



Käibemaks ja selle tõstmise võimalik mõju turismisektorile

Nr 5

09.05.2023

Käibemaks liigitub oma olemuselt kaudsete maksude hulka, mis tähendab, et see kehtestatakse ühele rühmale (tootjad), ja seejärel kantakse üle teisele maksjale, tavaliselt tarbijale. Erinevalt otsestest maksudest maksustatakse kaudseid makse kaupadelt ja teenustelt, mitte üksikutelt maksjatelt ning neid kogub jaemüüja või tootja. Käibemaksu tõstmise mõju majandusele on õpikutarkusest teada kui üldiselt ebasoodne nii äride investeeringute kui ka tarbimise seisukohalt. Eestis plaanitakse uuest aastast tõsta käibemaksu standardmäära 20 %-lt 22 %-le ja kaotada majutusele kehtiv 9% soodusmäär. Maksutõusu põhjuseid ja asjaolusid on üsna põhjalikult käsitletud nii avalikes aruteludes kui ka ekspertide seisukohavõttudes, seetõttu jäävad need siinsest teemakäsitlest kõrvale. Teemalehes esitatud seisukohad toetuvad peamiselt Euroopa Komisjoni varasematele uuringutele ja soovitudele ning lisaks IMFi ja OECD materjalidele. Kuigi viidatud allikate autorlus tundub soliidne ja teaduspõhisusele viitav, siis siinse käsitlese puuduseks on asjaolu, et viimase aasta jooksul sõjaolukorrast tingitud määramatust ei ole osanud ükski tõsiselt võetav mõttekoda ega rahvusvaheline institutsioon arvesse võtta. Tegevusalade lõikes on käibemaksu mõju lähemalt vaadeldud turismisektoris, mis ei kata üksnes majutusasutuste tegevust, vaid ka sellega seotud valdkondi (toitlustus ja restoranid, teater, kino, meelelahutusasutused, transpordi korraldus jm).

Käibemaksu muutuste mõju Euroopa Liidu liikmesriikides

Euroopa Komisjoni uuringule põhinevad järeldused on tehtud 2007.–2008. aasta majanduskriisi järgse perioodi andmete ja riikide käitumise alusel kriisijärgsetel käibemaksukorralduste muutmistel. Arvestades ELi riikide erinevat käibemaksumäärade süsteemi, on reformistsenaariumidel liikmesriikides väga erinev mõju, mis muudab järelduste tegemise uuringu tulemuste kohta mõnevõrra keeruliseks. Siiski võime viimase aastakümne käibemaksu muutuste alusel sedastada järgmist:

1. Null- ja alandatud maksumäärad saavutavad üldiselt oma eesmärgi vähendada madala sissetulekuga leibkondade käibemaksukoormust, kui vaadelda käibemaksu osakaalu kuludest.
2. Liikmesriikides, kus kasutatakse laialdaselt null- ja vähendatud maksumäärasid, saaks alandatud käibemaksumäärade hulga vähendamise kaotamise kaudu saada märkimisväärset täiendavat käibemaksutulu. See näitab, et null- ja vähendatud käibemaksumäärade potentsiaal ümberjaotamise vahendina on piiratud. Sihipärasemad poliitikavahendid võiksid täita ülesannet kompenseerida madala sissetulekuga leibkondadele nende täiendavad käibemaksuksed suhteliselt madalate kuludega.
3. Eelarve suhtes neutraalse ühtse käibemaksumäära kehtestamine, mis asendab kõik null-, alandatud ja tavamäärad, toob kasu pigem äridele, samas kui kodumajapidamised enamikes riikides kannatavad. Eelkõige leiavad uuringu korraldajad, et madala sissetulekuga leibkonnad kannatavad proportsionaalselt oma kulutustega rohkem. Sellise maksureformi tuluneutraalsuse saavutamine nõuab riigieelarve tulude seisukohalt kõrgemat ühtset käibemaksumäära.
4. Mis puudutab käibemaksumäärade struktuurireformide keskpika perioodi makromajanduslikke tagajärgi, siis leitakse, et erinevate käibemaksumäärade ühtlustamine igas liikmesriigis ei pruugi tingimata avaldada märkimisväärset mõju, kuna nii käibemaksuvabastused kui ka suured maksumäärade erinevused liikmesriikide vahel kehtivad jätkuvalt. Kui aga võtta arvesse lihtsamate, s.o ühtsete käibemaksumäärade süsteemide võimalikku tõhususe kasvu, leiame neist lähtuva suurema positiivse mõju liikmesriikide majandusele.

Turismisektor ja maksumuutuste mõju

Turismisektor on seonduvate tegevusalade lõikes ja erinevates liikmesriikides maksustatud väga erinevate maksumääradega.

Joonis 1. Turismiga seotud tegevusalade maksumäärad EL riikdes (keskmine, madalaim, kõrgeim).



1 – standard maksumäär turismisektoris, 2 – maksumäärad lõbustusparkide sissepääsupiletitele, 3 – toidlustusasutuste maksumäärad, 4 – spordiürituste piletite maksumäärad, 5 – kultuuriürituste (teatrid, kontserdid, muuseumid) maksumäärad, 6 – siseriiklik (sh linnasisene) transport, 7 – hotelliruumide välja rentimine (sh konverentsiturism), 8 – rahvusvaheline transport (v.a laeva- ja lennuliiklus), 9 – laeva ja lennuliiklus.

Allikas: The Impact of Taxes on the Competitiveness of European, Euroopa Komisjon 2017, lk 34¹.

20 riiki kohaldavad määrasid, mis jäävad kahe protsendipunkti piiresse keskmisest standardsest maksumäärast. Rahvusvahelistele lennu- ja merereisidele kohaldatakse ELis käibemaksusoodustust. Samuti on riigisisestel reisijateveol suur hulk nullmäärasid ja käibemaksuvabastusi. 25 ELi riiki rakendavad hotellimajutamisele ja kultuuriteenustele soodustatud käibemaksu määrasid. Lõbustusparkide (viimasel ajal ka spaade) sissepääs on kõige vähem levinud alandatud käibemaksu määraga tegevusala, mille allahindluseid on olnud senini ainult 11 riigis.

Käibemaksu mõju võib erineda olenevalt sellest, kas turist on käibemaksukohustuslasena registreeritud või mitte. Näiteks ärireisija, kelle tööandja on käibemaksukohustuslasena registreeritud, peaks saama mõnes kohas majutuse pealt tasutud käibemaksu maha arvata. See tähendab, et maksumäärade muutus ei tohiks neid mõjutada. Mõnel juhul, kui toodangule kohaldatakse vähendatud maksumäära, võivad ettevõtted avastada, et sisendkäibemaks ületab müügikäibemaksu. Eeltoodu ei kehti tõenäoliselt reisibüroode ja reisikorraldajate kohta, kelle suhtes kohaldatakse reisibüroode marginaalisüsteemi, mille järgi tuleb praegu ELi reisiteenustega seotud marginaalidelt käibemaks tasuda tavamääraga ja nende aluseks olevatelt reisiteenustelt ei saa sisendkäibemaksu tagasi nõuda.

Erimaksud turismile

Mõned maksud on kas ainult või peamiselt suunatud turismisektorile.

Majutusmaks – sellega maksustatakse lühiajalisi (mõnikord ka ajutisi) elamiskohti tasulises majutuskohas. Tavaliselt tasutakse seda ühe inimese kohta või mõnikord protsendina toa hinnast. Üldiselt moodustavad majutusmaksud suhteliselt väikese osa majutuse kogumaksumusest, võrreldes

¹ <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=920639c3-ce70-11e7-a5d5-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

majutuse enda maksumusega ja kehtiva käibemaksuga. Paljudel juhtudel tuleb majutusmaksud tasuda isiklikult ja neid ei saa lisada majutuse ettemakstud summale. See muudab need maksud avaldatud majutushindades raskesti märgatavaks, millel võib olla mõju turismindusele.

Sellist maksustamist kasutavad 18 ELi liikmesriiki, kes rakendavad seda kohaliku omavalitsuse (st linna, omavalitsuse või provintsi) tasandil. Kohaldatavate määrade üle võib omavalitsustel olla märkimisväärne otsustusõigus. Hind sõltub tavaliselt majutuse standardist (nt hotelli või kuurordi tärnide reiting), asukohast ja kohalikust omavalitsusest. Lastele kohaldatakse sageli alandatud maksumäärasid või on nad sellest täielikult vabastatud.

Täiskasvanute majutusmaksu (*accommodation tax*, Eestis käibel olnud ka mõistena turismimaks) täishinnad ulatuvad minimaalselt 0,10 eurost (madalaim hind Bulgaarias) kuni 7,50 euron (kõrgeim hind Belgias) inimese kohta igal ööl. Keskmine vahemik on 0,40–2,50 eurot. Suurem osa sellest erinevusest tuleneb majutuse tüübist, kuna hostelite ja kämpingute maksumäärad on viietärnihotellidega võrreldes väga madalad.

Idapoolsetes ELi liikmesriikides kehtivad suhteliselt madalad majutusmaksud, Lääne- ja Kagu-Euroopas on need aga palju kõrgemad. Protsentuaalne erinevus idast lääne poole liikudes väheneb aga seetõttu, et viimastes piirkondades kipuvad tohinnad olema kõrgemad.

ELi liikmesriigid saavad turismitööstusele kohandada mitmeid makse. Turismisõbralik maksurežiim võiks uuringu koostajate arvates hõlmata vähendatud käibemaksumäärasid majutuse ja reisijateveo puhul ning seejuures mitte kohaldada majutusmaksu. Küpros, Soome, Iirimaa, Läti, Luksemburg ja Rootsi on kasutanud kõiki neid poliitikavahendeid. Kreeka kasutab samuti kõiki neid vahendeid, välja arvatud reisijateveo vähendatud käibemaksumäär.

Malta, Poola, Portugal, Sloveenia ja Hispaania on kehtestanud majutusmaksu (majutuse kasutustasu), kuid need riigid kasutavad ka muid turismisõbralikeks peetavaid poliitikavahendeid. Enamikul neist riikidest on ühine nende suhteline väiksus ja/või geograafiline asend väljaspool Kesk-Euroopat. See riikide rühm näeb oma majandusele sissetuleva turismi potentsiaali, mida nende endi arvates praegu täielikult ei kasutata. See võib aidata selgitada nende maksurežiimide ümber senini tehtud mõneti vastuolulisi maksupoliitilisi otsuseid.

Spektri teises otsas kasutavad riigid nagu Austria, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Ühendkuningriik turismiga seotud teenuste maksustamiseks mitmeid instrumente, kuigi üheski neist ei kombineerita majutuse kõrgeid käibemaksumäärasid majutusmaksu ja lahkumismaksuga. Mõned Ida-Euroopa liikmesriigid, nagu Bulgaaria, Horvaatia, Tšehhi Vabariik, Ungari, Slovakkia ja Rumeenia järgivad sarnast lähenemisviisi.

Keskendudes hotellimajutuse maksudele näeme, et 25 ELi liikmesriigist, kes pakuvad hotellimajutamisele sooduskäibemaksu, on enamik kehtestanud ka turistidele majutusmaksu (*occupancy tax*, aga ka *hotel tax*, *lodging tax*).

See kompenseerib maksutulu laekumise seisukohalt osaliselt või täielikult madalamast käibemaksumäärast saadava riigieelarvelise miinuse.

Uuringu alusel on selle koostajad esitanud oma soovitused turismisektori maksustamisele:

1. Turismimaksude vähendamine võib suurendada turismi konkurentsivõimet ja toob laiemat majanduslikku kasu. Seda tuleb aga tasakaalustada eelarveliste tulude vähenemise ning võimaliku piiriülese mõju vastu. Analüüs viitab riikide tugevale konkurentsile sektori konkreetsete maksude vähendamise suunal, püüdes meelitada riiki rohkem turiste. Kuhu valitsuse tulud turismisektoris investeeritakse, on oluline, kuna tulude vähenemine võib mõjutada riigis pakutavate teenuste kvaliteeti. Samuti peaksid liikmesriigid arvestama maksumääradega konkureerivates sihtkohtades ja potentsiaalselt kaaluma kooskõlastatud maksupoliitikat, et vältida võidujooksu.
2. Asukoha tajutav ainulaadsus mõjutab maksurežiimi tõhusust ja valitsused saavad seda asukohapõhiselt mõjutada. Ainulaadsuse eristamine erinevate sihtkohtade turustatavate elementide vahel avaldab tegelikku mõju selle asukoha hinnaelastsusele, millel on omakorda selge mõju erinevate maksude ja maksumaksjate asjakohasuse kaudu. Samuti saavad valitsused aidata parandada unikaalsuse tajumist, toetades riigi ainulaadsete aspektide edendamist kas toetava regulatsiooni kaudu (nt ainulaadsete geograafiliste atraktsioonide avamine säästvatele turismile),

omanäolise rahvusvahelise turismiturunduse või investeerimise abil teatud piirkondades vajaliku infrastruktuuri (teedevõrk jms).

3. Turismimaksu kehtestamisel ja haldamisel on oluline mõju ja sektor reageerib sellele oma teenuste pakkumise viiside kaudu. Valitsused saavad suurendada avalikku ja valdkondlikku toetust uuele maksule kehtestamise meetodite (järsk ühekordne tõus vs maksutõus pikema perioodi kestel) kaudu. Loomulikult soovitavad uuringu koostajad kaaluda varajast sihtrühma teavitamist valitsuse kavatsusest sellise maksu kehtestamisel ja sidusrühmadega nõuetekohast suhtlemist. Kuigi see võib majanduslikust vaatenurgast olla ebaoptimaalne, võib sektor need maksud poliitilisest vaatenurgast paremini vastu võtta, kui kogutud tulud – või osa neist – turismisektori toetamiseks riigieelarves edaspidi kõrvale panna selge eelarvelise assigneeringuna.
4. Kaaluda tuleks, kas majutustasu ei muutuks nõuetele vastavatele ettevõtetele koormaks. Jagamismajanduse kiire kasv esitab maksude muutmisel väljakutseid kohustuste teadvustamisel ja maksulaekumise kontrollimisel. See võib kaasa tuua teatud ebavõrdsuse maksulaekumise nõuetele vastavate ja neile mittevastavate ettevõtete vahel, moonutades turgu, vähendades maksumoraali ja põhjustades valitsuse tulude vähenemist. Nõuetele vastavuse tagamine on eluasememaksude kehtestamise oluline komponent ning maksuhaldurid on asunud kasutama suurte platvormide loomist, et hõlbustada eluasememaksude automatiseeritud kogumist.

Maksude mõju Euroopa turismi konkurentsivõimele

Turism on oluline majandussektor, mis annab märkimisväärse, kuid riigiti erineva panuse ELi majandusse. Kasvu saavutamiseks kasvava konkurentsiga rahvusvahelisel turul on vaja toetavat regulatiivset keskkonda ja maksustamine on selle põhikomponent. Kui ühest küljest mõjutavad maksud otseselt ettevõtete marginaale ja turistidele pakutavaid hindu, siis teisest küljest on need oluline valitsuse tuluallikas, mida omakorda kasutatakse infrastruktuuri rahastamiseks ja turismisektori toetamiseks. Siinses ülevaates kasutatud uuringu eesmärk oli vaadata üle turismiga seotud maksustruktuurid, mis kehtisid riiklikul tasandil EL-28 riikides majanduskriisi järgsetele aastatel (2010–2015). See hõlmas analüüsi turismimaksude mõjust turismiettevõtete konkurentsivõimele ning turismisektori teenuste üldisele nõudlusele. Uuringu empiirilised tõendid viitavad põhjendatusele turistide maksude vähendamiseks, et parandada turismisihthoortade konkurentsivõimet ja toetada kohalikku turismisektorit. Arvestades ühelt poolt tulude suurendamise vajadust, eriti energiakriisi järgses olukorras viimastel aastatel, ja teiselt poolt konkurentsivõime säilitamise vajadust, peavad poliitikakujundajad uuringu koostajate tehtud järelduse alusel otsustades hoolikalt maksusüsteemi kavandama, et tasakaalustada turismi ja majutusasutuste maksustamisel ilmnevad vastuolulised eesmärgid.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Euroopa Komisjon, (2017). [The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism](#) (Final Report).