



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Maksupoliitika muudatused Euroopa Liidu riikides

Nr. 1

28.01.2020

Teemalehe eesmärgiks on anda ülevaade suundumusest, mis on viimastel aastatel Euroopa Liidu riikides maksude laekumisel olulisemate maksuliikide lõikes ilmnenud.

Maksud ja ELi ühtne maksupoliitika

Hinnanguga selles osas, et Euroopa Liidul puudub ühtne maksupoliitika, võib üldjoontes nõustuda. Euroopa Parlamendi maksupoliitika [kokkuvõttes](#) [1] selgitatakse seda kui riikidele kuuluvat maksustamisõigust, kusjuures Euroopa Liidul on selles valdkonnas üksnes piiratud pädevus. Kuna ELi maksupoliitika peamine eesmärk on võimalikult kooskõlastatud tegutsemise abil tagada ühtse turu tõrgeteta toimimine, käsitleti kaudse maksustamise ühtlustamist varasemas etapis põhjalikumalt kui otsest maksustamist. Võitlus maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise vastu muutus alles hiljuti ühiseks poliitiliseks prioriteediks. Liikmesriigid peavad maksumeetmed võtma vastu ühehäälselt. Euroopa Parlamendiga tuleb maksuküsimustes konsulteerida, välja arvatud eelarvega seotud küsimustes, mille puhul ta on kaasseadusandja.

Käesolev teemaleht püüab heita tagasivaates pilgu sellele, millise tulemuse on olemasolev poliitika maksude osas ELis selle sajandi teisel kümnendil andnud ning kas ja millised on olnud olulisemad muutused otseste ja kaudsete ning tööjõumaksude üldistes proportsioonides. 2000ndate aastate esimese kümnendi lõpuaastate majanduskriisi tagajärgede ületamise järel ilmutasid riigid just maksude abil soovi kiiremat majandusedu saavutada ning see suund ilmnis ettevõtte tulude maksustamise kõrval Eesti oludes kõige selgemalt Lätiga peetud aktsiisilahingus. Rootsi tegi ettevõtte tulumaksu kärpimisega Skandinaavia riikide seas nõ otsa lahti. Sarnasest sammust loodavad oma majandusele ergutust ka Taani ja Soome. Vaatame seetõttu ka Eesti maksuproportsioone kõrvuti ELi keskmisega ja võrreldes meie lähimate naabritega, kelle suhtes maksukonkurentsi ilmingud (tollisõda USA ja Hiina vahel või aktsiislahingud Lätiga) on kõige tõenäolisemad.

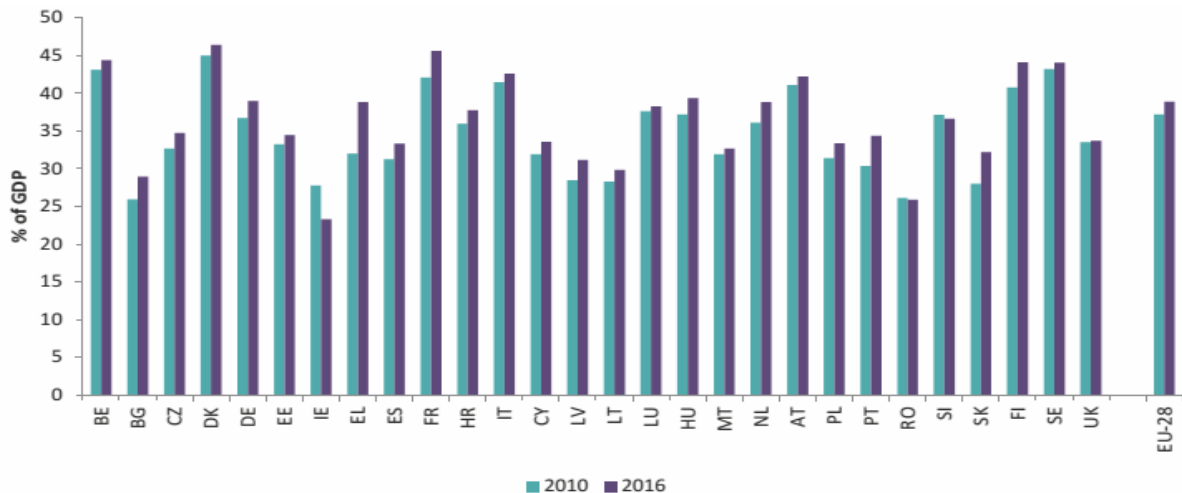
Maksukoormuse üldised trendid

Maksud tase peegeldab riigi vajadusi katta oma kulutusi. Puuduvad põhjendatud tõsikindlad tõendid üldise maksustamistaseme mõju kohta majanduskasvule. Alates 2010. aastast on enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides suurenenud kogu maksutulu osakaaluna sisemajanduse kogutoodangust. Maksustamise üldine tase on riigiti siiski väga erinev. 2016. aastal varieerus maksu-SKT suhe Taanis 46,4% ja Iirimaa 23,3%. Sellest arenevale maksukonkurenttsile toitu andvast suurest maksukoormuse erinevusest ELi riikide vahel annab ülevaate joonis 1.

Tarbimismaksude osakaal kogu maksutulust on viimase 15 aasta jooksul püsinud enam-vähem stabiilsena. Tööjõumaksude osakaal kasvas perioodil 2000–2010 ja vähenes järgmise kuue aasta jooksul uuesti, jõudes taas pea samale tasemele kui 2000. aastal. Seevastu kapitalimaksude, sh ettevõtete maksustamise osakaal maksutuludes aastatel 2000–2010 vähenes. Euroopa riikides ilmn

uus suund maksutulude (% SKT-st) vähenemisele just pärast majanduskriisi, kuid see asendus pärast majanduse taastumist tõusuga juba mõne aasta jooksul. EL-28 maksutulud (% SKT-st) on alates 2011. aastast taas tõusnud, ulatudes 2016. aastal Euroopa Liidu riikides kokku 38,9%ni SKT-st.

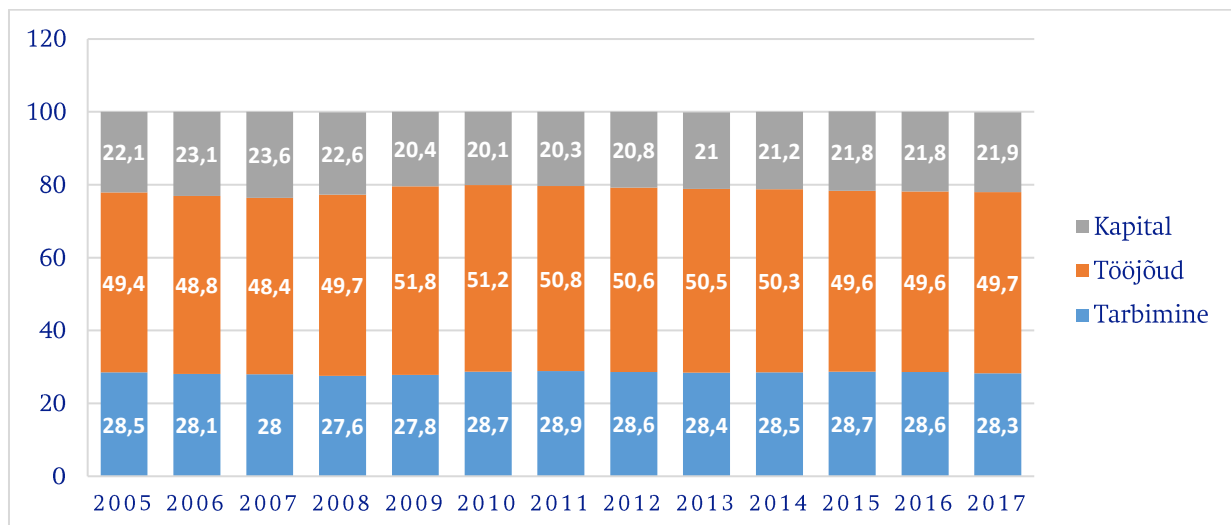
Joonis 1. Maksutulude muutumine ja varieeruvus ELi riikides 2016. aasta kohta võrreldes 2010. aastaga (% osakaaluna SKT-st)



Allikas: Tax Policies in European Union, 2018, lk. 14.

Maksude laekumisest annab üldise pildi joonis 2, kust nähtub, et muutused EL-28 mastaabis kokku oleksid justkui vaevu märgatavad ja marginaalsed.

Joonis 2. Maksulaekumine Euroopa Liidus peamiste maksuliikide lõikes 2005-2017 (%)

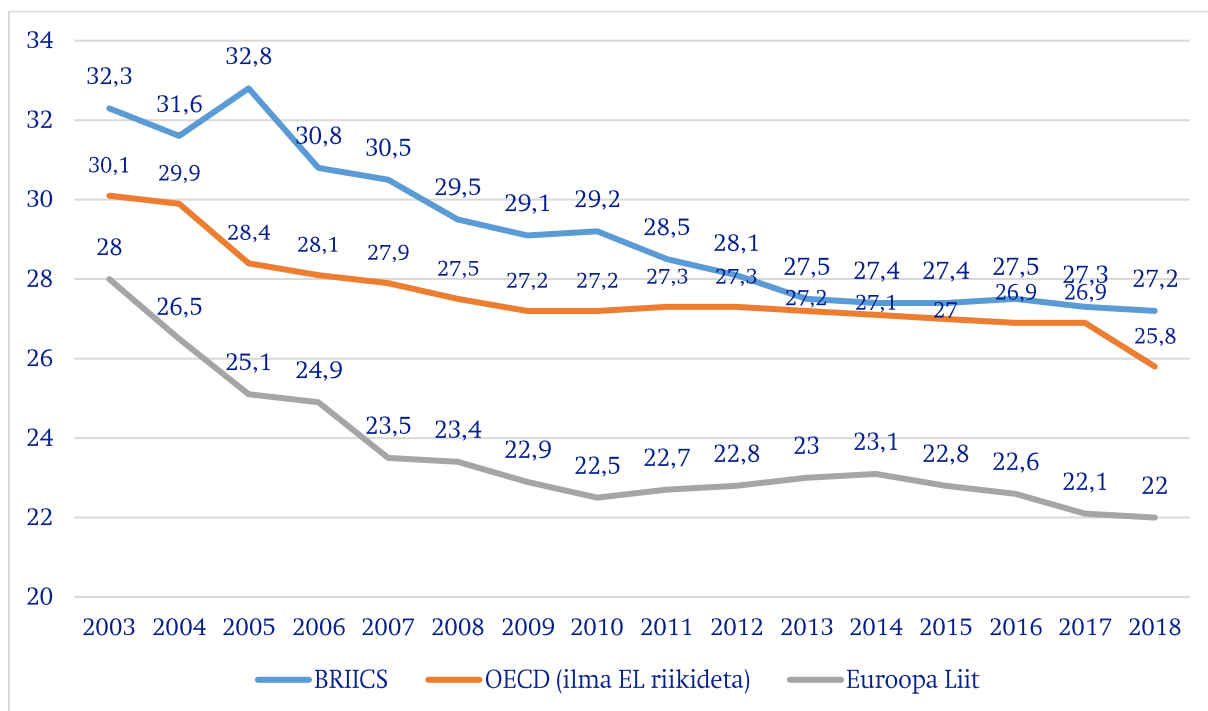


Allikas: Taxation trends in the European Union, lk. 19.

Riikide rühmade lõikes ettevõtte tulumaksu muutusi välja tuues tõusevad joonisel 3 aga esile viimase kümnendi jooksul aset leidnud olulised muutused, mis ilmestavad muuhulgas just maksukonkurentsi teravnemist erinevate majanduskeskuste vahel.

Vaatamata rahvusvaheliste organisatsioonide (OECD, IMF) ning paljude riikide endi deklareeritud soovile vähendada tööjõumakse ja suurendada kapitalilt laekuvaid tulusid ei ole märgatavaid muutusi selles osas toimunud. Võiks arvata, et maksukonkurents riikide vahel ei ole veel jõudnud oma mõju avaldada. Joonis nr 3 annab aga tunnistust sellest, et vähemasti ettevõtetulude maksustamisel on üsna selgesti jälgitav üldine suundumus nende maksustamise vähendamisele.

Joonis 3. Ettevõtte tulumaksumäärade muutused maailma tähtsamates majanduskeskustes (% SKT-st)



Allikas: Tax Policies in European Union, 2018, lk. 32.

BRIICS – nn kiiresti arenevate turgudega riigid (Brasiilia, Venemaa, India, Indoneesia, Hiina ja LAV).

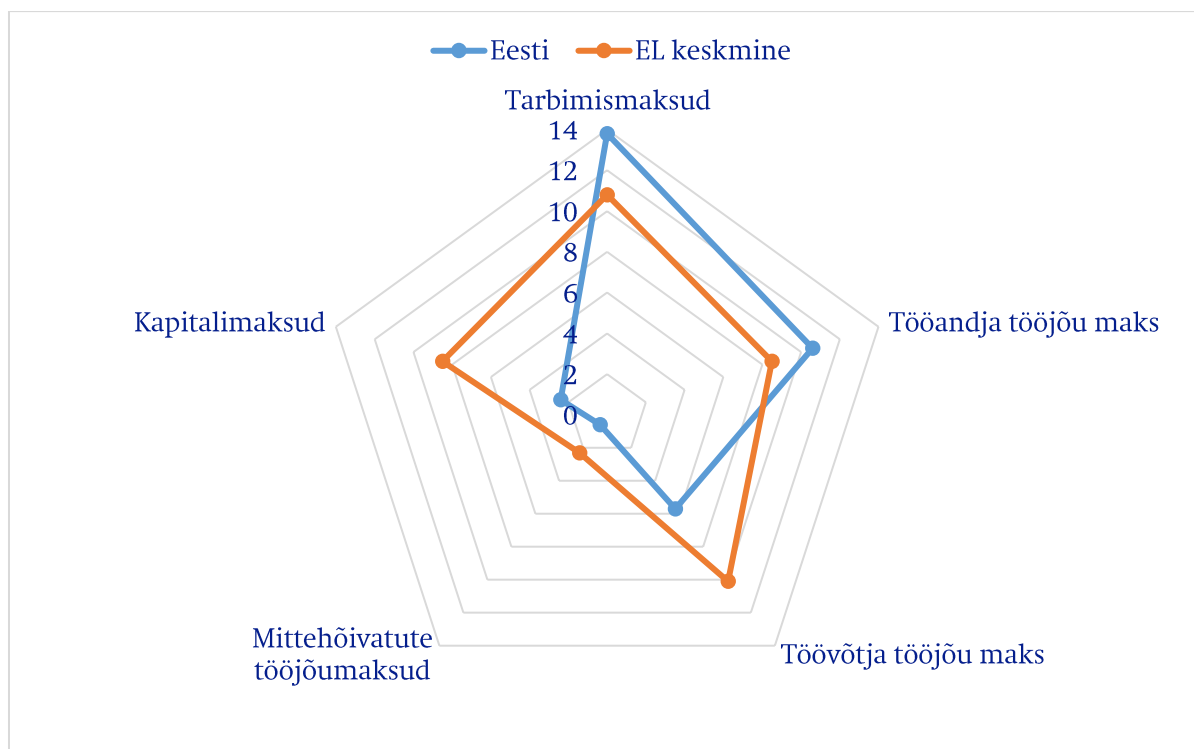
Mitmed riigid kohaldavad teatavate sektorite või ettevõtluse liikide jaoks madalamat maksumäära, seetõttu ei näita joonis mitte kogu pilti, üldist muutuste suunda aga ometi. Viimase kahekümne aasta jooksul on ettevõtte tulumaksu laekumised riikide eelarvetesse püsinud üldiselt samal tasemel, hoolimata alanenud ettevõtte tulumaksu määrast. Seda võib selgitada mitmeti. Näiteks võib olla üheks põhjenduseks ettevõtlussektori kasv kogu majanduses või ka maksubaasi laienemine. See pole siiski päris selge, kas üldine suundumus maksumäärade languseks maksukonkurentsi tingimustes jätkub või saab see üldse jätkuda, eriti kui võimalused maksubaasi laiendamiseks muutuvad aja jooksul paratamatult piiratumaks.

Mitmed ELi liikmesriigid on samuti muutnud ettevõtte tulumaksumäärasid. Ainuüksi viimase viie aasta jooksul on EL-28 ettevõtete keskmine tulumaksumäär langenud 23,2%lt 21,9%ni. Sel perioodil alandasid ettevõtte tulumaksumäära seni traditsiooniliselt kõrgema ettevõtte tulumaksumääraga riigid. 2018. aastal mõned ELi liikmesriigid (nt Belgia ja Luksemburg) vähendasid ettevõtte tulumaksu üldisi maksumäärasid. Edasistest selle maksuliigi kärbetest teatatakse või on need juba kavandatud viies liikmesriigis (Kreekas, Prantsusmaal, Madalmaades, Rootsis ja Ühendkuningriigis). Kui Läti on vahepeal koguni tõstnud ettevõtte tulumaksumäära 15%lt 20%le jaotatava kasumi osas, siis kehtestas ta samal ajal jaotamata kasumi 0%-lise maksumäära.

Eesti ja lähemad naabrid

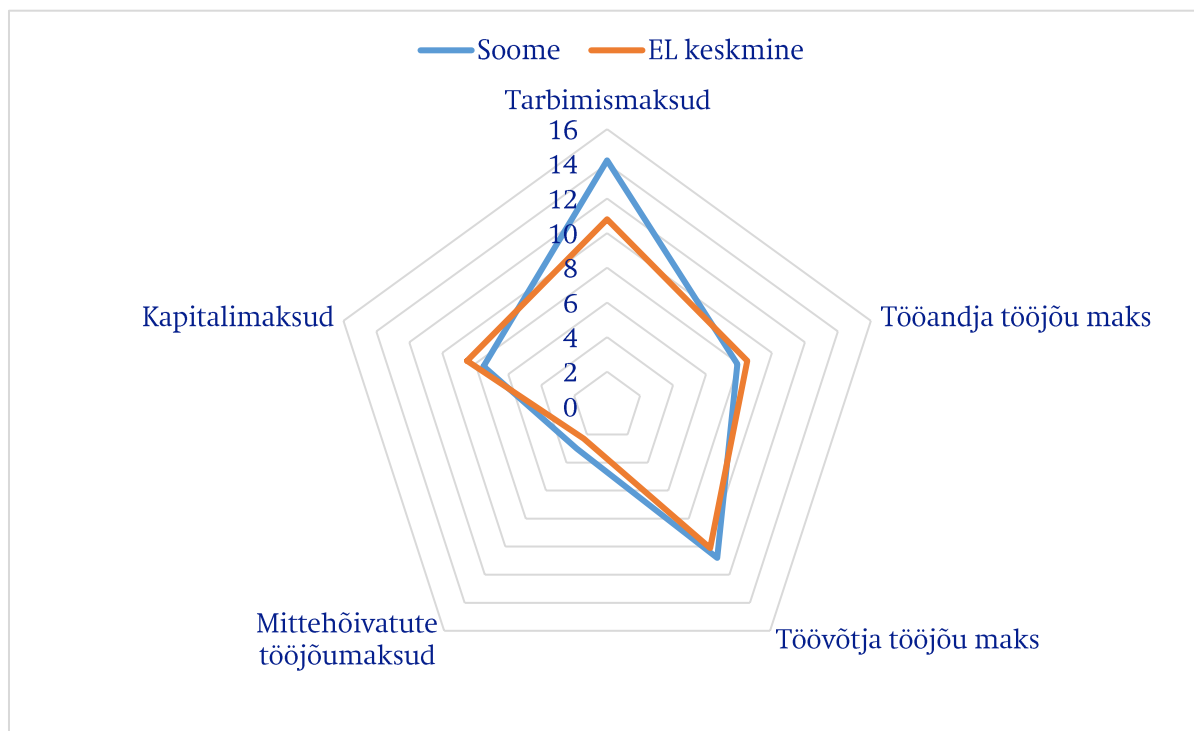
Eesti ja meie naabrite maksukonkurentsi olukorrast annab ülevaate omavaheline võrdlus peamiste maksuliikide osas. Järgnevalt on nelja riigi kohta välja toodud EL-28 keskmine vastava maksuliigi tulude kohta osakaaluna SKT-st. Kõigi joonistel 4-7 kasutatud andmete allikaks on *Taxation Trends in the European Union (2019)*.

Joonis 4. Eesti ja EL-28 maksukoormus, % SKT-st



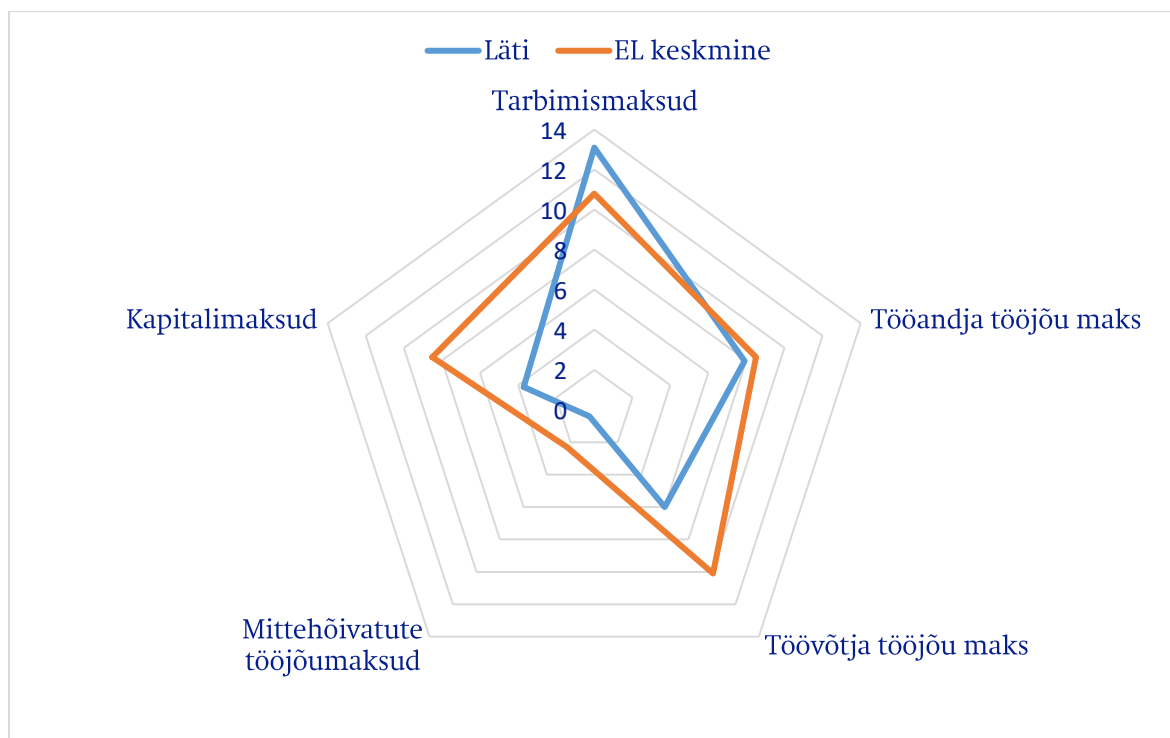
Eesti tarbimismaksud ja tööandja poolt makstavad tööjõumaksud on koguni kõrgemad kui ELis keskmiselt ja seega ka vähem konkurentsivõimelised, seevastu töövõtja maksud ning kapitalimaksud ligi kaks korda madalamad ELi keskmisest.

Joonis 5. Soome ja EL-28 maksukoormus, % SKT-st



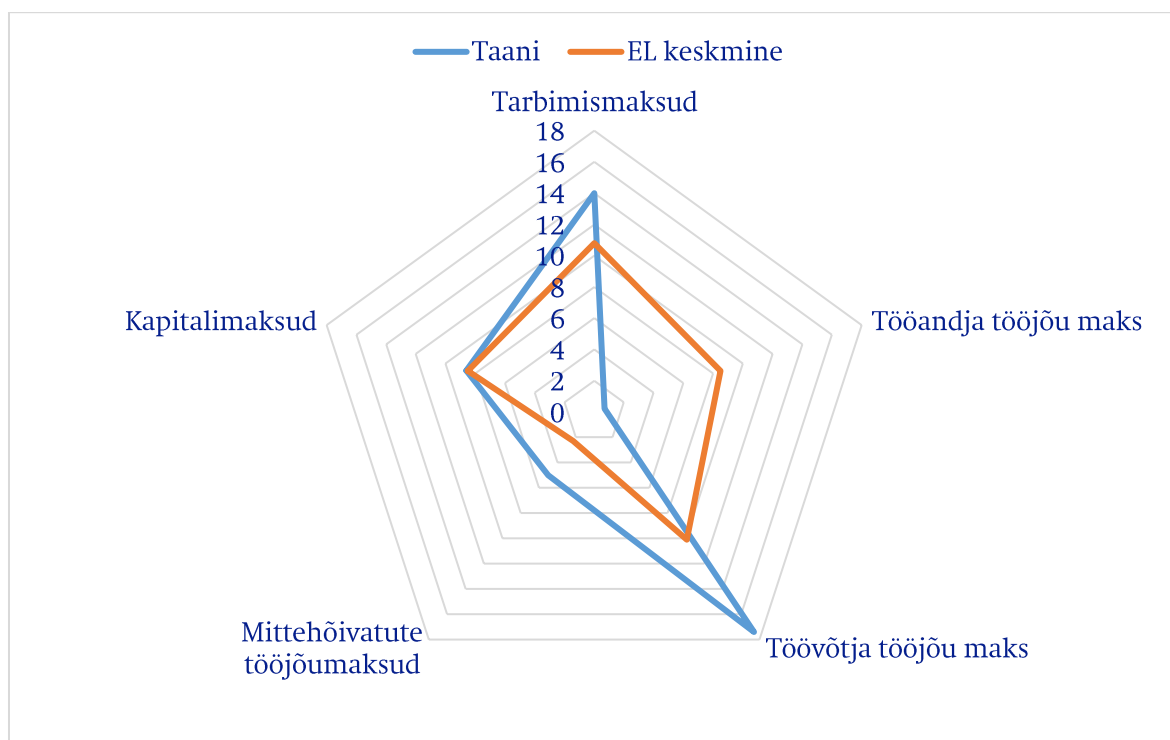
Soome tarbimismaksude osakaal on võrreldav Eesti numbrita, kuid märgatavalt madalam on tööandja osa tööjõumaksude tasumisel, töövõtja osa on seevastu märksa kõrgem.

Joonis 6. Läti ja EL-28 maksukoormus, % SKT-st



Kahe Balti riigi (Läti ja Leedu, siin näitena Läti) nn maksuroos on omavahel kõrvutades üsna sarnane, seevastu pakuvad nad mõlemad Eestile maksukonkurentsi tööandja maksude madalama taseme seisukohalt.

Joonis 7. Taani ja EL-28 maksukoormus, % SKT-st



Taani maksusüsteem on kohalike maksude eripärase arvestuse tõttu silmatorkavalt erinev teiste meie naaberriikide omast just tööandjate poolse madalama panusega tööjõumaksude maksmisel. Töövõtja suhteline panus aga on Taanis koguni kõrgem kui tarbimismaksude osakaal.

Kokkuvõtteks

Paljud ELi riigid on viimastel aastatel kergitanud tarbimismakse, tõstes eelkõige maksumäärasid või laiendades maksubaasi ja muutes maksukogumise standardeid. Märkimisväärne hulk liikmesriike on kliimakokkulepete kiiluvees juba aegsasti suurendanud ka keskkonnamakse, kuid need reformid kipuvad esialgu olema suhteliselt piiratud mõjuga nii eelarvele kui ka poliitikakujundusele ja keskkonnale laiemalt. Osaliselt ka inimeste vastuseisu tõttu on seni ainult vähestes liikmesriikides püütud ümber kujundada kinnisvara makse. Rõhuv enamik liikmesriikidest võtsid pangandus-süsteemis viimastel aastatel aset leidnud segaduste tõttu kasutusele rea uusi meetmeid, et võidelda maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidumise vastu ning parandada maksukohustuste täitmist.

Toivo Mängel

nõunik

toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Euroopa Parlament, [Üldine maksupoliitika. Euroopa Liidu teemaline teabeleht 2019.](#)
1. Euroopa Komisjon, [Taxation Trends in the European Union](#), 2019.
2. OECD, [Tax Policy Reforms 2019.](#)
3. Euroopa Komisjon, [Tax Policies in European Union](#), 2018.