



Käibemaks ja toidukaupade hind

Nr 2

10.02.2025

Uuringuid toidukaupade käibemaksu alandamise mõjude kohta on võimalik leida erinevatelt autoritelt, kuid nende tulemused mõnes küsimuses on sageli kas täiesti vastupidised või vähemalt erisuunalised. See muudab kindlasõnaliste üldistuste tegemise keeruliseks ja mõneti ebausaldusväärseks. Eestis avaldatud toidutootjate ja kaupmeeste seisukohad toiduainete jachinna odavnemise kohta käibemaksu alandamisel on aja jooksul mõnevõrra muutunud. Maksunduse korralduse seisukohalt ei peaks keskendumata ainult käibemaksu jaotusmõjule. Teisisõnu öeldes ollakse pigem üksmeelel, et vaesuse leevendamist ja sotsiaalset õiglust ei paranda mitte niivõrd mõne üksiku konkreetse maksu, vaid maksusüsteemi kui terviku mõju. Käibemaksu mõju tervikuna on üldiselt neutraalne tarbimiskulude kui terviku suhtes, regressiivne aga kõigi leibkonna sissetulekute suhtes. Statistikaameti andmetel moodustab toiduainete osakaal tarbimiskorvist 17–23% ehk keskmiselt 1/5, suuresti isegi sõltumata leibkonna sissetulekust. Seega muudaks toiduainete käibemaksu määra alandamine toiduained pisut odavamaks nii madalama kui ka kõrgema sissetulekuga leibkondadele. Eesmärgistades toiduainete käibemaksu alandamisega aga vaesuse leevendamise, siis otseselt nende sihtrühmade jaoks (puuetega inimesed, töövõimetud, üksikud pensionärid) oleks käibemaksust tingitud hinnalangetus tagasihoidlik ning teiste riikide kogemuse põhjal mitte alati püsiv.

Teemaleht annab ülevaate uuringutest, mis käsitlevad Euroopa ja OECD riikides seni kehtestatud maksuerandite mõju toiduainete hindadele.

OECD riikide üldised käibemaksu suundumused

Käesoleva kümnendi algusaastad on olnud arenenud riikidele keerulised inimeste elatustaseme ja ostujõu säilimise seisukohalt. Maksupoliitika on olnud üks vahenditest, millega riigid on püüdnud olukorda kiire hinnatõusu tingimustes stabiliseerida.¹ Tarbimismaksude (käibemaks ja aktsiisid) suhe SKT-sse langes aastatel 2020–2023 12-s 38-st OECD riigist, suurenes 22 riigis, samas kui neljas riigis märkimisväärseid muutusi ei toimunud. Tarbimismaksudena laekub riigieelarvesse umbes 40% kõigist maksutuludest viies OECD riigis (Tšiili, Kolumbia, Ungari, Läti ja Türgi) ja alla 20% kogumaksudest moodustavad need kolmes OECD riigis (Jaapan, Šveits ja USA).

Käibemaksutulu on OECD riikides aastatel 2020–2022 keskmiselt veidi kasvanud, moodustades 2022. aastal 7% SKP-st, võrreldes 6,9%-ga 2021. aastal ja 6,7%-ga 2020. aastal. Käibemaksu osakaal kogu maksutuludest on üle viiendiku, keskmiselt 20,8%, mis moodustab 20% või rohkem kõigist maksulaekumistest 21-s 37-st OECD riigist. Seitsmes riigis käibemaksutulu osakaal SKT-st aastatel 2020–2022 vähenes, samas kui 28 riiki teatasid kasvust ja kahes riigis muutusi ei toimunud. 0,5 protsendipunkti või rohkem langust registreeriti Taanis (-0,6 PP), Norras (-2,5 PP) ja Poolas (-0,7 PP). Suurim käibemaksu osakaalu tõus ilmnnes Saksamaal (+1,0 PP), Kreekas (+1,2 PP), Tšiilis (+1,4 PP), Itaalias ja Lätis (+1,1 PP). Konkreetsete kaupade ja teenuste maksudest, eelkõige aktsiisidest saadavad tulud on jätkuvalt vähenenud nii protsendina SKP-st (2022. aastal 2,8%-ni, mis moodustab 0,3 protsendipunktilise languse võrreldes 2020. aastaga) kui ka protsendina kogu maksutulust (8,2%-ni).

¹ OECD (2024) [Consumption Tax Trends 2024](#).

Need muutused, mis viitavad enamasti kaupade kallinemisele, on toimunud eeskätt kaupade hinnatõusu, mitte aga maksumäärade muutumise tõttu.

OECD riikide standardsed käibemaksumäärad 2024. aastal veidi tõusid, keskmiselt 19,3% võrreldes 19,1%-ga 2023. aastal ja 19,2%-ga 2022. aastal. Kolm OECD riiki tõstsid oma standardset käibemaksumäära: Türgi (18%-lt 20%-le), Eesti (20%-lt 22%-le) ja Šveits (alates 7,7% kuni 8,1%). Saksamaal ja Iirimaa 2020. aastal COVID-19 pandeemia kontekstis ning Luksemburgis 2023. aastal inflatsioonimõjude tõrjumiseks kasutusele võetud ajutised käibemaksu alandatud standardmäärad tühistati.

Kõik need OECD riigid, kus kehtib käibemaks, kohaldavad vähendatud käibemaksumäärasid erinevatele kaupadele ja teenustele, et järgida teatud riiklikke poliitilisi eesmärke, peamiselt võrdõiguslikkuse (toidu-, tervise- ja hügieenitoodete osas) ja kultuuri edendamise (raamatud, ajakirjad ja osaliselt ka meelelahutus) toetamiseks.

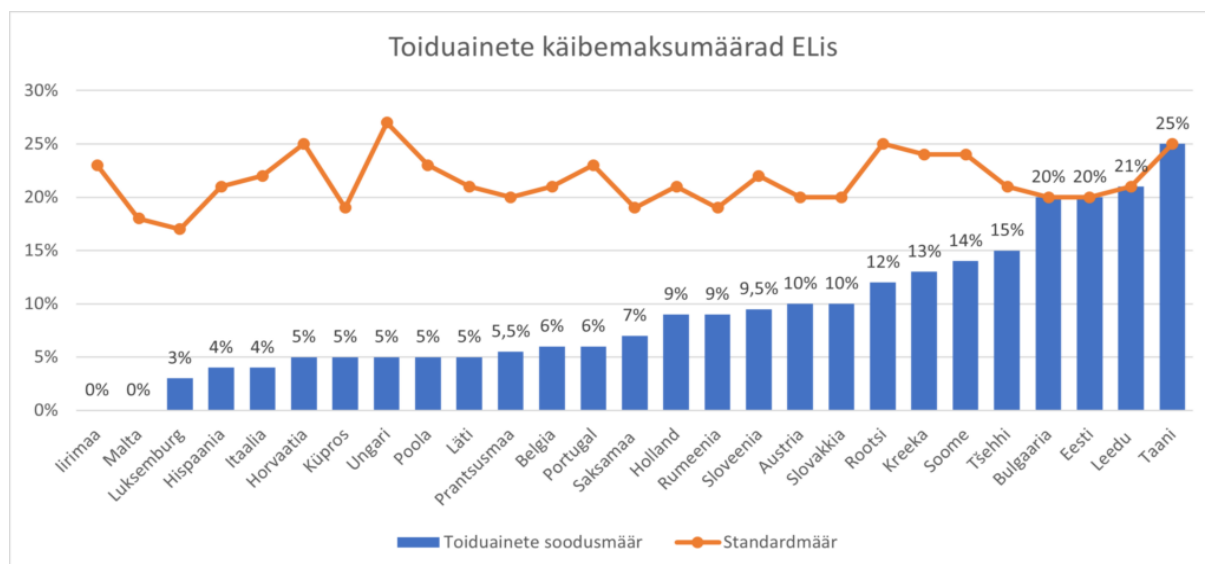
Kõik OECD riigid on kehtestanud eeskirjad, mis kajastavad OECD soovitatud käibemaksustandardeid teenuste ja digitaalsete toodete veebimüügi kohta mitteresidentidest e-kaubanduse müüjate ja turgude puhul. 27 OECD riiki (Austraalia, Uus-Meremaa, Norra, Šveits ja Ühendkuningriik ning 22 EL-i liikmesriiki) on laiendanud e-kaubanduse käibemaksurežiime, et hõlmata ka madala väärtusega kaupade importi.

Digitaliseerimine ja sellest tulenev andmete suurem kättesaadavus annavad maksuhalduritele võimaluse saada parem juurdepääs käibemaksuga seotud teabele. Viimase kümnendi jooksul on enamik OECD riike rakendanud tehinguteabe elektroonilise aruandluse kohustusi. Need nõuded on OECD riikides heterogeensed ja erinevad selliste aspektide poolest nagu ulatus, kogutud andmed või aruandluse sagedus (süstemaatiline või nõudmisel). Näiteks 35 riigist, kus elektrooniline tehingute aruandlus on kohustuslik, nõuavad 17 riiki sellise teabe süsteematilist edastamist maksuametile ja 11 riiki (peaaegu) reaajas edastamist. Arvete järkjärguline digitaliseerimine jätkub ning elektrooniline arveldamine on nüüdseks lubatud kõigis OECD riikides, olles kohustuslik (erineva ulatusega) 29 riigis. Need e-kaubanduse eripärad aga ei puuduta COVIDi järgsel perioodil niivõrd toiduainete jaekaubandust.

OECD riigid ei kasuta kaudseid makse – eeskätte aktsiise – mitte ainult riigieelarve tulude tõstmiseks, vaid ka tarbijate käitumise mõjutamiseks, kui selliste kaubagruppide tarbimist peetakse tervisele või keskkonnale kahjulikuks (pakendid, magustatud- ja energija joogid jms). Kõik OECD riigid rakendavad alkoholsetele jookidele ja tubakatoodetele aktsiisi, kuid maksumäärad ja -struktuurid on väga erinevad. Lennukikütlus on mõnel juhul hoopis maksuvaba, eriti kui seda kasutatakse rahvusvahelistel kommertslendudel. Seega on kaudsete maksude erandid kehtestatud erinevate eesmärkide saavutamiseks, mitte aga rahvastiku elatusaseme või ostuvõime taseme säilitamiseks.

Autode maksustamise deklareeritud eesmärk on olnud püüe mõjutada tarbijate käitumist vähesaastavate sõidukite kasutamise suunas. 2024. aastal arvestavad peaaegu kõik OECD riigid sõidukite ostmise või kasutamise maksustamistaseme määramisel keskkonna- või kütusesäästlikkust ning 22 neist riikidest rakendavad elektri- või hübriidsõidukitele maksusoodustusi või -vabastusi. 2024. aastal pakuvad kaheksa OECD riiki otsetoetusi nende sõidukite ostmiseks. Teisalt on kaks riiki alates 2022. aastast sellised toetused tühistanud. Käibemaksu soodumäärad ei ole samuti alati ajas püsivad ning neid rakendatakse sageli ajutiselt, kas lühiajaliste eesmärkide saavutamiseks kitsamates majandusoludes või mõjukate lobirühmade survele.

Käibemaks on jätkuvalt ka EL-i riikides suurim tarbimismaksude riigieelarvesse laekumise allikas, andes peaaegu neli korda rohkem maksutulud kui aktsiisid. Seetõttu on igasugune käibemaksu alandamine maksutulude laekumise seisukohast Euroopas üsna tundlik teema.



Allikas: Eurostat, 2021. aasta algus.

Võrreldes standardmääraga olid toiduainete käibemaksu soodusmäärad energiakriisi ja Ukrainas toimuva sõja alguseks tõepoolest enamikus riikides märksa madalamad. Samas oli mitmel juhul Lõuna-Euroopa riikides madalam käibemaksumäär kehtestatud vaid mõnele toiduainete kaubagrupid ja sedagi ajutiselt. Sel viisil oli käibemaksu soodusmäär suunatud esmajoones kodumaistele toidutootjatele ja kaupmeestele ning mitte niivõrd madalama sissetulekuga tarbijarühmade ostujõu toetamiseks.

Teiste riikide kogemus – häid näiteid siiski napib

Kui vaadata teiste riikide kogemusi,² kus on toiduainete käibemaksule tehtud erisusi, siis siin ei ole Eesti toidutootjate arvates näha väljapaistvaid edulugusid. Soomes alandati näiteks 2010. aastal toiduainete käibemaks 21%-lt 12 %-le ja tõsteti siis 2014. aastal 14 %-le. Samas kehtis aga suhkrumaks, et kompenseerida riigieelarvesse saamata jäänud tulu (see kaotati 2017. aastal). Lätis alandati 2018. aastal värskete puu- ja köögiviljade käibemaksu 21%-lt 5%-le. Hinnalangus, mis pikema aja jooksul tarbijateni jõudis, oli aga minimaalne (umbes 1–2%). Rootsi alandas toiduainete käibemaksu 1996. aastal 21%-lt 12%-le, kuid toiduainete jaehindu see Rootsi tarbijaorganisatsioonide hinnangul pikemas perspektiivis samaväärselt ei mõjutanud. Olukorras, kus kõik sisendhinnad pidevalt tõusevad, ei ole soodusmäära rakendanud riikides mitte alati suudetud kontrollida, kas soovitud ja eesmärgistatud hinnalangus ka täies ulatuses tarbijateni jõuab. (Erandiks on siin 1990. aastate Norra, kuid see riik eristub oma ülikõrge ostuvõime poolest. Näiteks Eestiga võrreldes oli vahe tol ajal umbes 4–5 korda ning toiduainete osakaal Norra ostukorvis oli 10–15 %, samal ajal, kui Eestis oli see 40–50 %. Samuti puudub Norraski tootjatel reeglina võimalus kaasa rääkida, millist hinda kaupmees tarbijalt küsib.)

Toidutootjate esindajate hinnangul korvatakse madalama toidukaupade käibemaksuga riikides paratamatult sellist maksude alalaekumist teiste maksude tõstmise või uute kehtestamise kaudu (näiteks Soomes ajutiselt proovitud suhkrumaks). Kuna Eesti valitsuse eelarvepoliitika on seni olnud kõikvõimalike maksude, aktsiiside ja tasude tõstmine, siis peavad kriitikud toidu käibemaksu alandamise mõtet pigem erandlikuks juhtumiks, mis on suuresti seotud varajase valimiskampaania algusega. Kõik muud hinnatõusud (energia, kütus jms) ja uued maksud jõuavad toidukaupade hindadesse kiiresti ning sujuvalt.

Eesti toidutööstuste konkurentsivõime on tootjate hinnangul juba niigi madal võrreldes teiste riikidega ja tootjad näevad tõsist ohtu, et võimalikest maksuerisustest tingitud eelarve puudujääki hakatakse sel juhul täitma uute maksudega, mis halvendavad veelgi meie ettevõtete konkurentsivõimet. Samuti tuleks tootjaorganisatsioonide arvates üle vaadata energiapolitiika – energia hind moodustab väga suure osa toiduainete tööstuste kulubaasist. Samas ei oleks lahendus ka see, kui teha

² Ärileht 17.12.2024. [Toidutootjad: toidu hind käibemaksu langetamisega odavneda ei pruugi](#)

toiduainetööstustele energia osas soodustusi ja tõsta selle võrra energia hinda eratarbijatele, sest see muudaks tarbijad vaesemaks, vähendaks nõudlust kaupade ja teenuste järele ning ei parandaks olukorda.

EL-i riikide alandatud käibemaksumäära mõju näited

Käibemaksu alandamise mõju edasikandumine tarbijateni ja empiiriline hindamine on alates käibemaksu kehtestamisest pool sajandit tagasi tekitanud mitmeid metoodilisi väljakutseid. Reeglina ei ole käibemaksu määra vähendamine ainus muutuv tegur, mis lõpphinda mõjutab. Läti näitel mõjutas hindade olukorda turul jaemüüjate (Rimi ja Maxima) omavaheline hinnakonkurents. Puudub ühtne arusaam, kuidas isoleerida käibemaksu alandamise mõju tarbijahindadele ja lisaks sellele on juhtumiuuringute üldistus oma olemuselt üsna piiratud ja teataval määral subjektiivne. Ometi leidub toiduainete käibemaksu määra alandamise usaldusväärseid hinnanguid Norra, Ungari ja Poola kohta. Eelpool käsitleti Läti puu- ja köögiviljade juhtumit, kus käibemaksu alandamise mõju toiduainete lõpphindadele oli osaline ja ajutine ning tõi kaasa käibemaksu soodusmäära tõstmise tagasi 14 %-le kuue aasta möödudes. Ülejäänud kolme riigi kohta tehtud uuringute tulemused toiduainete käibemaksu soodusmäära mõju jõudmise kohta tarbijateni leiab tabelist.³

Riik	Aasta	Käibemaksu alandamise määr	Uuringu aeg ja tulemus
Norra	2001	Toiduained 24 % lt 12%-le	2016, mõju üldiselt jõudis tarbijateni
Ungari	2016–2017	Liha 27%-lt 5% -le	2018, mõju peaaegu ei ilmnunud
Poola	2011	Toiduained 7%-lt 5%-le	2018, mõju ei olnud

Allikas: Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (2021), VAT gap, reduced VAT rates ... lk 54.

Viidatud Euroopa Parlamendi uurimisteenistuse töö ei käsitle sarnaselt Läti kohta tehtud uuringuga viimse kolme aasta sündmusi (sõda, inflatsioon, energiakriisist tingitud ebakindlus jne). Kui nende uuringute autorid püüdsid vastata küsimusele, kas mittestandardised (alandatud) käibemaksumäärad on tõhus vahend sotsiaalsete (toimetulekut parandavate jms) eesmärkide saavutamiseks, siis jäi vastus pigem ebakindlaks ja kahtlevaks.

Mittestandardsete (alandatud) käibemaksumäärade poliitikavahendina kasutamise kulud valitsustele (riigieelarvele) on nende uuringute autorite hinnangul väga erinevad:

1. märkimisväärne saamata jäänud tulu, eelkõige otsene saamata jäänud riigieelarve tulu;
2. suurenevad haldus- ja jõustamiskulud;
3. suurem lobigruppide surve;
4. ettevõtjate uute nõuete täitmisega seotud kulud vähendavad nõuetele vastavust ja võivad suurendada käibemaksupettusi;
5. heaolu vähenemine (nn tühimõju) maksutulude vähenemise tõttu;
6. täpsemate kvantitatiivsete hinnangute puudumine – kaudsed kulud takistavad usaldusväärset kvantitatiivset kulude-tulude analüüsi.

Toiduainetele alandatud käibemaksumäära rakendamine annab valitsustele ootuspäraselt lühiajalist poliitilist kapitali („... tehti ometi midagi inimeste toimetuleku parandamiseks ...“, seda eriti kiire hinnatõusu tingimustes). Osundatud uuringu autorid viitavad aga ka alandatud käibemaksumäärade kõrval alternatiivsetele võimalustele.

Näiteks Põhjamaad tugevdasid kiire hinnatõusu ja majanduse kidumise aastatel konkurentsiametite volitusi ja tõhustasid üldist järelevalvet jaekaubanduse poekettide hinnakujunduse üle. Lõuna-Euroopa riigid (Itaalia, Hispaania, Portugal, kuid mitte Prantsusmaa) alandasid toiduainete käibemaksu määra majanduslanguse perioodil neile toiduainete rühmadele, mis olid vastavates riikides enam tarbitavad,

³ Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (2021). [VAT gap, reduced VAT rates, and their impact on compliance costs for businesses and on consumers](#).

nagu näiteks oliiviõli, pitsa komponendid jm saiatooted. Hoiatades samas, et käibemaksu vähendamine ei tähenda tagatist jaehindade languseks, kuna ei saa välistada, et hinnad võivad majanduse languse tingimustes hoopis tõusta, olenemata üksikute toidukaupade maksumäärade alandamisel tehtud muudatustest.

Valitsused on kõrgete toiduainete hindade säilimise põhjenduseks toonud asjaolu, et toidukaupade hinnatõusuga on neil keerulisem võidelda kui näiteks reguleerida energiahindu. Toiduainete hinnatõusu põhjuseid leidub mitmeid. Esineb põuda ja kaubavahetuse tarneahelate katkemisega seotud häireid, väetiste hinnatõus on seotud selle tootmiskuludest suure osakaalu moodustava energiakomponendi kallinemisega, samuti ilmuvad maailma eri paigus välja linnu- ja seagripikoldeid jne. Ühtlasi pigistavad põllumehi ja toidutootjaid suuremad energiahinnad ja tööjõukulud.

Kokkuvõte

Uuringud ei paku paraku ühest vastust küsimusele, kas mittestandardsetest käibemaksumääradest saadav sotsiaalne kasu kaalub üles valitsuste saamata jäänud tuludega seotud kulud, võrreldes muude konkreetsete vahenditega (nagu otsesed sotsiaalabi ülekanded, mis on suunatud konkreetsetele leibkondadele ja teistele haavatavatele rühmadele). Mittestandardsete käibemaksumäärade tõhususe ja tulemuslikkuse täielikuks hindamiseks peavad uuringute autorid vajalikuks võrrelda nende meetmete mõjusid alternatiivsete poliitikavahenditega. Uurijad juhivad tähelepanu ka asjaolule, et alandatud käibemaksumäärad on sageli kehtestatud pigem üksikute huvirühmade jõulise lobitöö tulemusena, mitte niivõrd majandusteoreetiliselt põhjendatud argumentide toel.

Olemasolevate uuringute alusel kujunenud seisukoht toetubki arusaamale, et kuigi alandatud käibemaksumäärad on oma olemuselt kaudsed maksusoodustused, leidub sageli mitmeid alternatiivseid vahendeid, mis pakuvad samade eesmärkide saavutamiseks lihtsamaid ja efektiivsemaid teid. Toidukaupade käibemaksu osas on aga keerukamates majandusoludes pigem rakendatud tõhusamat hinnakontrolli ning ajutist käibemaksu määrade alandamist kindlaks perioodiks või mõnele üksikule kaubagrupile.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad:

1. Binder, E. Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (2021). [VAT gap, reduced VAT rates, and their impact on compliance costs for businesses and on consumers](#).
2. Võrk. A. jt, Praxis (2016). [Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele](#).
3. Thomas, A. World Bank Group (2024). [VAT Rate Structures in Theory and Practice](#).
4. OECD (2024). [Consumption Tax Trends 2024](#).
5. OECD (2021). The Distributional Effects of Value-Added Taxes in OECD Countries.
6. TAXUD (2007), [Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union](#).