

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Laura Tervonen

**MAJANDUSLIKU SISU HINDAMINE LÄHTUDES  
VARIÜHINGUTE DIREKTIIVIST**

Lõputöö

Juhendaja:

Inga Klauson, MA

Tallinn 2023

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2023
Töö pealkiri eesti keeles: Majandusliku sisu hindamine lähtudes variühingute direktiivist	
Töö pealkiri võõrkeeles: Assessment of economic substance based on the Unshell Directive	
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning koosneb 52 leheküljest. Lõputöös kasutati 57 allikat. Lõputööl on ingliskeelne kokkuvõte.</p> <p>Töö eesmärk oli välja selgitada kõige optimaalsemad majandusliku sisu hindamise kriteeriumid variühingute direktiivi põhimõtete rakendamiseks. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks kasutati kvalitatiivset uurimismetoodikat.</p> <p>Lõputöö teoreetilises osas analüüsiti erialast teaduskirjandust, et selgitada välja majandusliku sisu olemus ja variühingute kasutamine maksude optimeerimiseks. Samuti analüüsiti seniseid variühingute kaudu maksudest hoidumise tõkestamise meetmeid. Lõputöö teises osas viidi läbi dokumendianalüüs ja intervjuud, mille eesmärgiks oli välja selgitada majandusliku sisu hindamise kriteeriumid lähtuvalt variühingute direktiivist ning sellega kaasnevad probleemid. Dokumendianalüüsi raames analüüsiti üheksat dokumenti ning intervjuude analüüsi jaoks intervjuueeriti nelja inimest.</p> <p>Uuringust selgus, et kõige optimaalsem viis majandusliku sisu hindamiseks oleks kohaldada kriteeriume selliselt, et kolmest variühingute direktiivist tulenevast kriteeriumist peab olema täidetud kaks kriteeriumi, sest erinevate ettevõtete puhul pole kõik kriteeriumid asjakohased ning tuleks arvesse võtta ka ühiskonna arengut, kaasaegse digitaalse majanduse ärimudeleid ja majanduslikku tegelikkust. Kokkuvõtvalt öeldes on majandusliku sisu hindamine alati asjaoludest sõltuv ning ettevõtete puhul, kellel tegelikult on majanduslik sisu olemas, ei saa eeldada, et kõik direktiivist tulenevad majandusliku sisu kriteeriumid peaksid olema täidetud.</p>	
Võtmesõnad: variühingute direktiiv, majanduslik sisu, variühing	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Unshell Directive, economic substance, shell entity	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Laura Tervonen</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p>	
(allkirjastatud digitaalselt)	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Inga Klauson	(allkirjastatud digitaalselt)
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Kerly Randlane	(allkirjastatud digitaalselt)

# SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. MAJANDUSLIKU SISU JA VARIÜHINGUTE TEOREETILINE KÄSITLUS.....	8
1.1. Majandusliku lähenemise põhimõte ja majanduslik sisu.....	8
1.2. Variühingute kasutamine maksude optimeerimiseks .....	13
1.3. Variühingute kaudu maksudest hoidumise tõkestamise meetmed .....	17
2. MAJANDUSLIKU SISU KÄSITLUS VARIÜHINGUTE DIREKTIIVIS.....	21
2.1. Uuringu meetodika, protsess ja valim .....	21
2.2. Uuringu tulemused.....	24
2.2.1. Dokumendianalüüsi tulemused.....	24
2.2.2. Intervjuude tulemused.....	29
2.3. Järeldused ja ettepanekud .....	35
KOKKUVÕTE .....	39
SUMMARY .....	41
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	43
Lisa 1. Dokumendianalüüsi valim .....	48
Lisa 2. Dokumendianalüüsi koodipuu .....	50
Lisa 3. Intervjuu küsimused.....	51
Lisa 4. Intervjuude analüüsi koodipuu.....	52

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

ATAD	Maksustamise vältimise vastane direktiiv
BEPS	Maksubaasi kahandamise ja kasumi ümberpaigutamise vastane projekt
CFC reegel	Kontrollitava välismaise äriühingu reegel
DAC	Maksustamisalase halduskoostöö direktiiv
EL	Euroopa Liit
ICIJ	Rahvusvaheline uurivate ajakirjanike konsortsium
MNE	Hargmaine ettevõte
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
Panama paberid	Panama dokumendid ehk andmeleke õigusabifirmas Mossack Fonseca
SPE	Eriotstarbeline vahend
Unshell	Variühingute direktiiv

## SISSEJUHATUS

Õiglase maksustamise alustalaks on läbipaistvus. Globaliseerumisega kaasneb aga suurenenud võimalus õiglast maksustamist vältida. Hiljutine Panama paberite paljastus, mida on hinnatud maailma seni suurimaks andmelekkeks, on toonud ebaseaduslikule *offshore* variühingute tegevusele avalikkuse tähelepanu. Maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise ning agressiivse maksuplaneerimise vastastes ülemaailmsetes jõupingutustes on suur lünk, kuna puudub rahvusvaheline õigusakt variühingute väärkasutamise vastaste võitluste kohta (European Parliament, 2022). ICIJ poolt Pandora paketi avaldamise tulemusena on Mănescu (2022, pp. 389-390) jõudnud seisukohani, et liikmeriigid peavad probleemi võtma ette kindlate ning selgete regulatsioonide ja meetmetega, et variühingute kaudu maksude vältimist piirata.

Variühing (*shell company* või *shell entity*) on äriüksus, millel puudub aktiivne äritegevus (Kloprogge, *et al.*, 2022, p. 58). Kuigi variühingud võivad täita äri jaoks kasulikke funktsioone, kuritarvitavad rahvusvahelised kontsernid ja ka üksikisikud neid maksuplaneerimisel ning maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil (Vail, 2018, p. 152). Ettevõtjad suunavad oma rahavood jurisdiktsioonidesse, kus puuduvad majandusliku sisu nõuded või teabevahetus teiste riikidega.

Lõputöö on **aktuaalne**, sest 22. detsembril 2021. aastal avaldas Euroopa Komisjon kolmanda maksustamise vältimise vastase direktiivi ettepaneku, mille eesmärk on neutraliseerida varifirmade maksudest kõrvalehoidumist. Direktiivi eelnõu, mida tuntakse Unshell nime all, kohaldatakse kõigi ettevõtjate suhtes, keda peetakse maksuresidendiks ja kellel on õigus saada mõnes liikmesriigis maksuresidentsuse tõend. (Euroopa Komisjon, 2021) Teisisõnu on direktiiv suunatud EL-i residentidest üksustele, sealhulgas MNE-dele, partnerlustele, usaldusfondidele ja muudele õiguslikele üksustele, kes taotlevad soodustusi topeltmaksustamise vältimise lepingute ja muude EL-i direktiivide alusel, kuid millel puudub minimaalne majanduslik sisu.

Euroopa Komisjoni (2021) hinnangul jääb aastas laekumata umbes 20 miljardit eurot variühingute kasutamise tõttu. Direktiivi tuleks käsitleda ka muude maksualgatuste kontekstis, nagu ülemaailmne miinimummaks OECD (2015) teise samba alusel ja maksustamisõiguste ümberjaotamine esimese samba alusel, mida arendatakse BEPS projekti kaudu. Viimastel aastatel on selles valdkonnas tehtud olulisi edusamme, kuid majandusliku sisuta ja minimaalse majandustegevusega juriidilised isikud kujutavad endast jätkuvalt ohtu (Euroopa Komisjon,

2021). Algatus on osa laiematest suundumustest, mille eesmärk on suurendada maksustamise läbipaistvust EL-is. Mõned liikmesriigid on välja töötanud sihipärased eeskirjad või tavad, sealhulgas majandusliku sisu kriteeriumid, et võidelda variühingute kuritarvitamise vastu. Enamik liikmesriike ei kohalda siiski sihipäraseid eeskirju, kuid võivad tugineda üldistele kuritarvitustevastastele eeskirjadele, mida kohaldatakse üldjuhul juhtumipõhiselt. Isegi nende liikmesriikide puhul, kes on riiklikul tasandil välja töötanud sihipärased eeskirjad, erinevad need märkimisväärselt, sest kajastavad pigem vaid riigisiseseid maksusüsteeme ja -prioriteete. (Euroopa Komisjon, 2021)

Teema on **uudne**, sest variühingute direktiivist lähtuvat majandusliku sisu käsitlust variühingute kontekstis pole varem teadustöodes uuritud. Väljaspool Eestit on variühingute direktiivi rakendamist uuritud magistritöö (Eleftheriou, 2022) raames, milles käsitleti EL-i õiguse kohast majanduslikku sisu. Magistritöös jõuti järelduseni, et variühingute direktiivi reguleerimisala, variühingu mõistet ja minimaalse majandusliku sisu mõistet peaks paremini selgitama. 12. mail 2022. aastal avaldas Euroopa Parlament raporti, milles oli toodud kavandatud direktiivi mitmed muudatused. Oluline on saavutada maksimaalne õigusselgus, sest õigusaktid peavad tagama proportsionaalse aruandluskohustuste kogumi tasakaalustatuse. Töö täiendab ning annab lisaväärtust varasemalt uuritud teadustööle.

Variühingute direktiiv ei ole veel vastu võetud ja selle läbirääkimised on pooleli. Seega ei ole see veel liikmesriikide seadustesse üle võetud ja selle sisu võib läbirääkimiste käigus muutuda.

**Uurimisprobleem** püstitatakse järgnevalt: kuidas hinnata äriühingu tegevuse majanduslikku sisu variühingute direktiivi põhimõtetest lähtuvalt?

Uurimisprobleemist lähtuvalt püstitatakse töös kolm **uurimisküsimust**:

1. Kuidas määratleda majandusliku sisu mõistet variühingute direktiivist lähtuvalt?
2. Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?
3. Millised probleemid võivad kaasneda majandusliku sisu hindamisel?

Lõputöö **eesmärk** on välja selgitada kõige optimaalsemad majandusliku sisu hindamise kriteeriumid variühingute direktiivi põhimõtete rakendamiseks.

Eesmärgi täitmiseks püstitatakse järgmised **uurimisülesanded**:

1. Süstematiseerida majandusliku sisu ja variühingute teoreetilisi lähtekohti.

2. Analüüsida majandusliku sisu käsitlemist variühingute direktiivis ja ekspertide hinnanguid majandusliku sisu hindamisele ja selle kitsaskohtadele.
3. Sünteesida teoreetilisi lähtekohti ja empiirilise uuringu tulemusi ning teha järeldusi ja ettepanekuid, kuidas majanduslikku sisu optimaalsemalt hinnata.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks viiakse läbi **kvalitatiivne empiiriline uuring**. Andmekogumise meetodina kasutatakse dokumendianalüüsi, sest õigusaktid ja teemakohased analüüsid on kättesaadavad dokumentide kujul. Valim on eesmärgistatud, mille puhul on uuritavad dokumendid kaasatud ettekavatsetult ning kindlate kriteeriumide alusel (Õunapuu, 2014, lk 143). Andmeanalüüsimeetodina rakendatakse **kvalitatiivset sisuanalüüsi**, mis hõlmab dokumentides sisalduvate andmete leidmist, valimist, hindamist, mõtestamist ja sünteesimist. Valitud uurimismetoodika aitab välja selgitada variühingute direktiivi põhimõtted (Cassell & Bishop, 2019, p. 199). Lõputöös analüüsitakse majandusliku sisu kriteeriumide kindlaks tegemiseks variühingute direktiivi ning sellega seonduvaid dokumente. Empiirilise uurimise teises osas kasutatakse andmete kogumise meetodina **ekspertintervjuusid**. Eeldatakse, et kvalitatiivset uuringut läbi viies kasutatakse mitut lähenemist ja kinnitust erinevate allikate ja meetodite abil kogutud teavet, mis aitab kinnitada järeldusi andmekogumites ja seega vähendada kallutuste mõju (Bowen, 2009, pp. 27-28). Dilley (2004, p. 129) leiab, et intervjuerimine on informatiivne ja vajalik ning see annab edasi valimi arusaamad, mis on formuleerunud konkreetsest informatsioonist. Intervjuude eesmärk on saada intervjueritavate seisukoht ning hinnangud variühingute direktiivist tulenevast majandusliku sisu hindamisest ning selle kaasnevatest probleemidest. Lõpptulemusena luuakse kirjeldus, kus analüüsiprotsess on induktiivne, sest huvitatakse subjektiivsetest tähendustest (Õunapuu, 2014, lk 53).

Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade majandusliku sisu olemusest ja variühingute teoreetilistest lähtekohtadest ning teises peatükis viiakse läbi dokumendianalüüs, et määratleda variühingute direktiivi põhimõtted, majandusliku sisu hindamise printsiibid ning mis probleemid majandusliku sisu hindamisega kaasnevad. Kahte viimast teemat analüüsiti ka ekspertintervjuude käigus.

# 1. MAJANDUSLIKU SISU JA VARIÜHINGUTE TEOREETILINE KÄSITLUS

## 1.1. Majandusliku lähenemise põhimõtte ja majanduslik sisu

Maksuõiguse kuritarvitamine on küsimus, mille üle on vaieldud kõigis riikides, kus rakendatakse tehingute õiglusel ja maksumaksjate õigustatud huvil põhinevat maksupoliitikat (Mureşan & Tamaş, 2021, pp. 148-149). Majanduslikult globaliseerunud maailmas on võimalik peaaegu kõiki äriprotsesse allhanke korras sisse osta. Majanduslik sisu on aga üks viimastest allesjäänud konstantidest, mida ei saa allhanke korras edasi anda. Majanduslikku sisu peetakse sageli ka tõhusaks maksude vältimise vastaseks meetmeks. (Korobchenko, 2014, p. 31)

Eesti õiguses jõustus majandusliku lähenemise printsiip 1. juulil 2002. aastal maksukorralduse seaduse (MKS) §-idega 83 ja 84. Printsiibi näol on tegemist materiaalse maksuõiguse kõige olulisema printsiibiga, millel on suur praktiline väärtus. (Lopman, 2005, lk 488) Majandustehingute tõlgendamisel lähtutakse eelkõige tehingu majanduslikust sisust, mitte juriidilisest vormist. Inglise keeles on termin tuntud ka kui *substance over form*. Maksustamisel ei saa lähtuda vormist, sest maksude objektiks on majanduslikud sooritused. (Lehis, 2012, lk 49)

MKS § 84 eeldab õiguse kaalutlusruumi kuritarvitamist. Kuigi see ei sisalda seaduslike võimaluste kuritarvitamise eeldust sõnaselgelt, tuleneb see normist endast. MKS § 84 algversioon sisaldas määratlemata õigusmõistet „lepinguvabaduse kuritarvitamine“ (MKS eelnõu (886 SE I) § 85). Lõpuks loobuti normis kuritarvitamise nimetamisest. Seda tehti aga reservatsiooniga: „regulatsiooni sisu jääb samaks“, mida kohaldatakse pärast mõiste „lepinguvabaduse kuritarvitamine“ normist kustutamist. Muid selle sätte muudatusi ei järgnenud. Järelikult tuleb MKS §-le 84 juurde mõelda määratlemata õigusmõiste. (Lopman, 2005, lk 498)

Määratlemata õigusmõiste puhul võib haldusorgani otsuse vaidlustada ning nõuda, et lõpliku tõlgenduse esitaks kohus, arvestades konkreetset olukorda ja sellega seotud asjaolusid. Konkreetset õigussuhet reguleeriva normi puudumisel pööratakse samasisulisi suhteid reguleeriva normi poole. Kindluse põhimõtte ning õigusnormi täpse kujundamise nõuded peavad tagama olukorra, kus maksuseaduse teksti abil saab anda ammendava ülevaate kogu



maksukohustusest. (Lehis, 1999) Kohtuasjades on majanduslikku sisu hindamist kohaldatud tavaliselt tehingu tasandil, ent see on muutumas üldiseks määravaks tunnuseks maksulepingute kohaldamisel. Sellest vaatenurgast muutub majandusliku sisu nõuete järgimine pigem pikaajaliseks maksuplaneerimise strateegiaks kui ühekordseks ülesandeks enne teatud tehingu sooritamist või makse (näiteks intressi) tegemist. (Korobchenko, 2014, p. 31)

BEPS projektis on majanduslikule sisule pööratud viimastel aastatel suurt tähelepanu ning paljud maksuhaldurid on maksuhalduse valdkonnas mõiste kasutusele võtnud. Selle tõttu peavad MNE-d kontsernisisesed immateriaalseid varasid hõlmavad hinnakokkulepped vastama maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise järgses rahvusvahelises maksusüsteemis majanduslikule sisule vastavatele standarditele. (Singh, *et al.*, 2020, p. 162) BEPS-i viies meede sätestab majandustegevust käsitleva standardi, mida kohaldatakse ilma tulumaksuta või madala maksumääraga jurisdiktsioonides. Standardi eesmärk on tagada, et geograafiliselt mobiilsest tegevusest saadud tulu ei saaks deklareerida madala maksumääraga jurisdiktsioonis, kui selles jurisdiktsioonis ei täideta majandusliku sisu nõudeid. (OECD, 2015) Vastuseks standardile on mitmed jurisdiktsioonid kehtestanud siseriiklikud õigusaktid, et rakendada BEPS projektis sätestatud nõudeid, vältimaks olukorda, kus neid käsitletakse maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonidena (Ng, 2021, p. 41).

Maksualast koostööd mittetegev jurisdiktsioon on jurisdiktsioon, mis on kantud „Nõukogu järelustes maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide EL-i loetelu kohta“ kinnitatud loetelusse (Tulumaksuseadus, 1999). Loetelu nimetatakse teisisõnu mustaks nimekirjaks. 2023. aasta 14. veebruari seisuga oli nimekirjas 16 jurisdiktsiooni. Näiteks Kaimanisaared jõustasid riigisisesed majanduslikku sisu käsitlevad õigusaktid 1. jaanuaril 2019. Ettevõtted ja investeerimisfondide grupid, kelle kontserni struktuuris on Kaimanisaarte üksused, peaksid siiski olema valvsad, sest musta nimekirja kantud jurisdiktsiooni eemaldamine EL-i mustast nimekirjast ei tähenda tingimata eemaldamist EL-i liikmesriigi "kohalikust" mustast nimekirjast. (Ng, 2021, p. 68) Seega võib öelda, et BEPS-i mõjul kehtestavad järjest enam riike majandusliku sisu nõudeid.

Fife (2019, p. 977) leiab, et majandusliku sisu nõuete sõnastamisel ja kehtestamisel keskendus EL peamiselt olulisele piiriülesele intellektuaalomandiga seotud äritegevusele. Hiljem suunati regulatsioon ka muudele piiriülesele tegutsevatele ettevõtetetele, seejuures jäeti majandusliku sisu nõuete reguleerimisalast välja usaldusfondid ja muud eraklientide investeringuid hoidvad üksused. Majanduslikku sisu käsitlevate õigusaktide kohaselt peavad üksused, kes kuuluvad

reguleerimisalasse ja tegelevad ühe või mitme ette nähtud ehk asjaomase tegevusega, säilitama olulise majandusliku kohaoleku jurisdiktsioonis. Asjaomase tegevuse tulud, mis on saadud madala maksumääraga või maksumäärata jurisdiktsioonist, peaksid olema vastavuses jurisdiktsioonis toimuva majandustegevuse tasemega. (Fife, 2019, p. 969) Kui ematüksus ei täida lähteriigi majandusliku sisu nõudeid, võib lähteriik kohaldada dividendidelt, intressidelt, litsentsitasudelt ja kapitali kasvutulu maksult kõrgemat kinnipeetava maksu määra, eirates maksulepinguga kehtestatud piiranguid. Paljudel juhtudel kehtivad lähteriigi majandusliku sisu nõuded lähteriigis tegutseva äriühingu otseaktsionäridele. Mõnel juhul võib siiski kohaldada äriühingu majandusliku sisu nõudeid ka kaudsete aktsionäride suhtes. Sellisel juhul võib see mõjutada kogu kontserni omandistruktuuri. (Korobchenko, 2014, p. 31)

Majandusliku sisu standardite modelleerimisel kehtestatakse raamistikuga teatavad piirid, mis nõuavad standardite järjepidevust ja jõustamist kui vajalikku konstruktsioonelementi (Singh, *et al.*, 2020, p. 163). Kuigi erinevates EL-i jurisdiktsioonides on majanduslikku sisu reguleeriv säte erinev, järgitakse üldiselt OECD nõudeid (Ng, 2021, p. 41). Samuti kuna majandusliku sisu käsitlus sõltub suuresti iga riigi seisukohast, ei ole võimalik koostada universaalset nõuete loetelu. Siiski võib rahvusvaheliselt leida teatavaid lähenemisviise (Korobchenko, 2014, p. 31). Üldiselt võib nõuded rühmitada järgmistesse kategooriatesse (Korobchenko, 2014, p. 31):

- füüsiline kohalolek ehk ruumide või kontori olemasolu;
- juhtkond ehk residendist kvalifitseeritud juhtide olemasolu;
- töötajad, kes suudavad täita nõutavaid ülesandeid, teatavatel juhtudel võib see olla seotud äriühingu tegeliku igapäevase juhtimisega;
- õiguslik ja tegelik otsuste tegemine juhatuse poolt ehk juhatusel peaksid muu hulgas olema vajalikud volitused, kes valmistab ette ja viib läbi juhatuse koosolekuid ning langetab kõik peamised otsused äriühingus;
- osalemine äritegevuses ehk mõnel juhul võivad eeskirjad nõuda, et vahendaval äriühingul oleks ettevõtlustulu (va passiivne tulu nagu dividendid, intressid ja litsentsitasud);
- ressursside kättesaadavus ehk piisavate omavahendite olemasolu tegevuskulude katmiseks;
- haldusnõuded ehk pangakontode omamine, raamatupidamine, finantsaruannete koostamine, muud tugifunktsioonid, äriühingu tulumaksu ja/või käibemaksu registreerimine.

BEPS-i nõuete kohaselt eeldatakse, et maksuparadiisi ettevõttel on maksuparadiisis piisav majanduslik sisu või funktsioonid, mis vastavad saadud kasumile. Kuigi majandusliku sisu nõuded on leebemad olukorras, kus maksuparadiisi üksused on piiratud vastutusega äriühingud, peab investeerimisvaldusettevõtjatel siiski olema piisav arv kvalifitseeritud töötajaid ja maksuparadiisides asuvad ruumid omakapitaliinvesteeringute hoidmiseks ja haldamiseks. Nõuete täitmata jätmisel maksustatakse lähteriigis variühingute poolt või variühingutesse tehtud väljamaksed. (Ng, 2021, p. 44)

Ameerika Ühendriikide maksuõiguses on kasutusele võetud majandusliku sisu doktriin, mille kohaselt ei ole tehing lubatud, kui tehingul puudub majanduslik sisu või äriiline eesmärk. Doktriini on seni teaduskirjanduses laialdaselt kritiseeritud. Giordano (2017, p. 492) leidis, et majandusliku sisu doktriini kohaldamine ei ole järjekindel ja tekitab seega otsuseid, mis mõjutavad negatiivselt välismaal äritegevusega tegelevaid ettevõtjaid, kes kasutavad õigust vähendada oma maksukoormust. Doktriin ei anna juhiseid välismaiste tulumaksudega seotud küsimustes ning on tekitanud ebakindlust nii maksumaksjate kui ka maksuhaldurite jaoks. (Hartung, 2018, pp. 1213-1214) Vanik Jr (2016, p. 32) juhtis tähelepanu aspektile, et majandusliku sisu selgitamine selle kodifitseerimise teel võiks doktriini ühtsustada.

Õigusnorme võib maksumaksja või maksuhaldur sageli tõlgendada erinevalt. Alustades paljudest praktilistest juhtumitest, kus maksuhaldur kvalifitseerib tehingu majanduslikku sisu erinevalt, mõistavad Mureşan & Tamaş (2021, pp. 148-149), et vaja on selgelt reguleeritud reeglite kogumit ehk juhendit. Erinevusi majandusliku sisu õigusaktide vahel tuleb hoolikalt kohaldada iga üksuse suhtes, mis kuulub selle kohaldamisalasse. Majandusüksuse tegevuse laad, ulatus ja keerukus on eriti olulised hindamisel, kas üksus vastab majandusliku sisu nõuetele. (Fife, 2019, p. 977)

Äriühingu tasandil tasuks teha kindlaks, kas majandusliku sisu nõuete täitmine on äriuliselt põhjendatud või tuleks pigem maksualast koostööd mittetegevates jurisdiktsioonides tegevus lõpetada ja mõelda läbi äriühingu struktuur. (Ng, 2021, p. 44) Majandusliku sisu hindamine korporatiivse tehingu kontekstis sõltub sageli sellest, kas konkreetse osapoole tulunõuded sarnanevad pigem omakapitali või võlaga, või tehingust tuleneva tõhususe kasu nüüdisväärtuse arvutamisest. (Borek, *et al.*, 2014, p. 998) Kui maksuparadiiside üksuste kasutamist ettevõtte struktuuris jätkatakse, tuleb hinnata majandusliku sisu nõuete täitmata jätmise tagajärgi, näiteks võib teavet mittevastavuse kohta jagada selle jurisdiktsiooni maksuhalduriga, kus ematettevõtja

asub. Sama maksuhaldur võib seejärel kontrollida maksuparadiisi üksuse maksu- ja õigusnormidele vastavust. (Ng, 2021, p. 44)

Majandusliku sisu rangemad standardid ja nende jõustamine võivad viia selleni, et ettevõtte teatavad suuremast osast oma immateriaalsest varast (ja sellega seotud tulust) kõrgete maksudega jurisdiktsioonides, mille tõttu kaasnevad ka tõenäoliselt kulud (Singh, *et al.*, 2020, p. 163). Majandusliku sisu hindamine nõuab esiteks käsitletava valdkonna konkreetsete asjaolude hoolikat läbivaatamist, et määrata kindlaks äriettevõtte majanduslik sisu. Selle läbivaatamise põhirõhk on kontrolli käigus tegelikul sisul ja ettevõtte majandusliku integratsiooni määral grupi äritegevusse. Läbivaatamist ilmestab veelgi vastastikune rahaline sõltuvus, halduslik vastastikune sõltuvus, kogu kontserni hõlmav personali integreerimine ühiste ülesannete määramise ja hüvitamise poliitika kaudu ning kontserni kuuluvate äriühingute seotud osapooled. Teiseks nõuab hindamine, et konkreetse õigusvaldkonna aluseks olevad poliitikad, mida kõnealune otsus kas rakendab või nurjab, oleks kindlaks määratud. (Strasser & Blumberg, 2011, p. 44)

Kuigi praegu võib esineda erinevusi majandusliku sisu korra vahel, on tõenäoline, et see ühtlustub. Sellised mõisted nagu *holding entity* ja *holding entity business* võivad muutuda selgemaks, lahendades viienda meetme aruandest tulenevad kontseptuaalsed ebakindlused ja poliitilised küsimused. (Fife, 2019, p. 977) Eeldatakse, et BEPS projekti raames antakse täiendavaid suuniseid selle kohta, kuidas majandusliku sisu nõudeid täita ning ka edasisi arenguid selles valdkonnas. Kontsernid ja sidusrühmad ei tohiks jätta tähelepanuta nõuete täitmata jätmise tagajärjed ning peaksid olema majandusliku sisu nõuete arengutest teadlikud. (Ng, 2021, p. 44)

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et viimastel aastatel on majanduslikule sisule pööratud suurt tähelepanu ning mõistet on laialdasemalt kasutatud. BEPS projekti viies meede tagab selle, et geograafiliselt mobiilsest tegevusest saadud tulu ei deklareeritaks madala maksumääraga jurisdiktsioonis, kui äriühingul puudub minimaalne majanduslik sisu. Liikmesriigiti on majanduslikku sisu reguleerivad sätted erinevad, aga üldiselt toetatakse OECD nõuetele. Võib arvata, et järgnevatel aastatel muutub majandusliku sisu mõiste selgemaks.

## 1.2. Variühingute kasutamine maksude optimeerimiseks

Suur osa kahjulikest maksukonkurentsi teguritest on seotud maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumisega (Erdo, 2019, p. 118). Tehnoloogia areng võimaldab kapitalil vabalt liikuda, mis suurendab eraisikute võimet viia finantstehingute asukoht väljapoole mistahes konkreetset jurisdiktsiooni (Moon, 2019, p. 54). Maksudest kõrvalehoidumiseks moodustatakse erinevaid kodumaiseid kui ka *offshore* äriühinguid, et varjata indentiteeti varade, fondide ja sellest saadava tulu tegelike kasusaajatena (Pacini & Wadlinger, 2018, p. 142). Anonüümsed ettevõtted on muutunud kaasaegse majanduselu põhijooneks, võimaldades üksikisikutel tegutseda ettevõtetes ilma avalikkuse tähelepanuta (Moon, 2022, p. 1488).

*Offshore* ettevõtete olulisust rõhutab asjaolu, et enamik suuremaid rahvusvahelisi pankasid ja pangakontoreid loodi ja asuvad välismaistes jurisdiktsioonides ning maailma suurimad investeerimisfondid ja usaldusühingud tegutsevad välismaiste tütarettevõtete kaudu. (Botiș, 2014, p. 187) 2016. aastal lekkis advokaadibüroo Mossack Fonesca üle 200 000 *offshore* kontoga seotud 11,5 miljonit dokumenti paljastades variühingute laialdase kasutamise, mille taga olid maksudest kõrvalehoidumine, pettused ning rahapesuskeemid (Allred, *et al.*, 2017, p. 614). *Offshore* tsoonideks peetakse madalate maksumääradega riike (Joppe & Spröge, 2016, p. 265), mida nimetatakse maksuparadiisideks (*tax havens*). Pärast dokumentide avaldamist on avalikkus hakanud maksuparadiisidele rohkem tähelepanu pöörama (Vail, 2018, p. 152).

Maksuparadiis on suhteline mõiste, sest iga riik võib olla tegelikult maksuparadiis. Juba 5%-line tulumaksumäär erisus võib kahe riigi vahel tekitada suure kokkuhoiu. Seega võiks kõrgema tulumaksuga riik pidada madalama maksumääraga riiki maksuparadiisiks. (Uustalu, 1998) Maksuparadiisidega seotud toimingud hõlbustavad MNE-de poolset maksustamise vältimist (Gumpert, 2016, p. 726). Suurematel ettevõtetel, kellel võivad olla suuremad maksustamise vältimise võimalused kui teistel, on kõige tõenäolisem maksuparadiiside tegevus. See viitab sellele, et kõrged välismaised maksumäärad soodustavad maksuparadiisidesse investeerimist, kuid seda mõju vähendavad tulude ümberjaotamise kindlad piirkulud. (Gumpert, 2016, p. 726)

Variühingusse ülekantud tulud on kaitstud teiste riikide maksude eest, sest variühing on oma asukohariigi seadusandluse alusel iseseisev isik ning teda kaitseb asukohariigi maksusuveräniteet. Senikaua, kuni variühingu tulusid teda reaalselt kontrollivate isikute residentsusriiki tagasi ei tooda, on tulud maksustatavad vaid variühingu asukohariigi

maksuseadusandluse alusel, kuid enamikul juhtudel on sellistes asukohariikides tulumaks väike või puudub üldse. (Uustalu, 1998) Väärkasutatavate variühingute põhitunnused on näiteks oma pangakonto puudumine ja omanike residentsus, kui see erineb ühingu asukohariigist. Suurem oht on ühingutel, kelle tegevus on seotud omakapitali või intellektuaalomandi valdamise ja haldamisega või rahastamise ja liisimisega. (Euroopa Komisjon, 2021)

Variühingud võivad olla nii reaalselt eksisteerivad ja majandustegevust elluviivad üksused, kui ka riiulifirmad, mis on kajastatud madala maksumääraga riigi äriregistris, kuid millel puudub reaalne tegevus (Uustalu, 1998). Krišto ja Thirion (2018, pp. 11-12) jaotavad variühingud kolme kategooriasse:

- anonüümsed variühingud;
- riiulifirmad;
- SPE-d.

Igal variühingu tüübil on oma unikaalne struktuur ja õiguslikud omadused. Koos variühinguga kasutatakse kombineeritult ettevõtte näilisi omanikke, et optimeerida maksude maksmist ning tegelike kasusaajate varjamist. (Pacini & Wadlinger, 2018, p. 142) Variühingute seas on Jancsics'i (2017, p. 10) uuringu järgi peamiselt usaldusühingud ja osaühingud, usaldusühingu puhul on reaalne omanik ettevõttes usalduspartner, aga näiline omanik on esitletud täisosanikuna. Variühinguid kasutatakse tulude akumulereerimiseks nende edasi investeerimise eesmärgil või tulude juhtimiseks ühest riigist teise maksulepingute soodustusi kasutades. Variühingute kasutamise peamiseks eesmärgiks on kõrgema maksukoormusega riigis oleva seotud isiku maksukoormuse vähendamine. (Uustalu, 1998)

Kuigi variühingud võivad olla väikeste erafirmade jaoks SPE-d, mida kasutatakse eriotstarbelise vahendina, tuuakse neid siiski sageli teaduskirjanduses välja kui maksukohustustega manipuleerijaid (Kim, *et al.*, 2017, p. 150). Sageli luuakse SPE-d majanduslikel eesmärkidel, milleks on finantsriskide vähendamine, segmenteeritud kapitaliturgudele jõudmine, finantseerimiskulude vähendamine ja maksusoodustuste maksimeerimine. Kõik eesmärgid on õiguspärased, aga variühingute puhul on SPE-d asutatud riikides, kus puudub tulumaks või tulumaksumäär on madal. (Constantin & Crişan, 2020, p. 10)

Jancsics (2017, p. 10) eristab kahte tüüpi SPE-sid: tühi üksus ehk *empty shell* kategooriasse kuuluvad ettevõtted, mis täidavad äri jaoks olulisi funktsioone; elus üksus ehk *live shell* ettevõtted, millel on reaalne äritegevus ja majanduslik sisu, kuid mida kasutatakse

korruptiivsetel eesmärkidel. Peamine põhjus, miks ettevõtjad SPE-sid väärkasutavad, on seotud kasumi varjamise ja varade lihtsama ülekandmisega ettevõtete vahel (Constantin & Crişan, 2020, p. 10). Näiteks Ameerika energiaettevõtte Enron Corporationi üheks pankroti põhjuseks 2001. aastal oli laialdane SPE-de kasutamine. Koostöös kahe pangaga loodi tuhandeid konsolideerimata SPE-sid, mida kasutati võlgade ülekandmisel. Sel hetkel ei nõudnud raamatupidamisstandardid loodud SPE-de ja emaettevõtte konsolideerimist. (Abdel-Khalik, 2019, pp. 311-313) Pärast Enroni kokkuvarisemist on aga avalikkus hakanud pöörama suurt tähelepanu ka SPE-de varjuküljele. Enroni uurimine näitas, et SPE-d olid üks peamisi vahendeid, mida selle juhid kahjumite ja ebasoodsate tulemuste varjamiseks kasutasid. (Kim, *et al.*, 2017, p. 150)

Variühingutes on kasutusel ebaseaduslikud skeemid, mis pakuvad ettevõtetele anonüümsust ja kaitset (Pacini, *et al.*, 2020, p. 36). Eelnevalt nimetatud ettevõtete peamiseks ühiseks tunnuseks on majandustegevuse puudumine registreerimisliikmesriigis. Kolme põhilise rahvusvahelises maksude planeerimises tuntud mõistena võiks välja tuua siirdehindade kasutamise, alakapitalisatsiooni (*thin capitalization*) ja maksulepingute väärkasutamise (*treaty shopping*) (Uustalu, 1998).

Siirdehinna mehhanism põhineb turuväärtuse põhimõttel, mis tähendab, et seotud isikute vahelised tehingud peaksid olema hinnastatud sarnaselt mitteseotud isikute vaheliste tehingutega. Siirdehinna kasutamine võimaldab ettevõtjal suunata oma tulud kõrgema maksumääraga riigist madala maksumääraga riikidesse. Siiski on paljud rahvusvahelised ettevõtted huvitatud läbipaistvusest ja õiglastest tehingutest, kuigi alati leidub neid, kes on rohkem huvitatud oma huvide edendamisest, mis ei ole kooskõlas õiguslike normidega. (Ciubotariu & Petrescu, 2022, pp. 119-120) Alakapitalisatsiooni kasutamise võimaluse korral on variühingutel soodsam rahastada oma kõrgema maksumääraga riigis asuvaid seotuid äriühinguid laenukapitaliga ning säästa dividendide pealt makstavat tulumaksu (Uustalu, 1998). Maksulepingute väärkasutamisel vähendavad äriühingud tulumaksu kinnipidamisest tekkinud maksukohustusi, viies tulud madala maksumääraga riigis asuvasse äriühingusse (Sunghoon, 2015, p. 17) Uustalu (1998) on toonud kapitalisiiretega tegemiseks kõige soodsamaid maksulepingutega sätestatud trajektoore, milleks on *holding*-ühingud, finantsseerimisstruktuurid, kaupu ja teenuseid vahendavad struktuurid ja mittevaralisi õiguseid pakkuvad variühingud.

Kolm peamist põhjust selgitavad maksudest kõrvalehoidjate võimet jätkuvalt oma tegelikke kasusaajaid ja ettevõtjaid varjata. Üks põhjus on õiguslik raamistik paljudes jurisdiktsioonides, kus puudub läbipaistvus. Teine põhjus on raamatupidajate, advokaatide ja maksunõustajate teenuste kasutamine, mis aitavad variühingut luua ning selle tegevust planeerida. Kolmas põhjus on erinevate jurisdiktsioonide arvukate variühingute kihistumine või aheldumine, mis muudab maksuhaldurite jaoks tegeliku kasusaaja tuvastamise peaaegu võimatuks. (Pacini & Wadlinger, 2018, pp. 142-143) Pacini jt (2020, p. 36) on hilisemas uuringus nimetanud lisaks eelnevale kolmele punktile ka aspekti, et variühingute loomisel ei nõuta tegelike kasusaajate avalikustamist.

Isegi kui variühinguid ei kasutata ebaseadusliku tegevuse varjamiseks, on tegelike kasusaajate privaatsus ja anonüümsus vastuoluline (Vail, 2018, p. 152). Anonüümsus tagab jällegi ettevõtjate turvalisuse ning võimaldab konkureerida turul võrdsematel alustel, võideldes eelarvamuste ja diskrimineerimisega, mida kogevad sotsiaalselt tõrjutud rühmad (Moon, 2022, p. 1488). Allred jt (2017, p. 614) on jõudnud seisukohani, mida näitab ka 2016. aasta Panama Paberite paljastus, et jõupingutused, mida rahvusvaheline üldsus teeb ettevõtete läbipaistvuse parandamiseks siiani toimunud ei ole. Üldiselt on kõige olulisem nõue põhimõte, mille kohaselt tuleb maksta makse jurisdiktsioonis, kus äritegevus toimub, kasum tekib ja avalikke teenuseid kasutatakse. See tingimus koos nõuetekohase kommunikatsiooniga töötab kõige tõhusamat vastutegevust maksude vältimisele. (Erdo, 2019, p. 118)

Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik kindlaks teha variühingute arvu Euroopa Liidus. Variühingute puhul peaks piisama äriühingu lähemast uurimisest, et teha kindlaks, kas tegemist on tõesti äriühinguga või eksisteerib see ainult näiliselt, kas tal on sisuline majandustegevus liikmesriigis, kus ta on registreeritud või asutatud ning kas tal on töötajad. Sellised andmed ei ole üldiselt kättesaadavad erinevates avalikult kättesaadavates andmebaasides (Krišto & Thirion, 2018, p. 13).

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et eristatakse kolme tüüpi variühinguid, milleks on anonüümsed variühingud, riulifirmad ja SPE-d. Variühingutes kasutatakse erinevaid skeeme, millest kolm levinumat on siirdehindade kasutamine, alakapitalisatsioon ja maksulepingute väärkasutamine. Paljudes riikides puudub läbipaistvus, mis selgitab jätkuvat variühingute väärkasutamist. Samuti kasutatakse variühingute loomisel ja selle tegevuse planeerimisel maksunõustajate abi.



### 1.3. Variühingute kaudu maksudest hoidumise tõkestamise meetmed

Hoolimata edusammudest mitmepoolses fiskaalses koordineerimises on rahvusvaheliste ettevõtete kasumi ümberpaigutamine endiselt märkimisväärne (Mihailă, 2021, p. 85). Kuigi variühinguid puudutavaid küsimusi on arutatud aastaid, ei ole olulisi meetmeid vastu võetud (Vail, 2018, p. 152). Rahvusvahelisel tasandil käib võitlus maksuparadiiside arengu vastu, mida edendavad eelkõige arenenud riigid. Maksudest kõrvalehoidumine on nähtus, mille areng on murettekitav kontrollimeetmete puudumise tõttu, mis võivad mõjutada globaliseerunud maailmamajanduse stabiilsust. (Botiș, 2014, pp. 187-188)

Krišto ja Thirion (2018, p. 33) on toonud välja peamised meetmed, mida on variühingute kaudu maksudest hoidumise tõkestamiseks kasutatud. Nendeks on näiteks ema- ja tütarettevõtjate direktiivis tehtud muudatused 2015. aastal, mille eesmärk oli lihtsustada liikmesriikide võitlust teatavate maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise vastu. Lisaks hõlmab ATAD viit õiguslikult siduvat kuritarvituste vastast meedet, mida kõik liikmesriigid peaksid kohaldama agressiivse maksuplaneerimise ühiste vormide suhtes (Krišto ja Thirion, 2018, p. 33):

- CFC reegel, et takistada äriühingutel kasumi väljaviimist madala maksumääraga kontrollitavale tütarettevõttele;
- üleminekueeskiri (*switchover rule*), et vältida teatavate tulude maksustamata jätmist;
- tulumaks lahkumisel (*exit tax*), et takistada äriühingutel varade ümberpaigutamisel maksude vältimist;
- intresside mahaarvamise piiramine, et vähendada kunstlikke võlakorraldusi, mille eesmärk on vähendada makse;
- üldine kuritarvitustevastane eeskiri (GAAR), et võidelda agressiivse maksuplaneerimise vastu, kui muid eeskirju ei kohaldata.

Lisaks võeti vastu direktiiv (EU) 2017/952, millega muudetakse direktiivi (EU) 2016/1164 seoses hübriidsete ebakõladega kolmandate riikidega. Hübriidne ebakõla on olukord, kus asjaomased riigid kohtlevad piiriülest tegevust maksustamisel erinevalt, mille tulemuseks on mittemaksustamine. Hübriidseid ebakõlasid kasutatakse agressiivse maksuplaneerimise struktuurina. Direktiivi eesmärk on neutraliseerida ebakõlasid, kohustades liikmesriike keelduma maksumaksjate maksete mahaarvamisest või kohustades maksumaksjaid lisama makse või kasumi oma maksustatava tulu hulka. Euroopa Komisjon taaskäivitas 2016. aastal ka ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksustamisbaasi ettepaneku, et vältida

variühingute kasutamist kasumi ümberpaigutamiseks ja siirehindade kujundamiseks. (Krišto & Thirion, 2018, pp. 33-34) Ka varasemalt mainitud BEPS projekt on üks meetmetest äriühingu tulumaksu vältimise vastu võitlemiseks, sealhulgas varifirmade vastu. BEPS koosneb 15. meetmest, aga lisaks meetmele 5 (vt lk 10) võivad kaks meetet mõjutada variühingute kuritarvitamisega seotud riske, nimelt meetmed 6 ja 7. Meede 6 raames antakse suuniseid ja soovitusi, kuidas struktureerida maksulepinguid, et vältida nende väärkasutamist. Meetmega püütakse tagada, et ainult need ettevõtted, kellel on riigis reaalne tegevus, saaksid selle riigiga sõlmitud maksulepingu alusel soodustusi, mis on eriti oluline võitluses maksulepingute ärakasutamiseks variühingute kasutamise vastu. Meede 7 eesmärk on ära hoida püsiva tegevuskoha staatuse tekkimist, mida on võimalik saavutada variühingu asutamisega. (OECD, 2015)

Mõned eelnimetatud algatused on olulisteks vahenditeks variühingute kuritarvitamise vastu võitlemiseks, aga siiski peetakse seniseid eeskirju ebapiisavaks. Euroopa Komisjon (2021) rõhutab, et olemasolevad EL-i tasandi maksuvahendid ei sisalda praegu selgesõnalisi sätteid, mis oleksid suunatud variühingutele, millel puudub majanduslik sisu, isegi kui nad on tegeliku majandustegevusega eeldatavalt seotud ning mida võib kuritarvitada maksustamise vältimise või maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil.

Erinevad globaalsed organisatsioonid on alustanud koostööd varjatud üksuste tegeliku tulusaaja ja maksualase teabe vahetamisega tegelemisel. Parem teabevahetus on üks vahend, mida kasutatakse varjatud tegeliku tulusaaja ja maksudest kõrvalehoidumise vastu võitlemiseks. Omandiregistrite loomine on rahvusvaheliste organisatsioonide teine eesmärk, mis on hakanud pälvima tähelepanu. (Pacini & Wadlinger, 2018, p. 143) EL on variühingute vastu võitlemisel kasutanud tõhusaid meetmeid, sest maksudest kõrvalehoidumise takistamine on liikmesriikide ühine eesmärk. Äriühingute maksustamise käitumisjuhend oli juba sisaldanud sätteid *offshore* tegevuse vastu, kuid BEPS projekt ning ATAD on andnud rahvusvahelisele maksuõigusele uue arengutaseme (Erdo, 2019, p. 118). Uute reeglite väljatöötamine mõjutab positiivselt kogu maailma majandust (Benkraiem, *et al.*, 2022, p. 13). Teisest küljest on Euroopa õigusloomeprotsessi sageli peetud üsna tülikaks. Vaatamata sellele, et valdkonnas on vastu võetud vajalikud meetmed, kaasneb siseriikliku õigusesse ülevõtmisega pikk tähtaeg. (Mănescu, 2022, pp. 389-390) Singh jt (2020, p. 163) on esile toonud, et kirjanduses puudub majandusliku sisuga seotud nõuete ametlik käsitlus, mis takistab BEPS projektiga käivitatud muudatuse põhjendatud analüüsi.

Variühingute väärkasutamise vältimiseks on variühingute loomisel vaja nõuda tegelike kasusaajate avalikustamist ning luua tegelike kasusaajate ühisregistrid, et tõhusamalt variühingute väärkasutamist uurida (Vail, 2018, pp. 152-153). Registrate kasutamist raskendavad mitmed küsimused, nagu eraelu puutumatus rikkumine, finantsasutuste liigne koormamine, riigi suveräänsuse rikkumine, pangasaladuse hoidmine ja lepinguliste suhete rikkumine (Pacini & Wadlinger, 2018, p. 143). Nende probleemide tõttu edenevad ülemaailmsed jõupingutused teabevahetuse ja üksuste omandilise kuuluvuse läbipaistvuse laiendamiseks maksudest kõrvalehoidumise vähendamiseks tagasihoidlikus tempos (Pacini, *et al.*, 2020, p. 36). Avalikustamise ja teabevahetuse tase on tõusnud ning EL-i institutsioonid seisavad silmitsi praeguste väljakutsetega nagu koostöö ja jõulisem suhtumine. (Erdo, 2019, p. 118) Kuna variühingute ebaseaduslik kasutamine on ülemaailmne probleem, on probleemi tõkestamiseks vaja ülemaailmset vastutust (Vail, 2018, p. 153). Rahvusvaheline koostöö on maksustamise vältimise vastase poliitika küsimustes soovimatute tagajärgede vältimiseks olulisel kohal (Bilicka *et al.*, 2022, p. 15). Pacini jt (2020, p. 36) leiavad, et Ameerika Ühendriigid saaksid võtta initsiatiivi kehtestades ranged rahapesuvastased eeskirjad koos tõhusa rakendamisega.

Mănescu (2022, p. 389) leiab, et Euroopa Komisjoni algatus annab keerulise valdkonna reguleerimiseks tõenäoliselt teada, et majanduslik ja rahaline reaalsus on näidanud, et füüsilistel või juriidilistel isikutel on vajalik intellektuaalne võimekus ja rahalised vahendid, et olla peaaegu iga kord õigusloomeprotsessist sammu võrra ees. Lisaks püüavad paljud riiklikud või riikidevahelised huvigrupid pidevalt areneda, et vältida maksuhaldurite tähelepanu. Ülemaailmsed jõupingutused maksualase teabevahetuse ja üksuste omandisuhete läbipaistvuse parandamiseks edenevad tagasihoidlikus tempos (Pacini & Wadlinger, 2018, p. 143). Samal ajal kui Euroopa Liidu poliitikakujundajad töötavad välja lahendusi maksude vältimise lõpetamiseks, otsivad suurettevõtete omanikud omakorda võimalusi, kuidas nendest hoiduda (Joppe & Spröge, 2016, p. 265).

Riikide valitsused soovivad, et kodumaised äriühingud, kellele on antud õiguslik staatus, õigused ja privileegid, järgiksid oma loomisel ja käitumisel selgeid reegleid. Ettevõtte loomisel peaks olema selgelt teada, kes üksuse lõi ning kes on ettevõtte omanikud. See tekitab usaldusväärset riikide vahel ning võib lahendada lisandunud probleeme ning kontrolli kaotamist, mis võivad tekkida piiriülese, eelkõige ebaseadusliku tegevusega tegelemisel. (Allred, *et al.*, 2017, p. 614) Rahvusvahelised ettevõtted peavad oma struktuuri kriitilise pilguga

üle vaatama, et teha kindlaks ettevõtjad, keda võib variühingute direktiivi tähenduses pidada variühinguks, et vältida ettenägematuid nõuete täitmisega seotud probleeme ja maksutagajärgi. (Kloprogge, *et al.*, 2022, p. 58) Võitlus rahvusvahelise maksustamise vältimise ja muude korrupsioonivormide vastu suurendab maksutuluseid, mis on koondatud peamiselt valitsuse kulutuste ning oluliste avalike hüvede ja teenuste nagu infrastruktuuri, hariduse, tervishoiu, avaliku ohutuse ja kaitse rahastamiseks, seeläbi parandades kodanike elukvaliteeti ning tuues kasu nii tänastele põlvkondadele kui ka tulevastele maksumaksjatele. (Benkraiem, *et al.*, 2022, p. 13)

Joppe ja Sproge (2016, p. 265) leiavad, et ülemaailmne maksude ühtlustamine võiks olla ainus lahendus seoses maksuparadiiside ja *offshore* piirkondades asuvate ettevõtetega, mida kasutatakse maksuplaneerimisel. Bilicka jt (2022, p. 15) on oma uuringus välja toonud, et maksude vältimise vastaste meetmete rakendamisel ilma rahvusvahelise koostööta võivad olla tahtmatud tagajärjed ja ülekanduv mõju, kus ettevõtjad võivad vähendada oma äritegevust asukohariigis, aga suurendada seda hoopis mujal. Kuigi kahepoolsete lepingute kasutamine võib olla tõhus variühingute kui ka maksuparadiiside vastu võitlemisel, jätkavad variühingud liikumist jurisdiktsioonidesse, mis ei sõlmi teiste riikidega kahepoolseid lepinguid. Kahepoolsete lepingute asemel oleks vaja mitmepoolseid lepinguid, mis hõlmaks paljusid jurisdiktsioone (Vail, 2018, p. 153). Vail (2018, p. 153) toob näitena välja EL-i rahapesuvastase direktiivi, mis nõuab tegelike kasusaajate avalikustamist, annab volitused ühiste registrite loomiseks, näeb ette karistused nõudeid mittetäitvatele üksustele ning käsitleb muid väiksemaid küsimusi ja erandeid. Hea tõukejõu annaks see, kui Ameerika Ühendriigid kõigepealt läbipaistvuse küsimustega näiteks Delaware'i osariigis tegeleks ning seejärel mitmepoolseid lepinguid sõlmiks, et hõlbustada teabevahetust. Lisaks Vailile (2018, p. 153) on Delaware'i osariigile selles kontekstis tähelepanu juhtinud ka Dyreng jt (2013, p. 769).

Kokkuvõtvalt võib märkida, et erinevad organisatsioonid on variühingute kaudu maksudest vältimise vastu võidelnud. Senistes pingutustes saab esile tuua CFC reegli, üleminekueeskirja, tulumaksu lahkumisel, intresside mahaarvamise piiramist ning üldist kuritarvitustevastast eeskirja, kui muid eeskirju ei kohaldata. Siiski on Euroopa Komisjon arvamusel, et olemasolevad EL-i tasandi maksuvahendid ei sisalda selgesõnalisi sätteid, mis oleksid suunatud variühingutele.

## 2. MAJANDUSLIKU SISU KÄSITLUS VARIÜHINGUTE DIREKTIIVIS

### 2.1. Uuringu meetodika, protsess ja valim

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks viiakse läbi kvalitatiivne empiiriline uuring. Andmekogumise meetodina kasutatakse lõputöös dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Töös oli dokumendianalüüsi eesmärgiks uurimisküsimustega seonduvalt täiendada teooriast tulenevaid ning ekspertintervjuudega saadud seisukohti, mida dokumendianalüüs ka võimaldab. Dokumendianalüüsi valimi puhul on tegemist eesmärgistatud valimiga (inglise keeles *purposive sample*), mis tähendab, et uuritavad üksused valitakse kindla kriteeriumi alusel (Õunapuu, 2014, lk 143), mis aitavad leida vastust uurimisküsimustele. Dokumendianalüüsi jaoks otsiti dokumente, mis käsitlevad variühingute direktiivi ja sellest tulenevat majanduslikku sisu. Kasutatud on avalikult kättesaadavaid dokumente, mille täispikk nimekiri on toodud lisana „Dokumendianalüüsi valim“ (vt lisa 1). Õigusaktid ja teemakohased analüüsid on kättesaadavad dokumentide kujul. Töö mõistes on dokumendianalüüs vajalik, et teha kindlaks direktiivi põhimõtete sisu ning koguda andmed majandusliku sisu olemuse kohta.

Andmeanalüüsimeetodina rakendatakse kvalitatiivset sisuanalüüsi. Kvalitatiivne sisuanalüüs on sobiv meetod nähtuse kirjeldamiseks, sest see keskendub kirjeldavate andmete koondamisele ja kokkuvõtmisele (Drisko, 2020, p. 738). Sisuanalüüs on kasulik suurte andmemahtudega tegelemisel. Analüütiline uurimine hõlmab dokumentides sisalduvate andmete leidmist, valimist, hindamist, mõtestamist ja sünteesimist. Valitud uurimismetoodika aitab välja selgitada, kuidas hinnata majanduslikku sisu lähtuvalt variühingute direktiivist. Analüüsi eelisteks on kogu andmekogumi süsteemiline korraldus ja mustrite tekkimine andmete võrdlemise kaudu (Cassell & Bishop, 2019, p. 199). Lõputöös analüüsitakse majandusliku sisu uurimiseks variühingute direktiivi ning täiendavaid teemakohaseid dokumente.

Valim on eesmärgistatud, mille puhul on uuritavad dokumendid kaasatud kindlate kriteeriumide alusel (Õunapuu, 2014, lk 143). Dokumendid peavad olema õigusaktid või õigust loovad dokumendid ning dokumentide sisu otseselt seotud majandusliku sisu käsitlusega (vt lisa 1). Olulisel kohal on kindlaks teha dokumentide asjakohasus uurimisprobleemile ja

eesmärgile ning kas dokumendi sisu vastab uuringu kontseptuaalsele raamistikule. Lisaks sellele ka autentsus, usaldusväärsus, täpsus ja representatiivsus. (Bowen, 2009, p. 33) Stemler (2001, p. 8) leiab, et sisuanalüüsi peamine eelis tuleneb asjaolust, et see on süstemaatiline protsess, mille kasutamisel koondatakse tekst väiksematesse sisukategooriatesse, mis põhinevad selgesõnalistel kodeerimisreeglitel. Andmete seest otsitud teemad kodeeritakse vastavalt teemadele, mis moodustavad koodipuu. Koodipuu võimaldab struktureeritud lähenemist andmete tõlgendamisele (Cassell & Bishop, 2019, p. 196). Töös on kasutatud suunatud sisuanalüüsi meetodit, mis on deduktiivne lähtumine teooriast, mille eesmärk on kinnitada või edasi arendada teoreetilist raamistikku või teooriat. Olemasolev teooria või senised uurimused hõlbustavad uurimisküsimuse fokuseerimist. Need aitavad teha oletusi huvipakkuvate muutujate ja nendevaheliste suhete kohta, mis omakorda võimaldab määrata esialgse kodeerimisskeemi või koodidevahelised suhted. (Laherand, 2008, lk 292) Suunatud sisuanalüüsi meetodi puhul tekkisid koodid analüüsi käigus.

Kvalitatiivse uurimuse teises osas kasutatakse andmete kogumise meetodina intervjuusid. Eeldatakse, et kvalitatiivset uuringut läbi viies kasutatakse mitut lähenemist ja kinnitust erinevate allikate ja meetodite abil (Bowen, 2009, pp. 27-28). Valim koostatakse kindlal eesmärgil ehk kasutatakse eesmärgistatud valimi põhimõtet. Eesmärgistatud valim tähendab valimi koostamist kindlal eesmärgil, kus uuritavad nähtused valitakse üldkogumis valimisse kindla kriteeriumi alusel. (Õunapuu, 2014, lk 143) Valimisse kuuluvad intervjuueeritavad, kes puutuvad oma töös kokku rahvusvahelise maksustamisega. Dilley (2004, p. 129) leiab, et intervjuueerimine on informatiivne ja vajalik ning see annab edasi valimi arusaamad, mis on formuleerunud konkreetsest informatsioonist. Intervjuude eesmärk on saada intervjuueeritavate hinnangud variühingute direktiivist tulenevast majandusliku sisu hindamisest ning sellega kaasnevatest probleemidest. Uurimisküsimuste seos intervjuu küsimustega on toodud alljärgnevas tabelis (vt tabel 1).

Tabel 1. Uurimisküsimuste seos intervjuu küsimustega (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Intervjuu küsimus
Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?	<p>Kuidas leiab majandusliku sisu test probleemile lahenduse?</p> <p>Kuidas võiks variühingute direktiiv jätkuvat maksudest kõrvalehoidumist variühingute väärkasutamise kaudu muuta?</p> <p>Kas direktiivist peaksid tulenema maksutagajärjed või võiks piirduda infovahetusega variühingute kohta ja iga liikmesriik saaks ise otsustada, mida teha variühingutega olemasolevaid kuritarvituse vastaseid meetmeid kasutades?</p>
Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?	<p>Mis probleemid võivad esineda majandusliku sisu hindamisel?</p> <p>Kas majandusliku sisu raamistikku saab luua, kui ühtlustatud kontseptsioon puudub?</p> <p>Kas algatus tekitab liidule, riikide valitsusele, piirkondlikele või kohalikele ametiasutustele, ettevõtjatele või kodanikele rahalisi või halduskulusid?</p>

Lõputöö raames viidi läbi neli intervjuud. Intervjuude valimisse kuulusid Eesti Tööandjate Keskliidu nõunik, Maksu- ja Tolliameti juhtiv maksuaudiitor, konsulteerimisettevõtete maksupartner ning juhtiv maksunõustaja. Kolm intervjuud viidi läbi Teams'i vahendusel ning üks intervjuueeritav saatis vastused kirjalikult. Intervjuu küsimused (vt lisa 3) hõlmasid teemasid, mis puudutavad majandusliku sisu hindamist ning hindamisega kaasnevad probleemid. Eesmärk on seletada sotsiaalset fenomeni selle loomulikes tingimustes. Lõpptulemusena luuakse kirjeldus, kus analüüsiprotsess on induktiivne, sest huvitatakse subjektiivsetest tähendustest. (Õunapuu, 2014, lk 53) Uurides erinevate meetodite abil kogutud teavet, võib teadlane kinnitada järeldusi andmekogumites ja seega vähendada võimalike kallutuste mõju, mis uuringus esineda (Bowen, 2009, pp. 27-28). Kõigil temaatilise analüüsi vormidel on kaks põhiprotsessi, teemade määratlemine ja teemade organiseerimine, millest arenevad välja erinevad temaatilised kategooriad ja alamkategooriad (Cassell & Bishop, 2019, p. 198). Mõlema analüüsi puhul loodi koodipuu (vt lisa 2 ja lisa 4).

## 2.2. Uuringu tulemused

### 2.2.1. Dokumendianalüüsi tulemused

Dokumendianalüüsi eesmärk on analüüsida Euroopa Komisjoni dokumente ja õigusakte, saamaks aimu, kuidas hinnata majanduslikku sisu variühingute direktiivist lähtuvalt. Dokumendianalüüs on seotud esimese, teise ja kolmanda uurimisküsimusega, milleks on „Kuidas määratleda majandusliku sisu mõistet variühingute direktiivist lähtuvalt?“, „Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?“ ja „Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?“. Dokumendianalüüsi põhjal koostatud kategooriad ja koodid on leitavad lisana „Dokumendianalüüsi koodipuu“ (vt lisa 2).

Tabel 2. Dokumendianalüüsi põhjal koostatud esimene kategooria ja koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Koodid
Kuidas määratleda majandusliku sisu mõistet variühingute direktiivist lähtuvalt?	<b>Kategooria 1</b> Minimaalse majandusliku sisu määratlus	Kood 1. Faktide ja asjaolude küsimus Kood 2. Kehtivatel standarditel põhinemine Kood 3. Tsentraliseeritus Kood 4. Majanduslik kohaolek Kood 5. Ruumid Kood 6. Pangakonto Kood 7. Juht Kood 8. Töötajad

**Esimene kategooria** moodustati majandusliku sisu mõiste määratlemiseks variühingute direktiivist lähtuvalt, et tuua esile, milles see seisneb ning mis kriteeriumide järgi majanduslikku sisu hinnatakse. Esimene kategooria koosneb kaheksast koodist (vt tabel 2). Majanduslik sisu sõltub variühingute direktiivi (D1) järgi lõppkokkuvõttes iga konkreetse äriühingu **faktidest ja asjaoludest** (kood 1). Konkreetseid asjaolusid, tuleks hinnata iga ettevõtte puhul eraldi. Kuigi Euroopa Komisjoni töödokumendile (D6) toetudes on olemas EL-i kohtupraktika, millega kehtestatakse majandusliku sisu nõuete üldpõhimõtted, on selle kohaldamisala piiratud iga konkreetse vaidlusaluse juhtumiga. Selleks, et tagada vastavus asjakohastele rahvusvahelistele standarditele, peaks ühtne minimaalne tase **põhinema kehtivatel liidu ja rahvusvahelistel standarditel** (kood 2), mis käsitlevad olulist majandustegevust maksusoodustusrežiimide kontekstis või äriühingute maksustamise



puudumise korral (BEPS-i meede 5, vt lk 9) nagu need on välja töötatud kahjulike maksutavade foorumi raames. Euroopa Liidu Nõukogu (D8) soovib Euroopa Komisjonil tagada kooskõla juba kehtiva asjakohase rahvusvahelise ja ühise EL-i standardiga, sest seda juba on põhjalikult arutatud. EL-i algatus looks lisaväärtust võrreldes sellega, mida on võimalik saavutada paljude riiklikul tasandil võetavate meetmetega. Kui õigusnorme koostatakse **tsentraliseeritult** (kood 3), tasakaalustatakse siseturul esinevaid lahknevaid huve tervikpilti arvesse võttes.

Oluline aspekt minimaalse majandusliku sisu hindamisel on Euroopa Komisjoni (D2) hinnangul **majanduslik kohaolek** (kood 4). Variühingute direktiivis (D1) peetakse minimaalse majandusliku sisu kriteeriumideks liikmesriigis asuvaid **ruume** (kood 5), mis on ettevõtja kasutuses, vähemalt üks enda ja aktiivne **pangakonto** (kood 6) liidus ning vähemalt üks ettevõtja lähedal asuv **juht** (kood 7). Juhi vaatest on oluline, et ta oleks volitatud tegema otsuseid seoses tegevustega, mis annavad ettevõtjale asjaomast tulu. **Töötajate** (kood 8) kriteeriumi puhul on suurema osa ettevõtja täistööajale taandatud töötajate alaline elukoht äriühingu asukohaliikmesriigis. Algselt toodi kindla arvuna välja viis töötajat, aga Euroopa Parlamendi seadusandliku resolutsiooniga (D9) tehti muudatusettepanek arvestada töötajate arvu täistööaja ekvivalendi alusel (mida esitatakse dokumentaalsete tõendite koondaruandes). Muuhulgas tehti ka muudatusettepanek ruumide puhul arvestada sama kontserni üksustega jagatavaid ruume ning pangakonto puhul lisati juurde panga- või e-raha konto element.

Tabel 3. Dokumendianalüüsi põhjal koostatud teine kategooria ja koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Koodid
Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?	<b>Kategooria 2</b> Majandusliku sisu hindamise võimalused	Kood 1. Majandusliku sisu test Kood 2. Ettevõtja enesehindamine Kood 3. Riskijuhtumite tuvastamine Kood 4. Eelduse ümberlükkamine Kood 5. Automaatne teabevahetus Kood 6. Maksuõiguslikud tagajärjed

**Teine kategooria** moodustati majandusliku sisu hindamise võimaluste selgitamiseks. Kategooria koosneb kuuest koodist (vt tabel 3). Variühingute direktiivis (D1) on eelkõige sätestatud **majandusliku sisu test** (kood 1), mis aitab liikmesriikidel teha kindlaks juhtumid, kus variühinguid väärkasutatakse maksustamise eesmärgil. Kavandatud õigusnormid tuginevad ettevõtjate **enesehindamisele** (kood 2), kus ettevõtja hindab ja esitab aruande selle riigi maksuametile, kus ta on maksuresident (D2). **Tuvastatakse riskijuhtumid** (kood 3), kus

Euroopa Liidu Nõukogu arvamuse (D8) kohaselt jagatakse eri liiki ettevõtjad kaheks. Esiteks, kelle puhul on oht, et neil puudub majanduslik sisu ning teiseks, kelle puhul oht on väike. Riskijuhtumid on direktiivi (D1) kohaselt need, mille korral on samal ajal mitu tunnust, mis tavaliselt tuvastatakse ettevõtjate puhul, kellel puudub majanduslik sisu. Teine etapp, mis on majandusliku sisu testi kese, määrab ära ettevõtja majandusliku sisu olemasolu (eelnevalt mainitud ruumid, pangakonto ja juht). Selles etapis käsitletakse direktiivi (D1) järgi ainult neid ettevõtteid, keda peetakse esimeses etapis ohtu kujutavateks. Kui üks minimaalse majandusliku sisu näitajatest ei ole täidetud, peetakse üksust Euroopa Komisjoni mõjuhinna (D2) järgi variühinguks. Tunnistades eelnevalt mainitud asjaolu, et majanduslik sisu on faktide ja asjaolude küsimus, hõlmab direktiiv (D1) **eelduste ümberlökkamise** (kood 4) mehhanismi, mis võimaldab maksumaksjatel vaidlustada testi tulemus, esitades muuhulgas tõendid teatava struktuuri aluseks olevate äriliste mittemaksuliste kaalutluste kohta. Variühingute direktiivi (D1) kohaselt on vastupidise tõendamise võimalus väga oluline, sest majandusliku sisu test põhineb näitajatel ja ei pruugi sellisena hõlmata iga üksikjuhtumi konkreetseid fakte ja asjaolusid. Seega on ettevõtjal õigus esitada põhjendus, et ta ei ole variühingu direktiivi tähenduses variühing. Euroopa Parlamendi seadusandlikus resolutsioonis (D9) on nimetatud dokumentaalsete tõendite kokkuvõtlik aruanne, mis sisaldab ettevõtja tegevuse lühikirjeldust, töötajate arvu täistööajale taandatuna ning kasumi või kahjumi suurus enne ja pärast makse.

Lisaks hõlmaks direktiiv ka variühinguid käsitleva halduskoostöö ja **automaatse teabevahetuse** (kood 5) mehhanismi. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (D5) leiab, et kontrollide korrektseks läbiviimiseks ja teabe jagamiseks peaks maksuhalduril olema selleks asjakohane suutlikkus ja piisavad vahendid. Variühingute direktiiv (D1) näeb ette **maksuõiguslikud tagajärjed** (kood 6) tõhususe suurendamiseks. Selleks, et tagada maksukindlus ja minimaalne kooskõlastatuse tase kõigi liikmesriikide vahel, on vaja kehtestada minimaalne rahaline karistus. Mõjuhinna kokkuvõttes (D7) on neljast võimalikust variandist eelistatud neljas (esimene variant on pehme õiguse variant, teine peamine regulatiivne variant, kolmas halduskoostöö ja teabevahetus ning neljas tagajärjed), sest see hõlmab kõiki teise variandi elemente ja kolmanda variandi kohast maksuhalduritevahelist teabevahetust ning täiendab neid ühise karistuste raamistikuga. Neljas variant peaks kõige paremini täitma algatuse eesmärgi, avaldades maksumaksjatele suurimat hoiatavat mõju, tekitamata samas ettevõtjatele või maksuhalduritele ebaproportsionaalseid kulusid.

Tabel 4. Dokumendianalüüsi põhjal koostatud kolmas kategooria ja koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Koodid
Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?	<b>Kategooria 3</b> Majandusliku sisu hindamisega seotud probleemid	Kood 1. Ühtne määratlus puudub Kood 2. Killustatus Kood 3. Eeskirjade erinevus Kood 4. Eri meetmete koostoime Kood 5. Regulatsioon puudub Kood 6. Liigne halduskoormus Kood 7. Digitaliseerumine

**Kolmas kategooria** keskendub probleemidele, mis majandusliku sisu hindamisega võivad tekkida. Kolmandas kategoorias on seitse koodi (vt tabel 4). Majandusliku sisu kriteeriumid on EL-i tasandil olemas erinevates kontekstides, aga Euroopa Komisjoni (D2) hinnangul, **puudub standartne ja terviklik määratlus** (kood 1), mis iseenesest selgitab hetkel piiratud võimet mõõta või mõista maksupettuste ulatust variühingute poolt. Majanduslikku sisu on keeruline määratleda, sest nagu ka varasemalt mainitud, sõltub majandusliku sisu puudumise hindamine iga konkreetse ühingu faktidest ja asjaoludest. Konkreetsete näitajate valimisel võetakse maksustamisel arvesse kehtivaid rahvusvahelisi ja EL-i standardeid olulise majandusliku kohaloleku hindamiseks. Standardid keskenduvad töötajate, ruumide ja seadmete olemasolule, mis on tegevuse jaoks olulised. Euroopa Töandjate Föderatsioon (D3) leiab, et tuleb ette olukordi, kus **kriteerium ettevõttele ei kohaldu** (kood 2), näiteks tegevusalade geograafilist mobiilsust arvesse võttes puuduvad seadmed.

Lähtudes variühingute direktiivist (D1) osutab maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vastaste õigusnormide läbivaatamine **killustatusele** (kood 3). Mõned liikmesriigid on välja töötanud sihipärased eeskirjad või tavad, sealhulgas majandusliku sisu kriteeriumid, et võidelda variühingute kuritarvitamise vastu maksustamise valdkonnas. Enamik liikmesriike ei kohalda siiski sihipäraseid eeskirju, kuid võivad tugineda üldistele kuritarvitustevastastele eeskirjadele, mida nad tavaliselt kohaldavad juhtumipõhiselt. Isegi nende väheste liikmesriikide puhul, kes on riiklikul tasandil välja töötanud sihipärased eeskirjad, **erinevad eeskirjad** (kood 4) märkimisväärselt ning kajastavad pigem riigisiseseid maksusüsteeme ja -prioriteete ega ole suunatud EL-i siseturu mõõtmele. Mõjuhinnangus (D2) on välja toodud, et kuigi maksulepingud võivad sisaldada majandusliku sisu kriteeriume ja tegeliku kasusaaja eeskirju, et vältida kuritarvitamist, erinevad need liikmesriigiti ja võivad olla väga erinevad ühe liikmesriigi ja teiste riikide vahel sõlmitud topeltmaksustamise vältimise

lepingute osas. Euroopa Komisjon toob mõjuhindangus (D2) välja, et need nõuded ei ole siiski õiguslikult siduvad ja on piiratud konkreetsete režiimide kontekstis. Praegune killustatus võib veelgi süveneda, kui liikmesriigid võtaksid meetmeid eraldi. Selline lähenemisviis põlistaks praeguse ebatõhususe ja moonutused **eri meetmete koostoimes** (kood 5). Kuigi mõned liikmesriigid on välja töötanud õigus- või haldusraamistiku, et kaitsta oma maksubaasi selliste skeemide eest, on asjaomastel õigusnormidel sageli piiratud mõju, sest neid kohaldatakse ainult ühe liikmesriigi territooriumil ja need ei hõlma tulemuslikult olukordi, mis puudutavad rohkem kui üht liikmesriiki. Lisaks on selles valdkonnas kohaldatavad siseriiklikud õigusnormid EL-i piires väga erinevad, samal ajal kui mõnel liikmesriigil **puudub üldse regulatsioon** (kood 6), mille abil võidelda majandusliku sisuta või minimaalse majandusliku sisuga ettevõtjate maksustamise eesmärgil väärkasutamise vastu.

Euroopa Tööandjate Föderatsioon on avaliku konsultatsiooni (D4) käigus välja toonud, et kui uus algatus toob kaasa täiendavad aruandlusnõuded, peaks Euroopa Komisjon tagama lihtsuse ning vältima **tarbetu halduskoormuse** (kood 7) ja kulude tekitamist ettevõtetele, kellel on juba praegu suur hulk maksudega seotud nõuete täitmise ja aruandluse kohustusi. Seetõttu tuleks uue algatusega võimalikult palju järgida varasemate DAC-ide haldusmenetlusi (mitte täiesti uut mehhanismi), tagades samas, et ei tekiks topelt aruandluskoormust selliste variühingute puhul, kes on juba hõlmatud DAC3, DAC4 ja DAC6-ga või kes on hõlmatud riiklike kooperatiivsete vastavusprogrammidega. Igal juhul tuleks uusi aruandlusnõudeid kohaldada asjaomaste äriühingute ja maksumaksjate suhtes otse, mitte vahendajate või kolmandate isikute suhtes. Majandusliku sisu nõuded on kehtestatud eelkõige traditsiooniliste ärimudelite kontekstis ja võivad digitaalsete ärimudelite puhul olla vähem sobivad. Siiski tuleb ka tunnustada, et majanduse **digitaliseerumine** (kood 8) on jätkuv protsess, mis on muutnud äritegevust, kuid teatud füüsiline kohalolek näib olevat praegugi hädavajalik ja seda ei saa kõrvale jätta.

Dokumendianalüüsi eesmärk oli leida vastused küsimustele „Kuidas määratleda majandusliku sisu mõistet variühingute direktiivist lähtuvalt?“, „Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?“ ja „Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?“. Majanduslik sisu sõltub iga konkreetse äriühingu faktidest, mida tuleks hinnata iga ettevõtte puhul eraldi. Variühingute direktiivi järgi peetakse siiski oluliseks elemente nagu ruumid, mis on üksnes ettevõtja kasutuses, vähemalt üks oma ja aktiivne pangakonto liidus ning üks juht, kelle elukoht on ettevõtja lähedal, või piisav arv ettevõtja töötajaid, kes tegelevad põhitulu teeniva tegevusega ja elavad ettevõtja läheduses. Kuna variühingut on keeruline

määratleda ning majandusliku sisu hindamine sõltub iga äriühingu asjaoludest, näeb direktiiv ette seitsmeastmelise majandusliku sisu testi, mis aitab liikmesriikidel teha kindlaks ettevõtjad, kes tegelevad majandustegevusega, kuid kellel puudub minimaalne majanduslik sisu ja keda väärkasutatakse maksusoodustuse saamiseks. Variühingute direktiiviga nähakse ette ka automaatne teabevahetus ning võimalus taotleda teiselt liikmesriigilt maksuauditi tegemist laiemale ettevõtjate rühmale, keda käsitatakse ohtu kujutavatena, sest nad vastavad teatavatele tingimustele. Majandusliku sisu hindamise probleemide analüüsimisel saab järeldada, et kriteeriumid on EL-i tasandil olemas erinevates kontekstides, aga puudub terviklik määratlus, mis selgitab hetkel piiratud võimet mõõta või mõista maksupettuste ulatust variühingute poolt. Lisaks on liikmesriigiti eeskirjad erinevad või puuduvad sootuks. Dokumendianalüüsist selgus, et üheks probleemseks punktiiks võib kujuneda ka liigne töökoormuse tekkimine maksuhalduritele ning halduskoormus ettevõtjatele.

### 2.2.2. Intervjuude tulemused

Lõputöö raames viidi läbi intervjuud, et leida vastused kahele uurimisküsimusele, milleks on „Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?“ ja „Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?“. Intervjuude analüüsi põhjal koostatud kategooriad ja koodid on leitavad lisana „Intervjuude analüüsi koodipuu“ (vt lisa 2).

Tabel 5. Intervjuude analüüsi põhjal koostatud esimene kategooria ja koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Koodid
Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?	<b>Kategooria 1</b> Majandusliku sisu hindamise võimalused	Kood 1. Kriteeriumide kogum Kood 2. Erinevus sisu hindamisel Kood 3. Riikide eripäradega arvestamine Kood 4. Tegelik sisu olemasolu Kood 5. Majandusliku sisu test Kood 6. Andmevahetus Kood 7. Maksutagajärjed iga liikmesriigi otsustada

**Esimene kategooria** keskendub majandusliku sisu hindamise võimalustele ning koosneb seitsmest koodist (vt tabel 5). Intervjuude tulemustest selgub, et majandusliku sisu olemuse saab kokku võtta **kriteeriumide kogumina** (kood 1), sest kui vaadata kriteeriume tervikuna, saab eristada variühinguid äriühingutest. Majandusliku sisu kriteeriumidena toodi välja nii

liikmesriigis olevat pangakontot kui ka töötajate arvu. Leiti, et variühingute direktiivist tulenevad kriteeriumid on praktilised, sest kui majandusliku sisu nõuded on täitmata, siis viitavad need variühingu riskile. Samas lisas üks intervjueeritavatest: „*Ei saa öelda, et kui mingid punktid on täitmata siis kohe on probleem ning kui mingid teised punktid on täidetud, siis ei ole probleemi, pigem saab sisu hinnata tervikuna iga ettevõtte puhul eraldi.*“

Samas toodi välja, et näiteks majandusnäitajate ning sarnaste indikaatorite pealt on majanduslikku sisu hinnata keeruline, sest võib ette tulla olukordi, kus töötajaid ei ole, aga seejuures majanduslik sisu on olemas. Vastavalt majandusliku tõlgendamise põhimõttele ei ole võimalik kõike reguleerida. Majandusliku sisu hindamisel tuleb tähelepanu pöörata sellele, et millega täpsemalt tegeletakse, sest **sisu hindamine varieerub** (kood 2). Kui tegemist on ettevõttega, mida on võimalik juhtida kaugelt ning ettevõtte tegevuskohas ei ole töötajate olemas- või kohalolu vajalik, siis ei ole võimalik ettevõtet hinnata kõikide direktiivis ettenähtud kriteeriumite järgi. Intervjueeritav lisas: „*Suures pildis on küsimus, mis moodustab majandusliku sisu, sest meil ei ole paarikümne aasta jooksul Euroopa Kohus isegi suutnud seda kirja panna. Eelmised direktiivid ka ei räägi sellest midagi, seega raske on seda mõistet määratleda ja mõelda täpsemalt, et mis see siis on ja mis mitte.*“ Direktiiv ei suuda potentsiaalselt kõiki olukordi ette näha ja neid kindlate kriteeriumide näol reguleerida. Kui nimetada teatud tingimustele vastavad ettevõtted automaatselt variariühinguteks, kellele rakendub maksustamisel tavapärasest erinev kord, võib tekkida olukord, et nende hulgas on ka neid, kes tegelikult variühingud ei ole. Näiteks **riikide eripärasid** (kood 3) arvesse võttes toodi ühe lävendikriteeriumina esile see, kas ettevõtte juhatuse liikmed asuvad või elavad väljaspool liikmesriiki.

Majandusliku tõlgendamise põhimõtte järgi hinnatakse tehingu või tegevuse **tegelikku sisu** (kood 4), mida maksustamisel arvestatakse. Ühtsete kriteeriumide alusel ei saa äriühinguid variariühinguteks kvalifitseerida ja tihti vajavad need inimlikku sekkumist või hindamist, et tegelikku tausta mõista. Hindamisel on võimalik kindlaks teha, kas konkreetse äriühingul on tegelik sisu olemas ning kas tal on üldse seos asukohariigiga või on äriühing kõigest formaalne keha tehingute ahelas. „*Tavaliselt need, kes skeeme teevad, on need, kellel on tekkinud kapital, millega üldse saab mingit skeemi teha. Piiriülese tulumaksuskeemi tegemine eeldab nõustajate abi, mis eeldab piisavat ressursi, et see ka ära teha. Seda ei lähe tõenäoliselt tegema väiksed ettevõtted.*“ Reguleerimine muudaks agressiivse maksuplaneerimise kulukamaks, mis nõuab rohkem vahendeid ning saab eeldada, millel on variühingute väärkasutamist pärssiv mõju.

Intervjuudest selgub, et variühingute direktiivist tulenev **majandusliku sisu test** (kood 5) on majandusliku sisu hindamise seisukohast efektiivne abimeede. Näitena toodi ka Hollandis kasutusel olnud sarnaseid teste nagu *motive test*, *asset test* ja *subject-to-tax test*. Majandusliku sisu hindamisel on esmalt oluline aru saada äriühingu eesmärgist ning milleks seda kasutatakse. „*Tihti peale kasutatakse maksuparadiise ka selleks, et tegelikke kasusaajaid ära peita, ka maksunduslikel eesmärkidel, siis on tulnud välja, et see on ainult üks osa sellest ning teatud asju saab teha jätkuvalt, mitte ainult maksuparadiisides, vaid miks mitte ka Eesti, Läti ja Leedu vahel. Omaette küsimus on, kuidas defineerida variühingut ja mis eesmärgil seda kasutatakse.*“ Kui riskiga ettevõtte avastatakse, oleks variühingu tunnus üks riskiindikaator teiste hulgas. Nii EL-is kui ka teistes suuremates riikides on võimalused, mida saab tulumaksu kui ka käibemaksu poole pealt jätkuvalt ära kasutada erinevate struktuuride kaudu maksukohustuste vältimiseks. Näiteks on võimalik maksulepingtest tulenevate soodsate tingimuste või erinevate siseriiklike õiguste koosmõjul luua erinevaid kunstlikult maksukoormust vähendavaid võimalusi

Variühingute direktiivis on tulnud esile **andmevahetuse** (kood 6) aspekt. Läbi andmevahetuse on liikmesriikidel võimalik avastada riskiga äriühingud. „*Kui me saame teada, et meil on riigid, kus kasutatakse selliseid skeeme rohkem ning kui me saame informatsiooni, et seal on variühingute tunnustele vastavad ettevõtted, siis see aitaks leida probleemseid kaasuseid.*“ Leiti, et andmevahetuse mõttes omaks variühingute direktiiv positiivset mõju, sest see võimaldab liikmesriikide vahel infot vahetada ning hinnata vajaduse- või riskipõhiselt kas tegemist on variühinguga.

Intervjuudest selgub, et **maksutagajärjed peaksid olema iga liikmesriigi enda otsustada** (kood 7). Samas leiti ka, et direktiiv peaks andma juhtnöörid või olema maksutagajärgede osas abiks, sest kui kaasnevad automaatsed tagajärjed ettevõtete jaoks, siis see võib kujuneda ebaõiglaseks, kui seda tehakse liikmesriigiti erinevalt. Seejuures tõdes intervjuueeritav: „*maksutagajärgede rakendamiseks on Eesti seadustes paragrahvid olemas, lisaks kuritarvituse vastasele sättele ka muud paragrahvid ning meil ei oleks muud maksustamise alust vaja. Kaasusi oleks võimalik juba olemasoleva regulatsiooni sees lahendada ning ma pigem ei tahaks seda keerulisemaks ajada.*“ Seega maksutagajärgede rakendamisel Eesti vaatest piisaks MKS §-ist 84 või TuMS §-ist 5<sup>1</sup> ning täiendavaid muudatusi siseriiklikult teha ei tahetaks.

Tabel 6. Intervjuude analüüsi põhjal koostatud teine kategooria ja koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Koodid
Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?	<b>Kategooria 2</b> Majandusliku sisu hindamisega seotud probleemid	Kood 1. Mõiste laialivalgumus Kood 2. Tõlgendusruum Kood 3. Liikmesriikide eripärad Kood 4. Ettevõtjate pahauskus Kood 5. Manipuleerimine Kood 6. Suur halduskoormus Kood 7. Administratiivse suutlikkuse erinemine riigiti Kood 8. Ühtse kontseptsiooni puudumine

**Teine kategooria** moodustati majandusliku sisu hindamisega seotud probleemide selgitamiseks. Teises kategoorias on kaheksa koodi (vt tabel 6). Üheselt toodi välja, et majandusliku sisu kriteeriumid võivad mõnedes riikides maksulaekumisi mõjutada, kuid see ei välista siiski probleemide teket. Riigikohus on erinevates kohtulahendites tähelepanu juhtinud, et majandusliku sisu mõiste on liiga **laialivalguv** (kood 1). Intervjueeritav lisas: „*Tegelikult tuleks mõistet täpsustada, aga maksuhalduri poole pealt seda igapäevaselt kasutades ei näe ma võimalust seda mingite indikaatoritega ära täpsustada, sest see on alati subjektiivne asjaolude pinnalt ning ei annaks olulist efekti.*“ Leiti, et kriteeriumide paikapanek lahendab teatud olukordi, aga teiselt poolt nähakse selles siiski ohtu. Võib ette tulla olukordi, kus tõendatakse ära variühingute majanduslik sisu, kuid ühing on loodud peamiselt eesmärgiga maksudest kõrvale hoiduda. „*Mõeldes sellise olukorra lahendusele Eesti kontekstis, siis võib tekkida olukord tulenevalt sellest, et Eestis on teistsugune tulumaksusüsteem võrreldes muu maailmaga, võib tulla ette, et mingisugused konkreetset kriteeriumid meie praktikast ei suuda reguleerida.*“ Ühe võimalusena toodi välja direktiivi karmim ülevõtmine siseriiklikult või kehtiva regulatsiooni täiendamine seni puudulikes osades.

Ühe võimaliku probleemkohana nähakse variühingute direktiivist tuleneva minimaalse majandusliku sisu näitajad. Kui kontseptsioon ning selle komponendid ei ole kirjeldatud detailselt ning arusaadavalt, jättes liigse **tõlgendusruumi** (kood 2), ei pruugi regulatsioon täita oma eesmärki. Juriidiliselt poolelt nõuab see laia valdkonna defineerimist ja lahtiselgitamist. „*Päeva lõpuks peame jõudma sinna, et kõik saavad üheselt ja ühtemoodi aru, substants on siia maani olnud suuresti tõlgendamise küsimus, midagi sellist ühtselt ära reguleerida on raske.*“ Variühingute direktiiviga ei suudeta ette näha või arvestada **liikmesriikide**



**eripäradega** (kood 3). Praktikas võib tekkida olukord, kus majandusliku sisu kriteerium ei suuda ära katta kõikide riikide võimalikke olukordi. Kõige suurema riskina nähakse seda, et variühingute hulka võidakse lugeda selliseid äriühinguid, mida ei kasutata maksustamise vältimiseks ja maksudest kõrvalehoidumiseks. Isegi kui tegemist on variühinguga, siis see ei tähenda automaatselt, et äriühing on loodud või omandatud eesmärgiga maksudest kõrvale hoiduda. Variühingu loomiseks võivad olla ka muud ärilised põhjused, näiteks riskide maandamine või äriühingu loomine teatud loa või õiguse saamiseks.

Probleemina toodi välja ka **ettevõtjate pahauskus** (kood 4), mida aruandlus on varasemalt näidanud. Luuakse aruandluskohustus, millega tahetakse lahendada konkreetset probleemi, aga see võib põhjustada edasisi probleeme. Intervjueeritav täpsustas: „*Juhtub see, et tehakse üks aruandlus aruandluse pärast ning tegelikult need, kes on heausksed või seadusekuulekad ettevõtted saavad mingi täiendava kohustuse, näevad vaeva, kulutavad aega ja raha, aga samas need, kes on pahausksed ja kes enne seadust ei täitnud, ei hakka ka seda aruandlust siis täitma*“ Seega olenemata aruandluskohustusest võidakse leida muid viise maksudest kõrvale hoidumiseks või võidakse aruannetes kajastada valeinfot.

Kardetakse, et majandusliku sisu test ei lahenda probleemi ära, sest sellega on võimalik **manipuleerida** (kood 5). Intervjueeritav tõi näitena: „*Müügitulu- ja bilansimahtudega on võimalik mängida nii raamatupidamisreeglitega seoses, aga ka lihtsalt läbi seotud isikute vaheliste tehingute. See on ressursi mõttes muidugi järgmine probleem.*“ Praktikas võib tekkida olukordi, kus jätkuvalt saab maksudest kõrvale hoiduda. Direktiivi eesmärk on majandusliku sisu tõendamine ning kui äriühing tõendabki selle ära, aga jätkab tegevusega, mille tulemusel tekib talle maksueelis, siis äriühingu vaatest saaks öelda, et probleemi ei ole. Kui sätestatakse kriteeriumid, mis kitsendavad või elimineerivad midagi, siis mõeldakse välja kuidas sellest mööda saab.

Tekkinud on **suur halduskoormus** (kood 6) riikidele isegi kui direktiivi ei ole veel kehtestatud, sest osaletud on läbirääkimistel ja koosolekutel ning tegeletud uute dokumentide ja ettepanekute lugemisega. „*Ressurssi on juba selle sisse pandud, aga kui see reaalselt rakendub, siis maksuametile tähendab see seda, et on vaja luua IT lahendused andmete esitamiseks ja deklaratsioonivormide loomiseks. IT süsteemide arendamine on kulukas, mis ei tähenda ka ühekordset lahendust, vaid jooksvaid ülalpidamiskulusid.*“ Kui majandusliku sisu nõudeid täpsustatakse liiga detailselt, siis võib olla keeruline sellisele definitsioonile vastavat üksust leida. Maksuhaldurite vaatest tähendab see seda, et tuleb hakata tuvastama variühinguid, mis

võib siseriiklikest võimalustest ja kriteeriumidest tulenevalt tekitada raskusi. „Direktiivis on väga kindlalt ära märgitud, et mis tulud lähevad arvestusse, kuid maksuhalduritel ei pruugi olla teavet sellele definitsioonile vastava isiku kohta, aga ometi tekib ametitele kohustus see järelevalve teha, et need variühingud üles leida ning vastavat infot vahetada.“ Lisaks sellele on vaja tegeleda järelevalvega, et tagada andmete esitamine ning välja töötada riskimetoodika riskiga ettevõtete leidmiseks. Direktiivist tulenevat tulu ja kulu suhet on raske hinnata, sest **riikide administratiivne suutlikkus** (kood 7) on erinev.

Samuti arvati, et majandusliku sisu raamistikku ei saa luua, kui **ühtlustatud kontseptsioon puudub** (kood 8). Kui iga riik mõtleb oma kontseptsiooni välja, siis see ei toimi. Kui jätta liiga suur tõlgendusruum või reguleerida direktiiv siseriiklikult liiga laialt, siis ei pruugi see anda soovitud tulemust. „Seal võivad olla mingisugused aspektid, mida iga riik saab ise mõelda, aga suures pildis peaks kontseptsioon olema olema, muidu direktiiv eesmärki ei saavuta.“ Peaks olema ühtne ühtlustatud juhend, mille liikmesriigid saavad siseriiklikult seadusesse üle võtta leebemalt või rangemalt. Kui teha raamistik infovahetuseks, aga igal liikmesriigil on erinev arusaam, siis tekib andmevahetuse mõttes palju probleeme. Samas tões intervjueeritav: „Jällegi ühtse raamistiku loomine on üsna keeruline, iga riik soovib oma võimekuse ja soovide järgi jõuda lahenduseni.“ Üldine murekoht on see, et ei ole võimalik teha laia universaalset kontseptsiooni ega ka täpset kriteeriumide kogumit. Teiselt poolt leiti, et oleks ikkagi mõistlik majanduslik sisu ära defineerida. Intervjueeritav nentis „siiani on piiriüleselt olnud keeruline tegutseda, sest mõnes riigis on majanduslik sisu olnud väga teiselt defineeritud ning jällegi teises riigis pole üldse mingeid juhiseid.“ Seda, kuidas **infotehnoloogia areng** (kood 9) võimaldab tulevikus äri teha, ei suudeta ette aimata ega näha ning vahel on keeruline platvormide puhul regulatsiooni arenguga kaasas käia ja reageerida. Eelkõige tekitab küsimusi see, kas viidatud säte võtab piisavalt arvesse ettevõtete digitaalset ärimudelit ning ka iduettevõtlusega seonduvat.

Intervjuude analüüsist võib järeldada, et majandusliku sisu nõudeid on keeruline kohaldada kindlate indikaatorite vaatenurgast, sest ei suudeta kõikide riikide ning ettevõtete eripäradega arvestada. Majandusliku sisu mõistmine on olnud suuresti tõlgendamise küsimus, midagi sellist ühtselt ära reguleerida on keeruline ning see oleneb iga konkreetse olukorra asjaoludest ja faktidest. Indikaatorite alusel automaatset maksustamist ei pooldata vaid tuleks vaadata üldpilti tervikuna. Majandusliku sisu test ei lahendaks probleemi ära, sest sellega oleks võimalik siiski manipuleerida, aga infovahetuse tekitamine ja seeläbi võimalike kahtlaste tehingute või isikute

tuvastamise võimaluste laiendamine läbi kriteeriumide oleks hea lahendus. Maksuhaldurite vaatest tuleb hakata tuvastama variühinguid, mis võib siseriiklikest võimalustest ja kriteeriumidest tulenevalt tekitada raskusi, sest halduritel ei pruugi olla teavet kindlale definitsioonile vastava üksuse kohta. Heal tasemel efektiivsust pole võimalik ühe direktiiviga saavutada ning riigiti on probleemid ja maksusüsteemid erinevad.

### **2.3. Järeldused ja ettepanekud**

Lõputöö uurimisprobleemile „Kuidas hinnata äriühingu tegevuse majanduslikku sisu variühingute direktiivi põhimõtetest lähtuvalt?“ lahenduse leidmiseks püstitati kolm uurimisküsimust. Järgnevas alapeatükis on nendele uurimisküsimustele vastatud lähtudes lõputöö teoreetilistest lähtekohtadest kui ka empiirilise uuringu raames leitud tulemustest. Alapeatüki lõpus on esitatud ettepanekud majandusliku sisu optimaalsemaks hindamiseks.

Vastates esimesele uurimisküsimusele „Kuidas määratleda majandusliku sisu mõistet variühingute direktiivist lähtuvalt?“ saab dokumendianalüüsi tulemuste alusel väita, et variühingute direktiivis peetakse minimaalse majandusliku sisu peamiseks kriteeriumideks liikmesriigis asuvaid ruume, pangakontot EL-is ning vähemalt ühte ettevõtja lähedal asuvat juhti. Siiski peetakse oluliseks tõsiasi, et majanduslik sisu sõltub lõppkokkuvõttes iga konkreetse äriühingu faktidest ja asjaoludest ning kriteeriume tuleks vaadata tervikuna. Teaduskirjanduses on välja toodud, et ei ole võimalik koostada universaalset majandusliku sisu nõuete loetelu, aga siiski võib leida rahvusvaheliselt teatavaid lähenemisviise (vt lk 9-10). Majandusliku tõlgendamise põhimõtte (vt lk 8-9) näol lähtutakse eelkõige tehingu majanduslikust sisust, mitte juriidilisest vormist. MKS §-ist 84 saab rääkida kui määratlemata õigusmõistest, mille puhul võib haldusorgani otsuse vaidlustada ning nõuda, et lõpliku tõlgenduse esitaks kohus, arvestades konkreetset olukorda ja sellega seotud asjaolusid.

Vastates teisele uurimisküsimusele „Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?“ selgub dokumendianalüüsist ja intervjuude analüüsist, et eelkõige on variühingute direktiivis sätestatud test, mis aitab liikmesriikidel teha kindlaks juhtumid, kus variühinguid väärkasutatakse maksustamise eesmärgil. Seejuures tuvastatakse riskiga äriühingud, kellel on võimalik ka variühingu eeldus ümber lükata. Majandusliku sisu test põhineb näitajatel ja ei pruugi sellisena hõlmata iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid. Direktiivist tulenevat automaatset teabevahetust peetakse oluliseks aspektiks, sest sellest lähtuvalt on võimalik

liikmesriikide vahel infot vahetades variühinguid avastada. Variühingute direktiiv näeb ette ka maksutagajärjed, mis suurendaks direktiivi tõhusust.

Kolmandale uurimisküsimusele, milleks oli „Millised probleemid võivad kaasneda majandusliku sisu hindamisel?“ leiti vastus samuti dokumendianalüüsi ja intervjuude käigus. Probleemid selgitati välja ja määratleti selleks, et luua eeldused ettepanekute esitamiseks selles osas, millega tuleks majandusliku sisu hindamisel arvestada. Analüüside käigus selgus, et peamiseks probleemiks on ühtse ja standardse määratluse puudumine. Kuigi on olemas kohtupraktika, millega kehtestatakse majandusliku sisu nõuete üldpõhimõtted, kohaldatakse neid ainult konkreetse maksustamiskorra raames. Majandusliku sisu mõistmine on olnud suuresti tõlgendamise küsimus (vt lk 8) ning seda ühtselt ära reguleerida on keeruline. Isegi kui panna kontseptsioon ja komponendid paika, võib jääda tõlgendusruum ning ei suudeta teatud kitsaskohti ära katta. Mõnes liikmesriigis on siseriiklikud eeskirjad olemas (vt lk 9-10 ja 12), tuues teise probleemina välja selle, et eeskirjad on liikmesriigiti erinevad, mis tähendab, et hetkeseis osutab killustatusele. Variühingute direktiivist tulenev majandusliku sisu test võib kaasa tuua ka tarbetu töökoormuse maksuhalduritele kui ka halduskoormuse ettevõtetele. Kui sätestatakse kriteeriumid, mis kitsendavad või elimineerivad midagi, siis mõeldakse välja kuidas sellest mööda saab.

Vastates küsimusena püsitatud uurimisprobleemile „Kuidas hinnata äriühingu tegevuse majanduslikku sisu variühingute direktiivi põhimõtetest lähtuvalt?“ leiab autor, et seitsmeastmeline majandusliku sisu testiga on võimalik kindlaks teha ettevõtja enesehindamise teel riskiga ettevõtted ning siis teises etapis määrata ettevõtja majandusliku sisu olemasolu. Kui üks minimaalse majandusliku sisu näitajatest ei ole täidetud, peetakse üksust variühinguks. Tunnistades asjaolu, et majanduslik sisu on faktide ja asjaolude küsimus, hõlmab direktiiv eelduste ümberlükkamise mehhanismi, mis võimaldab maksumaksjatel vaidlustada selles esitatud testi tulemus, esitades muuhulgas tõendid teatava struktuuri aluseks olevate äriliste mittemaksuliste kaalutluste kohta.

Tuginedes töö teoreetilisele osale ja uuringu tulemustele, tehakse **kolm ettepanekut**, mis on toodud alljärgnevalt.

1. Esimese ettepanekuna muuta variühingute direktiivis majandusliku sisu kriteeriume selliselt, et kolmest kriteeriumist peab olema täidetud kaks, et vältida variühingu staatust.

Nagu on tõestatud, määravad iga juhtumi puhul majandusliku sisu üksuste erinevad omadused (vt lk 14-15). Direktiiv peaks võtma arvesse, et kaasaegsete digitaalsete ärimudelite puhul on füüsilise kohalolu vajadus väiksem, kuid sellest hoolimata on sellistel äriühingutel majanduslik sisu. Tuleb ette olukordi, kus seotud osapooled kasutavad sama kontorit ning rendilepinguid eraldi ei allkirjastata. Kontsernid rendivad ruume ja sageli annavad neid allrendile ka teistele kontserni ettevõtetele. Paljud rahvusvahelised ettevõtted kasutavad kontsernikontot, kõrvaldades vajaduse, et tütarettevõtjatel oleksid oma pangakontod. Lisaks vaadeldakse direktiivis rohkem üksikuid üksusi, võtmata arvesse äriühingu üldist kohalolekut riigis. Suurel hargmaisel ettevõttel võib olla riigis mitu üksust, millel on olemas majanduslik sisu, samas kui üks üksus ei pruugi vastata miinimumnõuetele.

Majandusliku sisu testi käigus esitatud tõendite põhjal ei ole kindel, et toimub maksualane kuritarvitamine ning juba eos on loodud eelduste ümberlükkamise võimalus, millest saab järeldada, et variühingute direktiivis sätestatud kriteeriumid ei anna tegelikku teavet selle kohta, kas esineb maksustamise vältimist või maksudest kõrvalehoidumist, ning paljudel äriühingutel tekiks seega aruandluskohustus.

## 2. Teise ettepanekuna jätta direktiivi kohaldamisalast välja väikese suurusega ettevõtted

Tuginedes töö teoreetilisele osale selgus, et kõige tõenäolisem variühingute tegevus on suurtel ettevõtetel, kellel võivad olla suuremad maksustamise vältimise võimalused (vt lk 13). Üheks põhjuseks, miks on jätkuvalt võimalik tegelikke kasusajaid varjata, on maksunõustajate teenuste kasutamine, mis on variühingu loomisel ning selle tegevuse planeerimisel abiks (vt lk 16). Uuringust selgus, et maksuplaneerimine nõuab piisavat ressursi nõustajate kasutamiseks, mida väikese suurusega ettevõtete puhul nii tihti ei esine. Sellest tulenevalt võiks väikese suurusega ettevõtted direktiivi kohaldamisalast välja jätta, et vältida ebaproportsionaalset halduskoormuse tõusu.

## 3. Kolmanda ettepanekuna tegeleda variühingute probleemiga rahvusvaheliselt.

Direktiiv ei suuda ära katta kõikvõimalikke olukordi ning kõige enam on teadlaste seas levinud seisukoht, et nõuete kindlaksmääramine ei pruugi avaldada vastavat mõju, kui sellega ei tegeleta rahvusvaheliselt (vt lk 20) ning sellel võib olla vastupidine mõju. Samal ajal kui Euroopa Liidu poliitikakujundajad töötavad välja lahendusi maksude vältimise lõpetamiseks, otsivad suurettevõtete omanikud omakorda võimalusi, kuidas nendest hoiduda. Variühingud jätkavad liikumist jurisdiktsiooni, kus ei ole majandusliku sisu nõudeid ega teabevahetust teiste

riikidega. Seetõttu oleks kasulikum tegelda variühingute probleemiga rahvusvaheliselt OECD tasandil.

## KOKKUVÕTE

Maksustamise vältimise vastases võitluses on suur lünk, sest puudub õigusakt, mis variühingute väärkasutamist reguleeriks. Euroopa Komisjon avaldas 2021. aasta lõpus direktiivi, millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL. Kuna nimetatud direktiiv pole veel vastu võetud, oli lõputöö eesmärk välja selgitada kõige optimaalsemad majandusliku sisu hindamise kriteeriumid variühingute direktiivi põhimõtete rakendamiseks. Lõputöös püstitatud eesmärgi saavutamiseks kasutati kombineeritud kvalitatiivset uurimismetoodikat.

Lõputöö esimeses osas analüüsiti erialast teaduskirjandust, et selgitada välja majandusliku sisu mõiste ja variühingute kasutamine maksude optimeerimiseks. Samuti analüüsiti seniseid variühingute kaudu maksudest hoidumise tõkestamise meetmeid. Lõputöö teises osas viidi läbi dokumendianalüüs ja intervjuud, mille eesmärgiks oli välja selgitada majandusliku sisu hindamise kriteeriumid lähtuvalt direktiivist ning sellega kaasnevad probleemid. Dokumendianalüüsi raames analüüsiti üheksat dokumenti ning intervjuude analüüsi jaoks intervjueriti nelja inimest.

Uuringu tulemustele tuginedes saab järeldada, et variühingute direktiivist tulenev majanduslik sisu on toodud kolme kriteeriumina, milleks on ruumid, pangakonto ja juht või töötajad. Siiski on direktiivis välja toodud, et majandusliku sisu puudumise hindamine sõltub igast konkreetsest äriühingust, millest tulenevalt on äriühingutel õigus esitada tõendeid oma asjaolude kohta. Direktiivist tulenev majandusliku sisu test võimaldab liikmseriikidel tuvastada riskiga äriühingud ning neid vastavalt maksustada. Majandusliku sisu mõistmine on olnud tõlgendamise küsimus, mis toob probleemina välja töökoormuse maksuhalduritele.

Töös tehti kolm ettepanekut majandusliku sisu hindamise edendamiseks variühingute direktiivist lähtuvalt. Toetudes lõputöö teoreetilisele käsitlusele, empiirilisele osale ning järeldustele tehti ettepanek muuta variühingute direktiivis majandusliku sisu kriteeriume selliselt, et täidetud ei pea olema kõik kolm kriteeriumit, vaid kolmest kriteeriumist kaks, teiseks jätta direktiivi kohaldamisalast välja väikese suurusega ettevõtted ning kolmanda ettepanekuna tegeleda probleemiga rahvusvaheliselt OECD tasandil.

Lõputöös leiti, et kõige optimaalsem viis majandusliku sisu hindamiseks oleks kohaldada kriteeriume selliselt, et kolmest variühingute direktiivist tulenevast kriteeriumist peab olema

täidetud kaks kriteeriumi, sest erinevate ettevõtete puhul pole kõik kriteeriumid asjakohased ning tuleks arvesse võtta ka ühiskonna arengut, kaasaegse digitaalse majanduse ärimudeleid ja majanduslikku tegelikkust. Kokkuvõtvalt öeldes on majandusliku sisu hindamine alati asjaoludest sõltuv ning ettevõtete puhul, kellel tegelikult on majanduslik sisu olemas, ei saa eeldada, et kõik direktiivist tulenevad majandusliku sisu kriteeriumid peaksid olema täidetud.



## SUMMARY

There is a major gap in the fight against tax avoidance because there is no legislation to regulate the misuse of shell companies. At the end of 2021, European Commission published a directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU. As the Unshell Directive has not yet been adopted and the final outcome is still underway, the aim of the thesis was to identify the most optimal criteria to assess the economic substance based on the Unshell Directive. A qualitative research methodology was used to achieve the goal set in the thesis.

In the first part of the thesis the scientific literature was analysed to understand the concept of economic substance, how are shell companies used for tax optimisation as well as current measures combatting tax evasion through shell entities. In the second part of the thesis, a document analysis and expert interviews were carried out to identify the economic substance criteria based on the Unshell Directive and the associated problems. The sampling for the document analysis consisted of nine documents. Four interviews was carried out as part of the interview analysis.

Based on the results of the analyses, it can be concluded that the economic substance under the Unshell Directive is presented in three criteria: premises, bank account and manager or employees. However, the directive states that the assessment of the economic substance largely depends on each individual company, which gives the companies the right to provide evidence of their circumstances. The economic substance test under the directive allows Member States to identify companies at risk and tax them accordingly. Determination of the economic substance has been a matter of interpretation, which highlights as a problem the workload for tax authorities.

Three proposals were made for the assessment of economic substance under the Unshell Directive. Based on the theoretical approach, the empirical part and the results of the thesis, it was proposed to amend the criteria for economic substance in the Unshell Directive in such a way that not all three criteria must be met but two of the three criteria, secondly, to exclude small enterprises from the scope of the Directive, and, as a third proposal, to address the problem internationally at the level of the OECD before establishing Unshell Directive which would only be applicable within the European Union.

The thesis found that the most optimal way to assess economic substance would be to apply the criteria in such a way that only two out of three criteria under the Unshell Directive have to be met, as not all of the criteria are relevant for different companies and the Unshell Directive has to take into account social development, modern digital business models and economic reality. In summary, the assessment of economic substance is always subject to the circumstances and, for companies that actually have economic substance, it cannot be required that all of the three criteria have to be met.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Abdel-Khalik, A. R., 2019. How Enron Used Accounting for Prepaid Commodity Swaps to Delay Bankruptcy for One Decade: The Shadowy Relationships with Big Banks. *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 34(2), pp. 309–328.
- Allred, B., Findley, M., Nielson, D., & Sharman, J., 2017. Anonymous shell companies: A global audit study and field experiment in 176 countries. *Journal of International Business Studies*, 48(5), pp. 596-619.
- Benkraiem, R., Gaaya, S. & Lakhali, F., 2022. Corporate tax avoidance, economic policy uncertainty, and the value of excess cash: International evidence. *Economic Modelling*, 108, 105738.
- Bilicka, K., Qi, Y. & Xing, J., 2022. Real responses to anti-tax avoidance: Evidence from the UK Worldwide Debt Cap. *Journal of Public Economics*, 214, 104742.
- Borek, T. C., Frattarelli, A. & Hart, O. 2014. Tax Shelters or Efficient Tax Planning: A Theory of the Firm Perspective on the Economic Substance Doctrine. *The Journal of Law and Economics*, 975(57), pp. 975-1000
- Botiș, S., 2014. Features and Advantages of Using Tax Havens. *Bulletin of the Transilvania University of Brasov. Series V: Economic Sciences*, 7(2), pp. 181–188.
- Bowen, G., 2009. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27-40.
- Cassell, C. & Bishop, V., 2019. Qualitative Data Analysis: Exploring Themes, Metaphors and Stories. *European Management Review*, 16(1), pp. 195–207.
- Ciubotariu, M. S. & Petrescu, C., 2022. Transfer Pricing -- a New Tax Challenge for Multinational Companies. *USV Annals of Economics & Public Administration*, 22(1), pp. 118–128.
- Confederation of European Business, 2021. *Fighting the use of shell entities and arrangements for tax purposes - BusinessEurope's reply to the public consultation. Position paper. 24.08.2021.*

- Confederation of European Business, 2022. *Unshell - Laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes - a BusinessEurope position paper. Position paper. 12.05.2022.*
- Constantin, D. & Crişan, E., 2020. Special Purpose Entities and Companies with Bearer Shares - a Comparison. *Managerial Challenges of the Contemporary Society*, 12(2), pp. 9–15.
- Council of the European Union, 2022. *OPINION of the European Economic and Social Committee - Proposal for a Council Directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU. Opinion. 06.04.2022, 2021/0434 (CNS).*
- Dilley, P., 2004. Interviews and the Philosophy of Qualitative Research. *Journal of Higher Education*, 75(1), pp. 127–132.
- Drisko, J. W., 2020. Qualitative research synthesis: An appreciative and critical introduction. *Qualitative Social Work*, 19(4), pp. 736–753.
- Dyrenge, S. D., Lindsey, B. P. & Thornock, J. R., 2013. Exploring the role Delaware plays as a domestic tax haven. *Journal of Financial Economics*, 108(3), pp. 751-772,
- Eleftheriou, A., 2022. *The Proposal for ATAD-3 and the economic substance under EU law. Master's Thesis: Tilburg University.*
- Erdo s, É., 2019. The Tendencies of Direct Tax Harmonization - Tackling the Digital Tax Avoidance. *Juridical Current*, 22(1), pp. 108–120.
- Euroopa Komisjon, 2021. *Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV, millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL. Ettepanek. 22.12.2021, COM/2021/565.*
- Euroopa Parlament, 2022. *RAPORT ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL. Raport. 9.12.2022, 2021/0434(CNS).*
- European Commission, 2021a. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Subsidiarity Grid Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU. Commission staff working document. 22.12.2021, SWD/2021/577.*

European Commission, 2021b. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU. Commission staff working document executive summary of the impact assessment report. 22.12.2021, SWD(2021)579.*

European Commission, 2022. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU. Commission staff working document impact assessment report. 22.12.2021, SWD/2021/578.*

European Economic and Social Committee, 2022. *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU. Opinion. 23.03.2022, EESC 2021/06494.*

Fife, A., 2019. A moveable feast—economic substance and holding entities. *Trusts & Trustees*, 25(10), 969-977.

Fox, W. & Luna, L., 2005. Do Limited Liability Companies Explain Declining State Corporate Tax Revenues? *Public Finance Review*, 33, pp. 690-720.

Giordano, N., 2017. Putting the Substance Back into the Economic Substance Doctrine. *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 11(2), pp. 469–493.

Gumpert, A., Hines Jr., J.R. & Schnitzer, M., 2016. Multinational Firms and Tax Havens. *Review of Economics & Statistics*, 98(4), pp. 713–727.

Hartung, R., 2018. In or Out: How to Treat Foreign Taxes Under the Economic Substance Doctrine. *Washington & Lee Law Review*, 75(2), pp. 1171–1214.

Jancsics, D., 2017. Offshoring at Home? Domestic Use of Shell Companies for Corruption. *Public Integrity*, 19(1), pp. 4–21.

Joppe, A. & Spróge, I., 2016. Global Tax Competition in Off-Shore Companies. *Economic Science for Rural Development Conference Proceedings*, (43), pp. 257–265.

- Kim, J.-B., Song, B. Y. & Wang, Z., 2017. Special purpose entities and bank loan contracting. *Journal of Banking & Finance*, 74, pp. 133-152.
- Kloprogge, R. J., Carbiener, J., Bénézét, C. & van der Zee, S., 2022. Targeting the Misuse of Shell Entities in the European Union. *International Tax Journal*, 48(2), pp. 11–58.
- Korobchenko, K., 2014. Tax planning: Source state substance requirements. *International Tax Review*, p. 31-31.
- Krišto, I. K. & Thirion, E., 2018. An overview of shell companies in the European Union. *European Parliamentary Research Service*.
- Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Sulesepp.
- Lehis, L., 1999. Maksuõiguse üldpõhimõtted. *Juridica*, 1999/5, lk 239-253.
- Lehis, L., 2012. Maksuõigus. 3., täiendatud ja muudetud trükk. Juura.
- Lopman, V., 2005. Majandusliku lähenemise põhimõtte Eesti maksuõiguses. *Juridica*, VII, lk 488-500.
- Mănescu, D., M., 2022. Pandora Papers and the latest European efforts to combat money laundering, tax evasion and tax avoidance. *Technium Social Sciences Journal*, 27, pp. 384–390.
- Mihăilă, N., 2021. Globalization, Tax Policy and Tax Havens. Some Critical Considerations. *Financial Studies*, 25(4), pp. 71–87.
- Moon, W. J., 2019. Regulating Offshore Finance. *Vanderbilt Law Review*, 72(1), pp. 1–54.
- Moon, W. J., 2022. Anonymous Companies. *Duke Law Journal*, 71(7), pp. 1425–1489.
- Mureşan, M. D. & Tamaş, A. S., 2021. What Does Economic Substance Mean from an Economic Point of View??. *Finance: Challenges of the Future*, 21(23), pp. 142–150.
- Ng, C. Y. M., 2021. International Tax Developments in the Cayman Islands: The Economic Substance Legislations and the Issue of EU Blacklisting. *International Tax Journal*, 47(1), pp. 39–68.
- OECD, 2015. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf> [Kasutatud 20.10.2022].

- Pacini, C. & Wadlinger, N., 2018. How Shell Entities and Lack of Ownership Transparency Facilitate Tax Evasion and Modern Policy Responses to These Problems. *Marquette Law Review*, 102(1), pp. 111–166.
- Pacini, C., Stowell, N. F., Katz, I. J., Patterson, G. A. & Lin, J. W., 2020. An Analysis of Money Laundering, Shell Entities, and No Ownership Transparency That Washes off and on Many Shores: A Building Tidal Wave of Policy Responses. *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 30(1), pp. 1–36.
- Singh, K., Kallen, C. & Mathur, A., 2020. Substance Requirements in the International Taxation of Intangible Capital: A Double-edged Sword? *Public Finance Review*, 48(2), pp. 139-177.
- Stemler, S., 2001. An overview of content analysis. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 7(17), pp. 1-10.
- Strasser, K. & Blumberg, P., 2011. Legal Form and Economic Substance of Enterprise Groups: Implications for Legal Policy. *Accounting, Economics, and Law*. 1, 4-4.
- Sunghoon, H., 2015. Taxation of Unknown Beneficial Owners: Treaty Shopping with Incomplete Information. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation*, (108), pp. 1–24.
- Tulumaksuseadus (1999) RT I, 22.12.2022, 10.
- Uustalu, E., 1998. Välismaised variühingud. *Juridica*, VI, lk 300-305.
- Vail, N., 2018. Cracking Shells: The Panama Papers & Looking to the European Union's Anti-Money Laundering Directive as a Framework for Implementing a Multilateral Agreement to Combat the Harmful Effects of Shell Companies. *Texas A&M University School of Law*, 5(133), pp. 133-153.
- Vanik Jr., T. C., 2016. Torpedoing a Transaction: Economic Substance Versus Other Tax Doctrines and the Application of the Strict Liability Penalty. *Cleveland State Law Review*, 64(1), pp. 109–132.
- Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool.

## Lisa 1. Dokumendianalüüsi valim

Tabel 7. Dokumendianalüüsi valim (autori koostatud)

Kood	Pealkiri	Institutsioon	Välja antud	Lehekülgede arv
D1	Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV, millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL	Euroopa Komisjon	22.12.2021	51 lk
D2	COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. IMPACT ASSESSMENT REPORT. Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU	Euroopa Komisjon	22.12.2021	120 lk
D3	Unshell – Laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes – a BusinessEurope position paper	Euroopa Tööandjate Föderatsioon	12.05.2022	7 lk
D4	Public Consultation – Fighting the Use of Shell Entities and Arrangements for Tax Purposes – BusinessEurope's reply to the public consultation	Euroopa Tööandjate Föderatsioon	24.08.2021	18 lk
D5	Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU (COM(2021) 565 final — 2021/0434 (CNS))	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee	23.03.2022	10 lk
D6	COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Subsidiarity Grid Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU	Euroopa Komisjon	22.12.2021	8 lk
D7	COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a COUNCIL	Euroopa Komisjon	22.12.2021	4 lk



	DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU			
D8	OPINION of the European Economic and Social Committee – Proposal for a Council Directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU [COM(2021) 565 final – 2021/0434 (CNS)]	Euroopa Nõukogu	06.04.2022	13 lk
D9	RAPORT ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL (COM(2021)0565 – C9-0041/2022 – 2021/0434(CNS))	Euroopa Parlament	9.12.2022	39 lk

## Lisa 2. Dokumendianalüüsi koodipuu

Tabel 8. Dokumendianalüüsi põhjal koostatud kategooriad ja koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooriad	Koodid
Kuidas määratleda majandusliku sisu mõistet variühingute direktiivist lähtuvalt?	<b>Kategooria 1</b> Minimaalse majandusliku sisu määratlus	Kood 1. Faktide ja asjaolude küsimus Kood 2. Kehtivatel standarditel põhinemine Kood 3. Tsentraliseeritus Kood 4. Majanduslik kohaolek Kood 5. Ruumid Kood 6. Pangakonto Kood 7. Juht Kood 8. Töötajad
Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?	<b>Kategooria 2</b> Majandusliku sisu hindamise võimalused	Kood 1. Majandusliku sisu test Kood 2. Ettevõtja enesehindamine Kood 3. Riskijuhtumite tuvastamine Kood 4. Eelduse ümberlükkamine Kood 5. Automaatne teabevahetus Kood 6. Maksuõiguslikud tagajärjed
Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?	<b>Kategooria 3</b> Majanduslik sisu hindamisega seotud probleemid	Kood 1. Ühtne määratlus puudub Kood 2. Killustatus Kood 3. Eeskirjade erinevus Kood 4. Eri meetmete koostoime Kood 5. Regulatsioon puudub Kood 6. Liigne halduskoormus Kood 7. Digitaliseerumine

### **Lisa 3. Intervjuu küsimused**

1. Kas variühingute probleem on levinud kogu EL-is või piirdub mõne liikmesriigiga? Kas probleem on levinud Eestis?
2. Kui eesmärgipärased on olnud praegused maksudest vältimise vastased direktiivid?
3. Kuidas võiks variühingute direktiiv jätkuvat maksudest kõrvalehoidmist variühingute väärkasutamise kaudu muuta?
4. Mis on ohtu kujutavate variühingute ühised tunnused?
5. Milliste tegevusalade puhul on risk kõige suurem?
6. Kuidas leiab majandusliku sisu test probleemile lahenduse?
7. Mis probleemid võivad esineda majandusliku sisu hindamisel?
8. Kas majandusliku sisu raamistikku saab luua, kui ühtlustatud kontseptsioon puudub?
9. Kas liidu tegevus jätab võimalikult palju ruumi riiklikele otsustele, saavutades samal ajal seatud eesmärgid rahuldavalt?
10. Kas algatus tekitab Euroopa Liidule, riikide valitsusele, piirkondlikele või kohalikele ametiasutustele, ettevõtjatele või kodanikele rahalisi või halduskulusid?
11. Kas direktiivist peaksid tulenema maksutagajärjed või võiks piirduda infovahetusega variühingute kohta ja iga liikmesriik saaks ise otsustada, mida teha variühingutega olemasolevaid kuritarvituse vastaseid meetmeid kasutades?
12. Kas miinimummaksu kehtestamine lahendaks variühingute probleemi?

## Lisa 4. Intervjuude analüüsi koodipuu

Tabel 9. Intervjuude analüüsi põhjal koostatud kategooriad ja koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Intervjuu küsimus	Kategooria	Koodid
Milliseid majandusliku sisu hindamise võimalusi direktiiv reguleerib?	<p>Kuidas leiab majandusliku sisu test probleemile lahenduse?</p> <p>Kuidas võiks variühingute direktiiv jätkuvat maksudest kõrvalehoidumist variühingute väärkasutamise kaudu muuta?</p> <p>Kas direktiivist peaksid tulenema maksutagajärjed või võiks piirduda infovahetusega variühingute kohta ja iga liikmesriik saaks ise otsustada, mida teha variühingutega olemasolevaid kuritarvituse vastaseid meetmeid kasutades?</p>	<p><b>Kategooria 1</b></p> <p>Majandusliku sisu hindamise võimalused</p>	<p>Kood 1. Kriteeriumide kogum</p> <p>Kood 2. Erinevus sisu hindamisel</p> <p>Kood 3. Riikide eripäradega arvestamine</p> <p>Kood 4. Tegelik sisu olemasolu</p> <p>Kood 5. Majandusliku sisu test</p> <p>Kood 6. Andmevahetus</p> <p>Kood 7. Maksutagajärjed iga liikmesriigi otsustada</p>
Millised probleemid esinevad majandusliku sisu hindamisel?	<p>Mis probleemid võivad esineda majandusliku sisu hindamisel?</p> <p>Kas majandusliku sisu raamistikku saab luua, kui ühtlustatud kontseptsioon puudub?</p> <p>Kas algatus tekitab Euroopa Liidule, riikide valitsusele, piirkondlikele või kohalikele ametiasutustele, ettevõtjatele või kodanikele rahalisi või halduskulusid?</p>	<p><b>Kategooria 2</b></p> <p>Majanduslik sisu hindamisega seotud probleemid</p>	<p>Kood 1. Mõiste laialivalgumus</p> <p>Kood 2. Tõlgendusruum</p> <p>Kood 3. Liikmesriikide eripärad</p> <p>Kood 4. Ettevõtjate pahauskus</p> <p>Kood 5. Manipuleerimine</p> <p>Kood 6. Suur halduskoormus</p> <p>Kood 7. Administratiivse suutlikkuse erinevus riigiti</p> <p>Kood 8. Ühtse kontseptsiooni puudumine</p>