

Lühiülevaade

Maksusüsteemi konkurentsivõimelisuse analüüs, sh Eesti tööstusettevõtete tootmissisendi hindasid mõjutavate maksude ja tasude analüüs võrdluses naaberriikidega

Töövõtja tagab lühikokkuvõtete vastavuse Vabariigi Valitsuse 12. septembri 2014. a määrusele nr 146 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmisest avalikkuse teavitamise, toetusest rahastatud objektide tähistamise ning Euroopa Liidu osalusele viitamise nõuded ja kord“. Tööd finantseeritakse Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“.

AS Deloitte Advisory on Riigikantselei tellimisel koostanud ülevaate Eesti maksusüsteemi konkurentsivõimest. Vastavalt Tellija juhiste, on selleks esmalt koostatud ülevaade maksusüsteemi konkurentsivõime käsitlest teaduskirjanduses ning kirjeldatud Eesti maksusüsteemi positsiooni olemasolevate mainekamata rahvusvaheliste uuringute pinnalt. Seejärel on läbi viidud uuring, mille käigus võrreldi Eesti tööstusettevõtete tootmissisendi hindasid mõjutavaid makse ja tasusid kõrvutades neid naaberriikide tööstusettevõteteid koormavate maksude ja tasudega, positsioneerimaks Eesti maksusüsteemi konkurentsivõimet kitsalt selliste maksude ja tasude aspektist.

Vastavalt püstitatud ülesandele, tuli mõjuanalüüsi käigus tuvastada, kas ja kui siis milliste riiklikult kehtestatud maksude ning keskkonna- ja energiatasude osas on Eesti tööstussektor oluliselt erinevas (halvemas) konkurentsiolukorras võrreldes referentsriikidega ning esitada vastavate maksude ja tasude osas poliitikasoovitused konkurentsiolukorra parandamiseks.

I Osa

Esimeses osas antakse ülevaade maksusüsteemi konkurentsivõimest teaduskirjanduses ning selgitatakse, milliseid parameetreid üldjuhul mõõdetakse kui soovitakse anda hinnangut maksusüsteemile. Selleks ei viidud läbi uusi uuringuid, vaid tugineti järgmistele rahvusvahelisel tasandil läbiviidud mainekamatele uuringutele:

1. Ameerika Ühendriikide mõttekoja *Tax Foundation* poolt OECD kogutud andmetele tuginev uuring „*International Tax Competitiveness Index 2019*“ (töös viidatud kui ITC indeks);
2. Maailmapanga poolt läbi viidud „*Doing Business 2020*“ uuringu indeks „*Paying Taxes*“ (töös viidatud kui Paying Taxes indeks);
3. Euroopa Komisjoni 2019. aasta raport „*Taxation Trends in the European Union*“, mis tugineb Euroopa Liidu statistikaameti Eurostat poolt kogutud andmetele Euroopa Liidu liikmesriikide, Islandi ja Norra kohta.

Analüüsi tulemusena leiti, et Tax Foundationi ITC indeks 2019. aastast ning Maailmapanga Paying Taxes indeks 2018. aastast asetavad Eesti maksusüsteemi vastavalt esimesele kohale ning kaheteistkümnendale kohale. ITC indeks võrdleb omavahel 34 OECD liikmesriiki ning Paying Taxes võrdles 2018. aastal üleilmselt 189 riiki.

ITC indeks positsioneeris Eesti esikohale juba kuuendat aastat järjest ning Paying Taxes uuringus on Eesti viimase kuue aasta jooksul järjepidevalt tõusnud, alates 32. kohast 2014. aastal 12. kohale kõige hiljutisemal uuringuaastal.

Seega mainekamate rahvusvaheliste indeksite rivistuses on Eesti maksusüsteem maailmamastaabis kahtlemata konkurentsivõimeline. Samas mõõdavad indeksid peamiselt otseste maksude koormust ja administreerimise hõlpsust. Eesti maksusüsteemis domineerivad aga just kaudsed maksud, mille konkurentsivõimelisuse osas võrreldes teiste riikidega puuduvad uuringud ja rahvusvahelised võrdlused. Seega sai kaudsete maksude konkurentsivõime analüüsimisel tugineda eelkõige Eurostati poolt avaldatud andmestikele, mis andsid ülevaate kaudsete maksude koormusest Eestis võrreldes teiste EL-i riikidega. Statistilisi andmeid analüüsidest joonistus välja, et Eesti paistab teiste riikide hulgas silma kõrgema kaudsete maksude osakaalu poolest.

II Osa

Mõjuanalüüsi teises osas keskenduti selliste maksude ja tasude analüüsile, mis mõjutavad konkreetselt tööstussektorit. Uurimustöö Tellija poolt olid sellistena määratletud järgnevad maksud ja tasud:

Analüüsitud maksud ja tasud

Kütuse- ja gaasiaktsiisid

Elektriaktsiisid

Võrgutasud

Taastuenergiatasud

Maavara kaevandamisõiguse tasud

Vee erikasutusõiguse tasud

Jäätmeäitlustasud

Pakendiaktsiisid

Taaskasutusorganisatsioonide teenustasud

Raskeveokimaksud

Teekasutustasud

Käsitletud on vaid ülaltoodud makse, mis on kehtestatud vaatlusalustes riikides riiklikul tasandil. Käsitletud ei ole kohalikul tasandil kehtestatud makse. Tellija poolt olid määratletud järgmised referentsriigid: Läti, Leedu, Soome, Rootsi, Saksamaa, Poola.

Näidiskaasuse lahendus

Konkreetselt analüüsiga hõlmatud maksude ja tasude koormuse võrdlemiseks ja näitlikustamiseks, kui suure osakaalu need tootmissisendi kogukulust moodustavad, konstrueeriti ühe Eesti ettevõtja 2019. a majandusnäitajate pinnalt näidiskaasus. Selleks eraldati ettevõtja majandusnäitajatest toodangu valmistamiseks kulunud toorme- ja maksukulu (aktsiiside/keskkonnatasude kaupa). Nii sai ühe sektori lõikes hinnata, kas ja kui siis, milliste

maksude/tasude kaudu on võimalik sellise ettevõtja konkurentsivõimet mõjutada ning ka võrrelda maksukoormust referentsriikides, kuna kaasuse lahendasid ka referentsriikide maksunõustajad.

Selgus, et riiklikult kontrollitavate maksude ja tasude osakaal tootmisendi kuludest kokku moodustab 9%. Selle 9% arvestuses jaguneb kulu järgmiselt: elektrimaksud 6% (millest 3% taastuenergia tasu ja 3% võrgutasu) ning 1% gaasi võrgutasu. Ülejäänud maksud ja tasud moodustavad kokku 2% ning need on mõju järjekorras: gaasiaktsiis, diiselkütuse aktsiis, jäätmekäitlustasu, elektriaktsiis, rasveveokimaks ja teekasutustasu.

Sellest järeldub, et kui üldse, siis toodud profiiliga ettevõtja puhul on konkurentsivõimet võimalik mõjutada elektri- ja gaasimaksude kaudu, kuna muude maksude ja tasude osakaal on mõju avaldamiseks liiga väheoluline. Samas muutub elektrimaksude/tasude osakaal kogu toomissisendi kulusse suuremaks väiksema elektritarbija puhul, kuna juhul kui ei kvalifitseerutaks elektroiintensiivsele ettevõtjale kehtestatud elektriaktsiisi soodusmääradele 0.50 EUR/MWh, tuleks elektriaktsiisi tasuda tavamäära 4.47 EUR/MWh alusel.

Teiste riikidega võrreldes joonistus elektrimaksude puhul välja, et kui elektriaktsiisi soodusmäär ning võrgutasud on referentsriikidega võrreldaval tasemel, siis taastuenergiatasu on Eestis ettevõtjate jaoks koormavam kui teistes võrdlusalustes riikides.

Näidiskaasus konstrueeriti elektroiintensiivse tööstusettevõtte näitel, seega tuleb kaast tõlgendades silmas pidada, et mõne muu sisendi intensiivse tootmise puhul, maksukoormuse proportsioon ning mõjusad maksud ka muutuks. Näiteks sektorites, mis tegelevad maavarade kaevandamisega, on riiklikult kontrollitavate maksude ja tasude suhe kogu tootmiskulusse vastavalt tööstussektori esindajatelt saadud tagasisidele oluliselt suurem, kuna lisanduvad keskkonnatasud.

Kokkuvõtte vaadeldud maksudest ja tasudest ning poliitikasoovitused

Teisi makse ja tasusid referentsriikidega võrreldes selgus, et enamike puhul asetus Eesti riikide võrdluses üldjuhul keskmisele positsioonile.

Oluliselt halvemas konkurentsivõimelises on Eesti kerge kütteõli maksumäära osas ning enamike keskkonnakaitseliste tasude osas. Kerge kütteõli puhul on tööstussektori ettevõtete osakaal, mis seda kasutavad, marginaalne ja seega poleks ka aktsiisimäära olulise langetamisega võimalik Eesti tööstussektori konkurentsivõimet tõsta.

Keskkonnakaitseliste tasude puhul on Eestis üldjuhul kehtestatud kõrgemad ettevõtjaid koormavad tasumäärad kui teistes regiooni referentsriikides, samuti ei ole ettenähtud ühtegi tööstussektorile suunatud erandit. Ainsana eristub selles kontekstis jäätmekäitlustasu, mille kehtestatud määrad on Eestis referentsriikidega võrreldes suhteliselt madalad. Kõrged maavara kaevandamisõiguse tasu määrad ja vee erikasutusõiguse tasu määrad, eriti võrreldes peamise sektori konkurendi Läti, aga ka Leedu ja Soome ning Rootsi, asetavad keskmisest nõrgemale positsioonile just need sektorid, mida nimetatud tasud spetsiifiliselt koormavad. See on iseloomulik näiteks ehitusmaterjalide tootjatele ja mäetööstusele.

Lisaks paistab Eesti võrdlusesse kaasatud riikide hulgas pea kõikide mõjuanalüüsis käsitletud maksude ja tasude lõikes välja tööstussektorile sihitud vähete maksuerisuste poolest.

Sellest võib järeldada, et poliitika kujundajate soovi korral on Eestis ruumi tööstussektorit soosivate erisuste tegemiseks nii taastuenergiatasu kui ka keskkonnatasude osas. Kuigi nimetatud maksude ja tasude osakaal on valdava enamiku ettevõtjate jaoks piisavalt madal, mis

muudab küsitavaks, kas nende kaudu on võimalik ettevõtjate konkurentsivõimet tervikuna tõsta, siis spetsiifiliste sektorite lõikes on konkurentsiolukorra parandamine võimalik. Maavarade kaevandamisega tegelevate sektorite konkurentsivõimet saaks ilmselt läbi maavara kaevandamisõiguse tasu ja vee erikasutusõiguse tasu määrade langetamise parandada.

Kokkuvõtvalt on uuringu peamised järeldused:

- Mainekamad maksusüsteemide konkurentsivõimet mõõtvad indeksid positsioneerivad Eesti maksusüsteemi pingerivide esiotsa
- Referentsriikide võrdluses on Eesti tööstussektorit koormavate maksude ja tasude osas valdavalt loonud keskpärase konkurentsiolukorra
- Riiklikult kontrollitavate maksude ja tasude osakaal kogu tootmissisendi kulust erineb sektorite lõikes, kuid elektrimaksud mõjutavad valdavalt osa tööstusest
- Elektrimaksude puhul tuleks tööstussektori konkurentsivõime parandamiseks kaaluda elektrointensiivseks ettevõtteks kvalifitseerimisnõuete alandamist, et elektriaktsiisi soodumäär oleks kättesaadav rohkematele ettevõtjatele ning taastuvenergiatasu kogumise osas ettevõtjatele erisuste tekitamist
- Referentsriikide võrdluses eristus Eesti kõrgemate keskkonnatasu määrade poolest ning juhul kui soovitaks parandada maavarade kaevandamisega tegelevate sektorite konkurentsivõimet, tuleks kaaluda maavara kaevandamisõiguse tasu määra ja vee erikasutusõiguse tasu määra alandamist.