vastavalt vajadusele. Teabe analüüsi ja kontrolli tegevus on osa maksuhalduri igapäevatööst. Maksuhaldurilt ei taotle eelotsuseid suures mahus ning harva on eelotsus seotud välisriigi äriühinguga.

Ebasoovitavate mõjude risk on pigem väike, kuna muudatustega kaasneb Maksu- ja Tolliametil küll ühekordne mõningane halduskoormus üleminekuperioodil, kuid seda tasakaalustab asjaolu, et ta hakkab saama välisriikidelt infot nende antud eelotsuste ning siirdehinna eelkokkulepete kohta, millest on võimalik teha järeldusi võimalike ebakõlade kohta Eesti maksusüsteemis. Selle teabega on võimalik täiendada MTA läbiviidavat riskianalüüsi ning kontrolli piiriülese maksudest kõrvalehoidumise üle.

6.2.2 Riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse mõju

Sihtrühm. Automaatse teabevahetuse laiendamine riikidepõhisele aruandlusele avaldab eelkõige mõju Maksu- ja Tolliameti üksikutele ametnikele. Sihtrühma suurus võrreldes riigiasutuste ja ka ametnike koguarvuga on väike.

Mõju ulatus on väike, kuna Maksu- ja Tolliameti käitumises muudatuste jõustumisega seoses põhimõttelisi muutusi ei toimu. Maksu- ja Tolliamet jätkab tavapäraste tegevustega (teabe riigisisene kogumine ja piiriülene vahetamine; riskianalüüs; kontrolltoimingud). Mõningane mõju kaasneb uue teabevahetuse instrumendi esmase rakendamisega. Arvestades Maksu- ja Tolliameti infosüsteemide suurust ning töötajate arvu, on teabevahetuse laiendamise mõju väike.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna mõjud kaasnevad eelkõige teabevahetusega alustamisel, mis on ühekordne tegevus. Edaspidi toimub teabevahetus rutiinselt kord aastas ning ülejäänud teabe analüüsi ja kontrolli tegevus on osa maksuhalduri igapäevatööst.

Ebasoovitavate mõjude risk on pigem väike, kuna muudatustega kaasneb Maksu- ja Tolliametil küll ühekordne mõju üleminekuperioodil, kuid seda tasakaalustab asjaolu, et ta hakkab saama välisriikidelt vastu infot Eesti maksukohustuslaste kohta, samuti teavet võimalike ebakõlade kohta Eesti maksusüsteemis, mis lihtsustab riskianalüüsi ning kontrolli piiriülese maksudest kõrvalehoidumise üle.

6.3 Kaasnev mõju: Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Sihtrühm. Halduskoostöö direktiivist tulenevate ja OECD BEPS tulemuste 5. ja 13. raportist tulenevate teabevahetuse instrumentide ülevõtmine avaldab mõju eelkõige Maksu- ja Tolliametile. Sihtrühma suurus võrreldes riigiasutuste koguarvuga on väike.

Mõju ulatus. MTVSi koonduvad kõik maksualase teabe automaatse vahetamise piiriülesed instrumendid. Lisaks toimub aktiivne teabevahetus teistes maksuvaldkondades ning erinevate õigusinstrumentide alusel (EL määrus, direktiivid, välislepingud, MKS). Ka lisanduvad teabevahetuse normid ei erine tavapärasest maksuhalduri tegevusest piiriüleses teabevahetuses, mistõttu mõju ulatus on väike.

Mõju avaldumise sagedus on pigem väike, kuna teabevahetus toimub üks kuni kaks korda aastas, kusjuures edastatavat teavet ei ole eeldatavalt suures mahus. Laieneb mõnevõrra järelevalve funktsioon seoses riikidepõhise aruandluse esitamise õigsuse kontrolliga. Samas on kohustatud isikuid vähe ning võimalikke küsimusi saab ennetada tavapärase suhtluse raames.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna Eesti (pädevate ametiasutuste kaudu) saab osaks ulatuslikust piiriülese maksualase teabe automaatse vahetusega kaetud alast, mis vähendab oluliselt isikute võimalusi maksudest kõrvalehoidumiseks.

6.4 Andmete töötlemisega seonduvad mõjud

MTVS kohaselt töödeldavate andmete kaitse ja töötlemine on reguleeritud MTVS §is 6 ning tugineb peamiselt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusele ja isikuandmete kaitse seadusele. Eelnõu ei kohusta isikuid esitama olulisel määral uusi andmeid. Ka puudutatud isikute ring on väga väike. Nende andmete kasutamine on piiratud ning üheselt keelatud kasutada siirdehinna korrigeerimise ainsa alusena.

Andmete käitlemise konfidentsiaalsus ja turvalisus

MTVS § 5 lõige 1 laiendab MTVS alusel teabe kogumise ja teabevahetuse teel saadud teabele MKS § 26 lõikes 1 sätestatud maksusaladuse kaitse. MKS § 26 lõige 1 kohustab maksuhaldurit, tema ametnikke ja teisi teenistujaid hoidma saladuses maksukohustuslast puudutatavat teavet, sealhulgas kõiki andmekandjaid (otsused, aktid, teated ja muud dokumendid) maksukohustustlase kohta, teavet andmekandjate olemasolu kohta, äri- ja pangasaladust, mida nad teavad seoses maksude tasumise õigsuse kontrollimise, maksu määramise, maksuvõla sissenõudmise, maksuõigusrikkumise asja menetlemise või muude teenistuskohustuste täitmisega (maksusaladus). Ka aruandekohustuslikelt Eesti finantsasutustelt saadav finantskontode maksualane teave on hõlmatud maksusaladuse kaitsega kui teenistuskohustuste täitmisel saadud teave.

Avaliku teabe seaduse § 43⁹ lõike 1 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus¹⁹ andmekogu pidamiseks infosüsteemide turvameetmete süsteemi, mis reguleerib riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse andmekogudes sisalduvate andmekoosseisude töötlemiseks kasutatavate infosüsteemide ja nendega seotud infovarade turvameetmete süsteemi. Määruse § 2 kohaselt seisneb turvameetmete süsteemi rakendamine infoturbe eesmärkidele vastavate turvaklasside määramises ja nendele vastavate turvameetmete valimises vastavalt infosüsteemide kolmeastmelise etalonturbe süsteemi (edaspidi *ISKE*) rakendamisejuhendile ja nende rakendamises ning rakendamise auditeerimises. Turvameetmete süsteem koosneb turvanõuete spetsifitseerimise korrast ning andmete organisatsiooniliste, füüsiliste ja infotehniliste turvameetmete kirjeldusest.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 20 detsembri 2007. a määrus nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“.

Eelnõu alusel kogutava informatsiooni konfidentsiaalsus ja käitlemine alluvad samadele nõuetele, mis Maksu- ja Tolliameti poolt seni kehtivate õigusaktide kohaselt kogutav teave.

Andmete käitlemise konfidentsiaalsus

MKS § 26 lõike 2 kohaselt on maksusaladust lubatud avaldada ainult maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS §des 27–30 nimetatud juhtudel. Maksusaladuse avaldamise erandid on piiratud nii isikuliselt kui eesmärgiliselt ning võimaldavad teistele isikutele ja riigiasutustele edastada valikuliselt teavet vaid osas, mis on lahutamatult seotud andmete saamiseks õigustatud isikute ja asutuste ülesannetega. Samuti tuleb arvestada, et MKS §de 27–30 alusel maksusaladusega tutvunud isikud on MKS § 26 lõike 3 kohaselt kohustatud hoidma saladuses neile teatavaks saanud andmeid.

Ka MTVS § 5 lõige 2 kinnitab, et välislepingu (sh FATCA kokkuleppe ning OECD aruandluse standardi alusel sõlmitud kokkuleppe) alusel saadud teavet võib maksuhaldur avaldada vaid MKS sätestatud piiranguid arvestades. Sama põhimõtet kordab EL õiguse kohase teabevahetuse käigus saadud teabe kohta MTVS § 5 lõige 3.

See tagab finantskontode maksualase teabega kokku puutuvate isikute kohustuse hoida saadud teavet MTVS kohaselt ning MKS § 26 lõigete 1 ja 3, § 51⁵ lõike 1 ning § 68 lõike 4 alusel saladuses. Maksusaladusega kaitstud teabe avaldamine ilma õigusliku aluseta on karistatav karistusseadustiku § 157 kohaselt, mille järgi kutse- või ametitegevuses teatavaks saanud teise isiku tervist, eraelu või äritegevust puudutava teabe avaldamise eest isiku poolt, kellel on seadusest tulenev kohustus hoida sellist teavet saladuses, karistatakse rahalise karistusega või kuni kolmeaastase vangistusega.

Maksusaladuse hoidmise kohustus on detailsemalt reguleeritud Maksu- ja Tolliameti siseaktidega²⁰. Ameti infoturbepoliitika üheks üldiseks põhiprintsiibiks on tagada informatsiooni salastatus ehk konfidentsiaalsus – nähakse ette konkreetsed meetmed, et konfidentsiaalne informatsioon ei satuks volitamata isikutele (k.a ameti siseselt), tagatakse andmete terviklikkus ja käideldavus.

Andmete käitlemise turvalisus

Andmete käitlemise turvalisust Maksu- ja Tolliametis reguleeritakse infoturbepoliitika käskkirjaga²¹. Andmete käitlemise turvalisuse küsimuses tuleb arvestada avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punktides 9 ja 10 sätestatud nõudeid, mille kohaselt on maksuhaldur kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks üksikasjaliku informatsiooni turvasüsteemide ja –meetmete kirjelduse kohta ning teabe selliste tehnoloogiliste lahenduste kohta, mille avalikuks tulek kahjustaks teabevaldaja huve.

Kõik andmebaaside kasutamised logitakse, mis tähendab, et igal ajal on võimalik välja selgitada, kes millal, mida tegi. Maksu- ja Tolliameti siseselt seotakse ligipääsud üksikute ametnike tööülesannetega ning kõik ametnikud kõiki andmeid nägema ei pääse.

²⁰ Näiteks Maksu- ja Tolliameti peadirektori 21. oktoobri 2013. a käskkirjaga nr 305-P kinnitatud „Maksu- ja Tolliameti sisekorraeeskirja“ punkti 9 alusel on ametnik või töötaja kohustatud nii teenistussuhte või töösuhte ajal kui ka pärast teenistusest või töölt vabastamist hoidma talle teenistuse tõttu teatavaks saanud maksusaladust, teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ning muud konfidentsiaalsena saadud informatsiooni. Ametniku või töötaja poolt teenistus- või töösuhte ajal käesolevas punktis sätestatud kohustuse rikkumist käsitletakse teenistus- või töökohustuste olulise rikkumisena.

²¹ Peadirektori 21. novembri 2012. a käskkirjaga nr 372-P kinnitatud „Maksu- ja Tolliameti infoturbepoliitika“ (edaspidi *infoturbepoliitika käskkiri*) punkti 2.1. kohaselt võib MTA-le edastatud informatsiooni kasutada ainult ameti põhimääruses sätestatud ülesannete täitmiseks, õigusaktides ette nähtud alustel ja korras.

Kõigil andmebaasiga tegelevatel isikutel on riigisaladusele ligipääsu õigus ning sellest tulenevalt on nad läbinud eelneva eraldi taustakontrolli ning alluvad Kaitsepolitsei ameti järelevalvele.

ISKE kohaldamise eesmärgiks on tagada, et asutuse infosüsteemides töödeldavatele andmetele rakendatakse piisava tasemega turvalisust. ISKE standard jaotab infosüsteemid lähtuvalt teabe konfidentsiaalsusest, terviklikkusest ja käideldavusest kolme turbe astmesse (madal, keskmine ja kõrge). Maksu- ja Tolliametil on pikaajaline kogemus konfidentsiaalsete andmete digitaalsel käitlemisel. Eelnõuga planeeritud muudatuse alusel kogutava teabe infosüsteem vastab ISKE keskmise taseme infoturbe nõuetele.

ISKE rakendusjuhendeid uuendatakse regulaarselt ning ISKE kohaldamist keskmise taseme infoturbe nõuetele auditeeritakse sõltumatult auditeeritavast iga kolme aasta järel. Lisaks auditi sõltumatusele peab audiitor omama Rahvusvahelise Infosüsteemide Auditi ja Juhtimise Assotsiatsiooni infosüsteemide sertifikaati või ISO 27001 sertifikaati. ISKE rakendamist on auditeeritud sõltumatute audiitorfirmade poolt kahel korral, viimati 2013. a ning mõlemad auditid läbiti oluliste märkusteta. Viimase auditi läbiviimise ajal töödeldi Maksu- ja Tolliametis andmeid enam kui 50 digitaalses andmekogus.

Infoturbepoliitika käskkiri sätestab ametis kasutatavat mitteavalikku informatsiooni sisaldavate varade halduse ja kaitse põhimõtted. Üheks neist on minimaalse ligipääsetavuse tagamine, mille kohaselt nähakse ameti siseselt informatsioonile juurdepääs vaid põhjendatud vajadusel, olla informeeritud sedavõrd, kui on vaja jooksvate tööülesannete täitmiseks, järgides sealjuures avaliku teabe seadust, isikuandmete kaitse seadust ning teisi asjakohaseid üld- ja üksikakte.

Infoturbepoliitika käskkiri ning infoturbepoliitika laiemalt on koostatud kooskõlas infoturvet käsitlevate õigusaktide ning ISKEga, mille väljatöötamisel ja arendamisel on võetud aluseks Saksamaa Infoturbeagentuuri (*Federal Office for Information Security*) avaldatavad infoturbe standardid. Maksu- ja Tolliameti sisekontrolli osakond vastutab infoturbe efektiivse toimimise eest ning rahandusministri 6. oktoobri 2008. a määruse nr 29 „Maksu- ja Tolliameti põhimäärus“ § 16 punkti 1 alusel süstemaatilise järelevalve teostamise eest. Kõikide struktuuriüksuste ja struktuuriüksuste allüksuste juhid jälgivad oma vahetute alluvate poolt infosüsteemide kasutamise õiguspärasust ning teavitavad neid ameti kõikidest infoturbega seotud siseaktidest. Ameti kõik teenistujad on infoturbepoliitika käskkirja punkti 3.2.4 alusel kohustatud järgima infovara kaitset reguleerivaid õigusakte, sh haldusorgani õigusakte. Infoturbepoliitika parendamise ettepanekuid teeb Maksu- ja Tolliameti turvanõukogu ja need kehtestab peadirektor. Turvanõukogu põhimääruse ja liikmed kinnitab samuti ameti peadirektor.

Avaliku teabe seaduse § 43¹ lõike 1 kohaselt on andmekogu riigi infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses või selle alusel antud õigusaktis sätestatud ülesannete täitmiseks. Uue andmekogu loomisel või olemasoleva andmekogu andmekoosseisu muutmisel töötatakse välja vastavad infotehnoloogilised lahendused ja infoturve. Avaliku teabe seaduse § 43³ lõige 3 sätestab nõude, et enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist või andmekogu kasutusele võtmist kooskõlastatakse andmekogu tehniline dokumentatsioon Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Andmekaitse Inspeksiooniga ja Statistikaametiga.

MTVS alusel esitatavad deklaratsioonid on maksukohustuslaste registri andmekoosseisu, mis on registreeritud riigi infosüsteemi haldussüsteemis ja kooskõlastatud vastavalt avaliku teabe seaduse § 43³ lõikes 3 sätestatud nõuetele.

Teistes Euroopa Liidu liikmesriikides kehtivad maksustamisalaste andmete töötlemisele ja turbele samaväärsed nõuded tulenevalt liidus kehtivatest õigusaktidest. OECD liikmesriikidega automaatse teabevahetuse alase koostöö laiendamisele eelneb andmevahetuse

partneriks olevate riikide pädevate ametiasutuste (tavaliselt maksuametite) vastastikune andmete turvalisuse hindamine.

Eelnevast tulenevalt puudub vajadus kahelda MTVS alusel esitatavatel deklaratsioonidele kantavate andmete turvalisuses. Teavet käideldakse vastavalt avaliku teabe seaduses ja selle alusel kehtestatud rakendusaktides sätestatud nõuetele ning ISKE standarditele – s.o vastavalt kõigile tingimustele, mida kehtiv õigus andmekogudele ette näeb.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Euroopa Liidus hakatakse maksuhalduri siduvate eelotsuste alast teavet vahetama keskse andmebaasi kaudu, mille Euroopa Komisjon loodab valmis saada 2017. aasta esimeses kvartalis. Seni vahetatakse teavet olemasolevate sidekanalite (e-posti) kaudu. Seega eelotsuste alase teabevahetuse rakendamiseks ei pea liikmesriigid spetsiaalselt infosüsteeme arendama, kuid OECD BEPS tegevuskava 5. raporti kohase eelotsuste alase teabe haldamiseks tuleb siseriiklikult teha süsteemiarendus. Euroopa Komisjoni loodava keskse andmebaasi funktsionaalsust saab kasutada loomaks XML (inglise keeles *extensible markup language*) faile, mida vahetatakse OECD riikidega BEPS tulemuste 5. raporti kohaselt.

Maksuhalduri siduvate eelotsuste ja riikidepõhise aruandluse alase teabe vahetamiseks töötab OECD välja ühtse teabevahetuse süsteemi²² (inglise keeles *Common Transmission System*, edaspidi *CTS*), mille osamakse 150 000.- eurot on Maksu- ja Tolliamet lubanud tasuda. Riikidepõhise aruandluse alane teabevahetus korraldatakse Euroopa Liidus läbi e-posti ehk CCN võrgu, mis ühendatakse CTS-iga ning ühendus tehakse valmis keskselt, kas Euroopa Komisjoni või OECD (siin ei ole välistatud riikide osamaksud) eestvedamisel.

Riikidepõhise aruandluse koondvormi töötab välja Euroopa Komisjon 2018. aasta alguseks. Maksuhaldur peab arendama sissetuleva riikidepõhise aruandluse koondvormi XML failide töötlemise rakenduse ja valmisoleku võimaliku deklaratsiooni vastuvõtuks, et koostada koondvorm. Rakendus tuleb sarnane USA ja OECD finantskontode alase teabevahetuse rakendusega, kuid mitte otseselt ülevõetav. Maksu- ja Tolliamet taotleb arenduse rahastamiseks 2017 arendusvajaduste raames. Täpset kulu on raske prognoosida.

Tööjõukulusid ei ole Maksu- ja Tolliametil plaanis suurendada, ametis tehakse vajalikud muudatused ametnike töökorralduses.

Uute teabevahetuse instrumentide rakendamisega ei ole planeeritud täiendavat tööjõukulu, kuna teabe kogumine ja teabevahetus on automaatne. Ka riskianalüüsi teostamine on sama inimressursiga. Suurem on vaid riskianalüüsis kasutada oleva teabe hulk. Tõenäoliselt ei teki vajadust ka kontrollimeetmete rakendamise ressurside kasvu järgi.

Halduskoostöö direktiivi ja OECD mudelite kohase teabevahetusega kaasnevat tulu on enne teabevahetuse algust ning ühtlasi vahetatava teabe tegelikku mahtu teadmata väga raske prognoosida või mõõta. Eesti majanduse väiksust arvestades ei too eelotsuste alane teabevahetus ega riikidepõhise aruandluse alane teabevahetus kaasa vahetat mõju Eesti riigieelarvele.

²² XML skeemi kirjeldus: <http://www.oecd.org/tax/beps/exchange-on-tax-rulings-xml-schema-user-guide-for-tax-administrations.htm>

8. Rakendusaktid

Riikidepõhise aruandluse alase teabevahetuse teostamiseks on vaja täiendada rahandusministri 19.05.2015 määrust nr 16 „Maksualase teabevahetuse seadusest tuleneva deklaratsiooni vorm ning selle esitamise ja täitmise korra kehtestamine“. Määrusesse viiakse deklaratsiooni vormid, mis võimaldavad riikidepõhise aruandluse alast teavet automaatses korras vahetada EL ja OECD liikmesriikidega, samuti vormi täitmise juhend vastavalt direktiivi lisa 3 3. jaos sätestatule. Määruse muutmise kavand on esitatud seletuskirja lisa 2.

9. Seaduse jõustumine

Nõukogu direktiivi 2015/12376/EL (eelotsuste alane teabevahetus) artikkel 2 lõige 1 kohustab liikmesriike kohaldama direktiivi sätteid 2017. aasta 1. jaanuarist ning direktiivi 2016/881/EL (riikidepõhise aruandluse alane teabevahetus) artikkel 2 lõige 1 kohustab liikmesriike kohaldama direktiivi sätteid 2017. aasta 5. juunist. Samas puudutab riikidepõhise aruandluse alane teabevahetus juba 2016. aasta majandusaasta andmeid. Seetõttu on põhjendatud jõustada seadus tervikuna 2017. aasta 1. jaanuarist.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele, sh justiitsministeeriumile.

Arvamuse avaldamiseks esitatakse eelnõu Eesti Maksumaksjate Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Keskliidule ning Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile.

Halduskoostöö direktiivi muudatusettepanekute suhtes seisukohtade kujundamisel on huvirühmadega konsulteeritud.

15. juuli 2016

Algatab Vabariigi Valitsus
.....2016 nr

(allkirjastatud digitaalselt)
Vabariigi Valitsuse nimel

.....