

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Nele Laht

**AKTSIISITULU LAEKUMINE RIIGIEELARVESSE**

**PERIOODIL 2010-2018**

Lõputöö

Õppekava Majandusarvestus ja ettevõtluse juhtimine, peeriala majandusarvestus

Juhendaja: Pille Kaarlõp, MA

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 5400 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Nele Laht .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 154650BDMR

Üliõpilase e-posti aadress: nelelaht@gmail.com

Juhendaja: Pille Kaarlõp, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. AKTSIISIDE OLEMUS JA AJALUGU .....	6
1.1. Aktsiiside ajalugu .....	6
1.2. Aktsiiside maksustamine Eestis .....	8
2. AKTSIISIDEST LAEKUNUD TULU RIIGIEELARVESSE .....	11
2.1. Alkoholi aktsiis .....	14
2.2. Tubaka aktsiis .....	17
2.3. Kütuse aktsiis .....	19
2.4. Järeldused .....	22
KOKKUVÕTE .....	25
SUMMARY .....	28
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	31
LISAD .....	33
Lisa 1. Aktsiisitulu laekumine riigieelarvesse .....	33

## LÜHIKOKKUVÕTE

Aktsiisimaksu on Euroopas kasutatud juba aastasadu. Erinevatel perioodidel on maksustatud mitmeid erinevaid tooteid ning aegade jooksul on olnud ka erinevad aktsiisimäärad.

Aktsiisimäär kuulub kaudsete maksude alla ehk maksu makstakse vaid siis, kui tarbitakse aktsiisimääraga maksustatud tooteid, milleks Eestis on antud uurimistöö kirjutamise hetkel peamiselt alkohol, tubakas, kütus, pakend, elektrienergia ja karusnahk.

Riigieelarves aktsiisitulust moodustub umbes 96% alkohol, tubakas ning kütus. Selle tõttu on lähemalt vaadeldud vaid neid kolme aktsiisiliiki - millised on olnud nende toodete aktsiisimäärad perioodil 2010-2018 ning kuidas need mõjutavad riigieelarvet.

Uurimistöö autor on leidnud ka arvatava puudujäägi 2018. aasta riigieelarvest. Selleks on sama aasta üheksa kuu summad ekstrapoleeritud kaheteistkümnele kuule ning tulemus on 127 miljonit väiksem, kui samal aastal aktsiisitulu riigieelarvesse oodatakse. Autori esialge arvamus, et riigieelarvesse jääb 100 miljonit aktsiisitulu laekumata vastab osaliselt tõele, kuid puudujääk on veidi suurem.

Uurimistöö teine uurimis eesmärk, aktsiisimäärade kõikumised mõjutavad oluliselt riigieelarvet, vastab olulises osas tõele. Aktsiisitulu laekumisel käituvad erinevad aktsiisiga maksustatud tooted erinevalt. Alkoholiaktsiisi kõikumisest sõltub väga suurel määral riigieelarvesse laekunud tulu, kuid kütuse ning tubakatoodete puhul on erinevus väga väike ning seda ei saa otseselt siduda aktsiisimäärade tõusuga. Täpsema ülevaate saamiseks tuleks laiendada vaadeldavat perioodi.

Võtmesõnad: Aktsiis, aktsiisitulu, riigieelarve.

## SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi peamine tulu tuleneb maksudest ning riigi toimimiseks ning arenemiseks on tarvis head maksusüsteemi, kus hinnatakse maksude vajalikkust ning maksumäärade suurust. Maksud võivad riigiti ning asukonnati erineda. Näiteks riikides, kus ei tarbita alkoholi, ei ole tarvis määrata alkoholile makse või riikides, kus ei tegeleta suurel määral kalastusega, ei tarvitse küsida selle pealt makse.

Eestis on maksud jaotatud kohalikeks ja riiklikeks. Kohalikud maksud on näiteks teede ja tänavate sulgemise maks, reklaamimaks, lõbustusmaks, parkimistasu jne. Riiklikud maksud on tulumaks, käibemaks, tollimaks, raskeveokimaks, aktsiis jpm.

Aktsiisiga maksustatakse põhiliselt alkohol, tubakas ning kütus ja elekter. Kõik aktsiisid kajastatakse alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses, mida lühidalt nimetatakse ATKEASEks. Antud seaduses on välja toodud aktsiisimäärad, aktsiisiga seotud kohustused ning üldsätted. Seadust uuendatakse pidevalt ning Riigiteataja kodulehelt on aktsiisi seadus leitav perioodil 2002-2018.

Lähemalt vaadeldakse aktsiiside ajalugu nii Euroopas kui ka Eestis ning tuuakse välja erinevaid kaupsid, mis on aktsiisiga maksustatud. Lisaks antakse parem ülevaade Eesti aktsiisiseaduses toimunud muudatustele seoses Euroopa Liiduga liitumisega.

Lõputöö eesmärk on anda ülevaade perioodil 2010-2018 kehtinud aktsiisimäärade ning hinnata nende mõju riigieelarvele. Ülevaate jaoks on töö jaotatud kaheks peamiseks osaks. Esimeses peatükis kirjeldatakse aktsiisi olemust ning ajalugu nii Eestis kui ka mujal maailmas. Teises peatükis võrreldakse riigieelarve numbrilisi väärtusi riigikassasse laekunud tuluga. Hinnatakse, millised aktsiisikaupade määrade muutused mõjutavad oluliselt aktsiisitulu laekumist riigieelarvesse. Samuti selgitatakse tekkinud erinevusi aktsiisimäärade muutusega ning antud aktsiisi olemusega.

Vaadeldaval perioodil on peaaegu igal aastal aktsiisimäärad tõusnud ning selle läbi on riigi poolt planeeritud eelarve seatud aktsiisitulu kasvuga. Määra tõusmisel peaks eelduste kohaselt tõusma ka riigile laekuv aktsiisitulu.

Lõputöö käigus vaadeldakse täpsemalt kolme peamist aktsiisitulu allikat, milleks on alkohol, tubakas ning kütus. Tuuakse välja, kuidas erinevad toote käituvad aktsiisimäära tõusu puhul ning kuidas see mõjutab riigieelarvet. Kõigil kolmel aktsiisiliigil on erinev aktsiisimäär ning määra tõusmisel või langemisel käituvad erinevalt. Lisaks võrreldakse varasemalt koostatud riigieelarvet reaalselt laekunud tuluga ning võrreldakse seda aktsiisimäärade muutusega antud perioodil.

Antud lõputöö kirjutamise hetkel on Eestis viimastel aastatel aktsiisimäärad suurel määral tõusnud, mis on tekitanud inimeste seas erinevat arvamust ja erinevaid tundeid. Paljud leiavad, et aktsiisitõus on ülekohtune ning võrdlevad Eesti kütuse ning alkoholi hindasid naaberriikide omadega. Seega on aktsiisitõus hetkel väga aktuaalne teema ning aktsiisimäärade tõusu põhjendused pakuvad huvi paljudele inimestele.

Lõputöö autor on püstitanud kaks peamist ülesannet:

- 1) uurida, kui palju mõjutab aktsiisimäärade kõikumine riigieelarvesse laekunud tulu;
- 2) hinnata, kui palju jääb 2018. aastal riigieelarvesse aktsiisitulu laekumata.

Lõputöö autor on enda ametis puutunud kokku mitme alkoholi tootmis ettevõttega ning seetõttu on alkoholiga seotud peatükkides palju informatsiooni tulnud autori isiklikest teadmistest.

# 1. AKTSIISIDE OLEMUS JA AJALUGU

Riigitulu olulisim tuluallikas on maksutulud, läbi mille saab riik raha, et toimida ning pakkuda erinevaid teenuseid oma kodanikele. (EMTA, 2018) Nimelt on suurem osa riikide sissetulekutest pärit just maksutulust ning seega on tõhusa ning optimaalse maksusüsteemi loomine iga riigi üks tähtsamaid ülesandeid. Enne uue maksu kehtestamist tuleb veenduda, et saadav maksutulu oleks küllalt suur ning maksu kogumisega kaasnevad kulutused ei muudaks küsitavaks antud maksu kehtestamise otstarbekust. (Sadilov, Õuna)

Makse maksavad nii füüsilised kui ka juriidilised isikud ning maksud jagunevad omakorda kohalikeks ja riiklikeks maksudega. Kohalikud maksud on näiteks reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõiduki maks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu. Eestis kehtivad riiklikud maksud on tulumaks, käibemaks, sotsiaalmaks, maamaks, hasartmängumaks, tollimaks, raskeveokimaks ja aktsiisid. Riiklike makse haldab Maksu- ja Tolliamet. (Maksud 2014) Kohalikke makse haldab peamiselt linna- või vallavalitsus, kes makse kokku kogub.

Globaalne soojenemine, happe vihmad, liiklusummikud ning majanduslik kulu tubakatoodete ning alkoholi tarbimisest on probleemid, mida saaks parandada läbi aktsiisimaksude ja teiste reguleerimis instrumentide (Cnossen 2005, *preface*) Paljudes riikides kulutatakse aktsiisidest laekunud tulu mõne aktsiisikauba poolt tekitatud kahjude ennetamiseks või likvideerimiseks. Näiteks kütuseaktsiisist saadud tulu kasutatakse teede parandamiseks või uute teede rajamiseks, sest mida rohkem on sõidukeid, seda tihedamini teid kasutatakse ja need vajavad tihedamalt parandamist. Suurema hulga autode puhul laekub riigile ka rohkem aktsiisitulu.

## 1.1. Aktsiiside ajalugu

Aktsiiside ajalugu on väga pikk ning ulatub keskaega kui võeti makse kaupade mõõdu või kaalu järgi. Euroopas moodustasid sel ajal erinevad tollid ja aktsiisid põhilise osa linnade ja linnriikide maksutuludest (Lehis 2007, 428). Euroopa keskajal kehtestati kullakaevandustele soolaaktsiis, mille põhjuseks võib olla vähesed tarneallikad ning antud maksu kerge kontroll. Juba 16. ja 17. sajandil kehtestati Hollandis tootemaks õlule, suhkrule, soolale, alkoholile ja osadele teistele

kaupadele. Sealt levis toodete maksustamine ka teistesse riikidesse Euroopas. Peale seda kehtestati aktsiisid ka Inglismaal ning selle kolooniates, seal hulgas Ameerikas. 19. sajandil kaotati mitmed madalad aktsiisimaksud, sest need ei olnud piisavalt tulusad. Alles jäi vaid aktsiis kõige enam tarbitud kaupadele, milleks olid tubakas, alkohol ja kütus. Enne 20. sajandit ei pööratud eriti suurt tähelepanu aktsiisimaksule professionaalses kirjanduses, kuid tänapäeval on see muutunud. Aktsiisimaks on väga suure tähelepanu all, sest inimesed on rohkem teadlikud kahjulikest ainetest ja toodetest. (Cnossen 2005, 1)

Euroopa Liidus kehtestati ühine aktsiisimaksude süsteem 1. jaanuaril 1993, kui hakkas toimima ühtne turg. Aktsiisimaks kehtestati põhiliselt kolmele tooteliigile: töödeldud tubakas, alkoholihoogi ja mineraalõlid. Vaatamata ühisele maksude süsteemile võivad liikmesriigid siiski jätkata nende toodete maksustamist muude (ühtlustamata) maksudega (rohelised maksud) ja nõuda ka teisi makse nagu näiteks sõidukite registreerimismaks või teemaks, lisaks lõivud jne. Muid makse võib lisada tingimusel, et need ei kujuta endast kumuleeruvat käibemaksu ega kaubandustõket. (Maksukorraldus Euroopa Liidus 2000, 14) Euroopa Liit ise ei tegele otseselt maksude kogumise ega maksumäärade kehtestamisega, kuid jälgib liikmesriikide maksueeskirju, et tagada nende kooskõla konkreetse Euroopa Liidu poliitikaga. Näiteks välistada ühe liikmesriigi ettevõtja ebaõiglase eelise võrreldes nende konkurentidega teistes Euroopa Liidust pärit tarbijate, töötajate ja ettevõtjate diskrimineerimise seoses maksudega. Selleks on Euroopa Liidus liikmeriigid kokku leppinud oma eeskirjade ning miinimummäärade ühtlustamises. (Maksustamine 2015)

Aktsiis, käibemaks ja tollimaks kuuluvad kaudsete maksude alla, ehk makse makstakse vaid toodete tarbimise eest. Need omakorda jagunevad tarbimismaksuks ja tootemaksuks, kus tarbimismaks rakendatakse kõikidele toodetele võrdselt, kuid tootemaks lisatakse ainult määratud kaubale, mis on üldiselt inimese tervisele kahjulik või kahjustab looduslikku keskkonda ning mille tarbimist püütakse piirata.

Tootemaksude gruppi kuuluvad aktsiisid ja keskkonnamaksud, kuid võib öelda, et tootemaksude alla kuuluvad ka tollid, hasartmängumaksud ja kohalikud maksud, nagu lõbustusmaks, reklaami- ja kuulutusemaks ning teede ja tänavate sulgemise maks (Tammert 2005, 254). Aktsiisimaksud on üsnagi paindlik maks ning seda on võimalik väga kergelt kohandada mitmesugustele majanduslikele, sotsiaalsetele olukordadele vastavalt (Moussin 2007, 227-228). See tähendab, et näiteks riikides, kus on väga väike alkoholi tarbimine usulistel või majanduslikel põhjustel, ei pruugigi valitsus alkoholiaktsiisi rakendada, sest puudub otsene vajadus selle tarbimist piirata või



aktsiisi pealt saadav tulu oleks ebaoluline. Samuti näiteks riikides, kus ei toimu suurel määral kalastamist, pole tarvis seda eraldi maksustada.

Aktiisid on hea allikas riigi eelarvesse, sest aktsiisimaksuga maksustatud kaupad on lihtne identifitseerida, müügiimahud on väga suured ning tavaliselt on tootjaid väga vähe, mis teeb maksutulu kogumise lihtsamaks (Cnossen 2005, 3)

Maailmas maksustatakse aktsiisi ehk spetsiaalse tarbimismaksuga mitmeid erinevaid tooteid. Näiteks Euroopa Liidu liikmesriikides on maksustatud ka kohvi, teed, karastusjooke, maitseaineid, maiustusi jms. Lisaks neile on maksustatud ka keskkonnale kahjulikke kaupu nagu näiteks kütust, sõidukeid, elektripirne, kunstväetisi, kemikaale jpm. Näiteks on maksustatud veel luksuskaupad, mille alla kuuluvad väärismetallid, karusnahad, suured luksusautod, lõbusõiduks kasutatavad vee- ja õhusõidukid ning mitmesugused pornograafilised trükised. (Nömmann *et al* 2003, 68) Tänapäeval maksustatakse osades riikides ka suhkrut. Riik püüab piirata lisatud suhkru hulka toiduainetes. Näiteks karastusjookidelt, kuhu on lisatud suurem hulk suhkrut, tuleb tootjal tasuda niinimetatud suhkrumaksu.

Iga riik saab aktsiisi rakendada vastavalt riigis põhiliselt tarbitavatele kaupadele, mille tarbimist püütakse vähendada või mõnele luksuskaubale, mille tarbimine pole kasulik riigile, keskkonnale või mõlemale korraga. Aktsiisiga maksustatavad kaubad võivad olla riigiti erinevad ning samuti võivad erineda ka maksumäärad.

## **1.2. Aktsiiside maksustamine Eestis**

Aktiisimaksu seadus võeti Eestis kasutusele pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist 90ndate aastate alguses, mis oli eelkäijaks praegusel hetkel kehtivale aktsiisiga maksustamise seadusele. Ajalooliselt on Eestis tundud nii algtootja, tööstuse kui ka hulgimüüja aktsiise. Algtootja aktsiis tähendas seda, et maks tuli tasuda koheselt, kui näiteks teravili põllult ära koristati või kivisüsi kaevandusest välja toodi. Tööstustootja aktsiis tähendas aga seda, et aktsiis tuli tasuda alles siis, kui tubakas või piiritus tehasest väljus, ning selle edasitöötledajad pidid siduma suure hulga oma finantsvahenditest aktsiisi alla, et toota näiteks piiritusest edasi viina või likööri. Selline aktsiisi süsteem kehtis Eestis veel kuni 2000. aastani. Tänapäeva Eestis on üle mindud lõplikku tarbimist koormavale maksusüsteemile, see tähendab maks tasutakse alles siis, kui kaup antakse jaemüüjatele üle hulgimüüjalt või tootjalt. (Tammert 2005, 302)

Aktsiise on Eestis ka varem arvestatud, kuid peamiselt olid need Nõukogude Liidu poolt määratud maksud ning maksusüsteem oli tihti vene keeles ning jaotatud mitmeks eraldi osaks, näiteks olid mitmed seaduse osad erinevates raamatutes. Seega puudus ühtne süsteem, kus on väljatoodud kõikide aktsiisidega seotud mõisted ning põhimõtted.

2004. aastal kui Eesti liitus Euroopa liiduga tuli maksusüsteem ühtlustada Euroopa Liidu omaga, seal hulgas aktsiisiga maksustamine. Euroopa Liidu poolt on osadele maksumääradele määratud miinimumnõuded, mis peavad kõikidel liikmesriikidel olema samad, et mitte takistada kaupade liikumist vabal turul. Miinimumnõuded on määratud alkoholile, tubakale ja kütusele ( Excise duties on alcohol, tobacco and energy). Maksusüsteem pidi vastama Euroopa Liidu normidele 01.05.2004, et Eestil oleks üldse võimalik Euroopa liiduga liituda (Estonian... 2004).

Eestis on neli peamist aktsiisimäära: kütus ja elektrienergia, alkohol, tubakatooted ja pakend. Kõikidel toodetel on erinev aktsiisimäär ning need jaotuvad veel eraldi alagruppidesse. Näiteks elektrienergia on jaotatud 25 erinevasse gruppi, kus peamised tuluallikad riigile on bensiin ja diiselkütus. Vastupidiselt elektrienergiale on alkohol jaotunud ainult viite erinevasse gruppi, milleks on: õlu; kääritatud jook või vein, mille etanoolisisaldus on väiksem või võrdne 6 vol; kääritatud jook või vein, mille etanoolisisaldus on suurem kui 6 vol; vahetoode ning muu alkohol. Tubakatooted maksustakse seitsmes erinevas alagrupis, kus põhilised on sigaretid, sigarillod ja sigarid. Lisaks on riiklikult määratud ka pakendiaktsiis, kuhu alla kuulub klaas, plastik, metall, paber ja kartong ning puit. (EMTA 2018)

Läbi aegade on Eestis kasutatud lisaks mitmeid erinevaid aktsiisimäärasid, näiteks on aktsiisi tasutud ka: tuletikkudelt, mis arvestati kalendriaastal turule lastud tuletikkude arvult; presspärmilt, millel oli aastane aktsiisi miinimum määr 20 000 krooni ehk umbes 1 300 eurot. (Eisenberg 1935, 78) Tänapäeval pole antud toodete maksustamine vajalik, sest tarbimine on oluliselt vähenenud ning aktsiisi määramine oleks ebaotstarbekas.

Hetkel kehtib Eestis 01.07.2018 vastu võetud Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus, mida nimetatakse ka lühendiga ATKEAS. Seaduses tuuakse välja aktsiisiga seotud üldmõisted, aktsiisimäärad, aktsiisilaopidaja kohustused ning aktsiisilaekumise kuupäevad. Aktsiisimäärad on tõusnud perioodil 2016-2018 vähemalt kord aastas ning selle tõttu on ka ATKEASt väga tihti uuendatud. Viimase seadusega vastuvõetud ning varasemalt kehtivad aktsiisimäärad on välja toodud autori loodud elektroonilises failis. (Laht 2018)

Hetkel on Eestis kasutusel üks aktsiisiga maksustamise seadus, kus on välja toodud kõik seaduse- ning aktsiisimäärad, kuid eelmise sajandi alguses oli kehtestatud mitu erinevat seadust, mis igaüks käsitles erinevat aktsiisimaksu alla kuuluvat ainet. Lisaks olid osad seadused kirjutatud eesti ning teised vene keeles. Selle tõttu olid mitmed seadused raskelt kättesaadavad ning kohaldatavad. (Eisenberg 1935, 5)

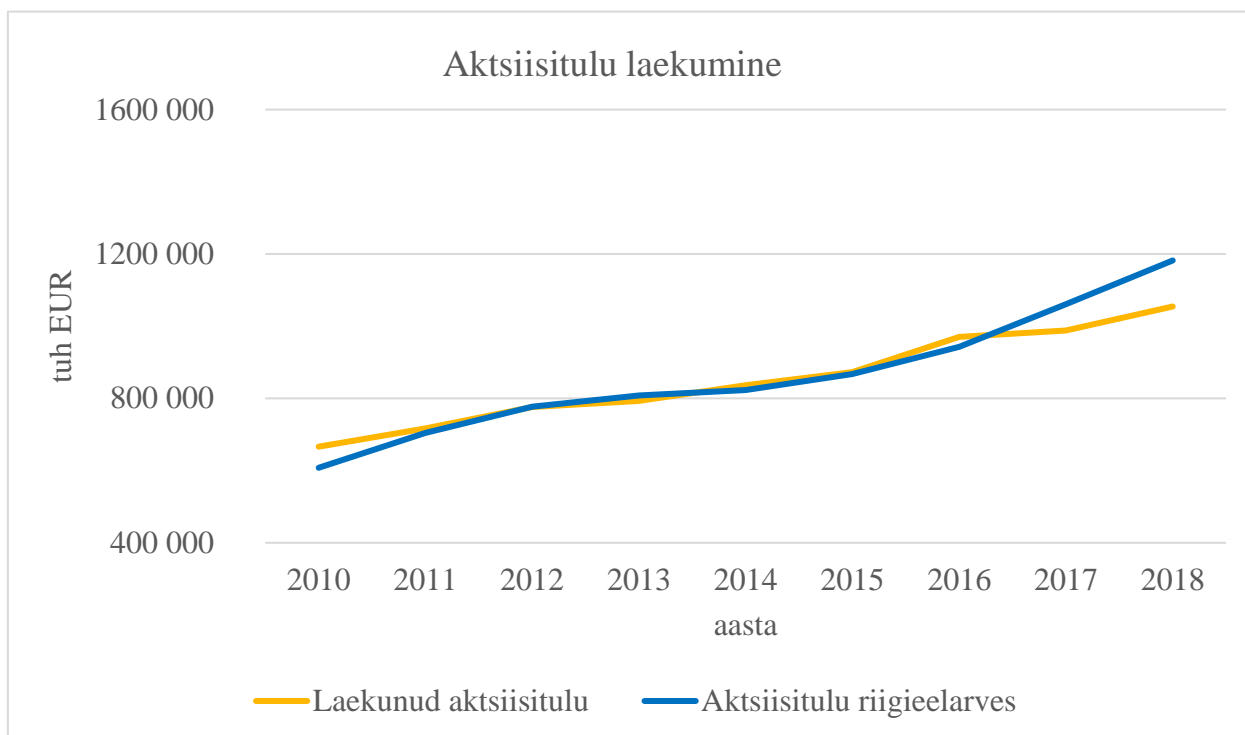
## **2. AKTSIISIDEST LAEKUNUD TULU RIIGIEELARVESSE**

Lõputöö kirjutamise perioodil (2018. aastal) on ühiskonnas väga teravaks probleemiks ning jutuaineks justnimelt aktsiisimäärade tõstmisega seotud küsimused. Üha enam räägitakse liiga kõrgetest aktsiisimääradest ning riigieelarvesse jõudmata aktsiisitulust. Kõrge aktsiisi tõttu on kasvanud suurel määral piirikaubandus, seda eelkõige Eesti lõuna piiril. Suur osa alkoholist ostetakse Lätist, kus aktsiis on väiksem kui Eestis ja selle tõttu on madalamad ka aktsiisitoodete hinnad kauplustes.

Aktiisi tulu moodustab 2018. aastal kogu Eesti riigieelarve tulust umbes 10% (Statistika amet). Riigi maksutulu seisukohalt on aktsiis väga oluline ning aktsiis on pigem võimalus saada lisatulu riigieelarvesse, kuivõrd aktsiisiga maksustatud kaupade tarbimise vähendamine. Samas peab riik leidma aktsiisimäärade rakendamisel kõige parema tulemuse andva määra. Nimelt ei saa olla aktsiis liiga kõrge, sest see võib tekitada olukorra, kus aktsiisiga maksustatud kaubad on liiga kallid tarbimiseks ja inimesed lihtsalt ei osta neid kaupu ning riigile laekuv tulu oleks väga madal ning kogu eelarve mahu poolest ebaoluline. Lisaks võib liiga kõrge aktsiis põhjustada salakauba suure tootmise ning tarbimise, mille ära hoidmiseks peab riik kasutama palju ressursse, mis oleks ebaotstarbekas. Lisaks salakaubandusele põhjustab kõrgem aktsiisimäär ka piirikaubanduse elavnemise, millest tulenevalt maksavad Eestis elavad inimesed aktsiisimaksu mõnele naaberriigile, kuid tarbitakse endiselt siin. Selle tõttu jääb suur osa tulust riigile laekumata ning tuleb leida ressursse, et hävitada Eestisse toodud taarat, mis tihtipeale jääb metsa alla vedelema. Liiga madalate aktsiisimäärade puhul võib tarbimine olla küll suurem, kuid riigieelarvesse sellest väga suurt tulu ei laeku ning inimestele ja keskkonnale kahjulike kaupade tarbimine suureneb.

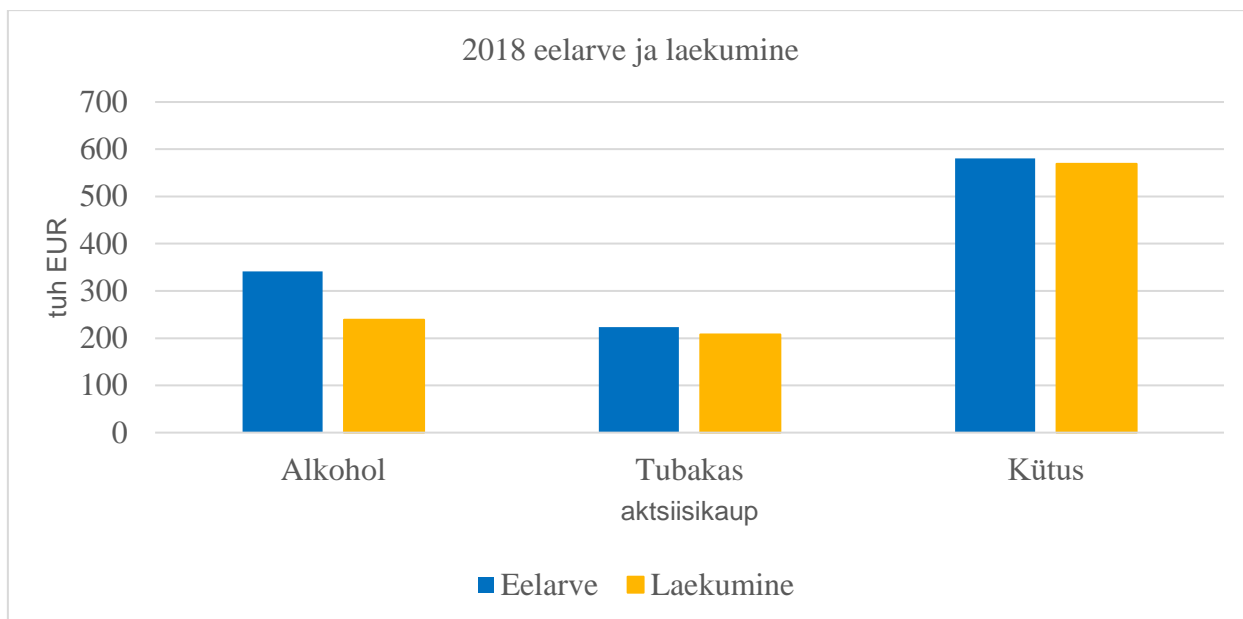
Joonisel 1 on välja toodud riigieelarvesse oodatav tulu ning tegelikkuses laekunud tulu. Läbi aastate on eelduse ja laekumise vahel väga väikesed erinevused ning aastatel 2010-2011 ja 2014-2016 laekus riigieelarvesse tulu rohkem kui esialgu planeeritud, erinevatel aastatel kuus kuni 58 miljonit eurot (2010. aasta numbrid arvutatud ümber eurodesse kursiga 1 EUR=15,6466 EEK). Kõige suuremad puudujäägid riigieelarvest valitud perioodil olid 2012-2013 ja 2017-2018, kus eelarvesse jäi laekumata 1 kuni 127 miljonit eurot (2018. aasta üheksa kuu summad on ekstrapoleeritud kaheteistkümnele kuule). Üheksa aasta summad kokku liites jääb riigieelarvesse

kogu perioodi peale kokku laekumata 97 miljonit eurot, seega on riigieelarve aktsiisitulu osa vaadeldaval perioodil negatiivne.



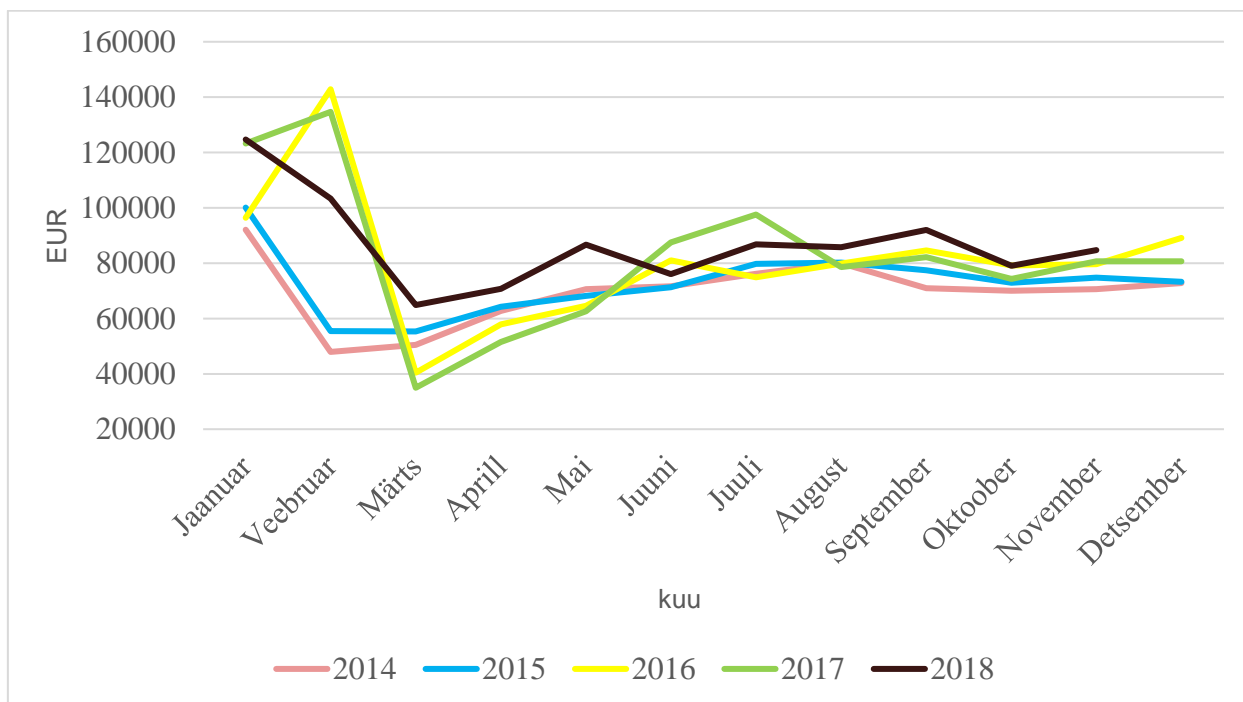
Joonis 1. Aktsiisitulu laekumise võrdlus riigieelarvega.  
Allikas: autori koostatud lisa 1 toodud andmete alusel

2018. aasta kogu eeldatav aktsiisitulu on 127 miljonit väiksem kui riigieelarves välja toodud (lisa 1), mille põhjuseks võib olla ühelt poolt aktsiisikaupade tarbimise vähenemine, kuid ka piirikaubanduse kasv. Näiteks käivad paljud Eesti elanikud alkoholi ning kütust toomas Lätist. Mis tähendab, et aktsiis makstakse Läti Vabariigile ning Eesti sellest mingisugust tulu ei saa. Joonisel 2 on toodud välja 2018. aasta riigieelarve aktsiisikaupade lõikes ning nende laekumised, kus 9 kuu aktsiisitulu summad on ekstrapoleeritud kaheteistkümnele kuule. Kõige väiksem puudujääk on kütuseaktsiisist, kus erinevus on kõigest 2%. Samuti on väga väike puudujääk tubakatoodetelt, kus puudujääk on 7%. 2018. aastal on autori andmete kohaselt suurim puudujääk alkoholiaktsiisist, kus erinevus eelarve ja laekumise vahel on 30% ning eelarvesse jääb laekumata umbes 102 tuhat eurot alkoholi aktsiisi tulu.



Joonis 2. Aktsiisitulu laekumine 2018. a. eelarvesse aktsiisikaupade lõikes  
Allikas: autori koostatud Statistika ameti ja rahandusministeeriumi andmete alusel

2018. aasta aktsiisitulu laekumisel on arvestatud üheksa kuu keskmist näitajat, mis on ümber arvutatud kaheteistkümnele kuule. Selle tõttu võib esialgne puudujääk 127 miljonit eurot riigieelarve aktsiisitulu osast tegelikkusest erineda. Alloleval joonisel on toodud välja viie aasta aktsiisitulu laekumised kuude lõikes, kus on näha, et peale 2015. aastat, kui tõsteti järsult aktsiisimäärasid on aktsiisitulu laekumine iga aasta samal kuul oluliselt erinev. Kõige suuremad erinevused on toimunud aasta esimesel kuul kuul.



Joonis 3. Aktsiisitulu laekumine kuude lõikes perioodil 2014-2018  
Allikas: autori koostatud Statistika ameti andmete alusel

Aktsiisitulu laekumine on igal aasta kasvanud, mis tähendab, et valitsuse poolt määratud aktsiisimäärad pole liiga kõrged, et põhjustada aktsiisitulu languse. Kõige suurem tulu tõus toimus 2016. aastal, kui aktsiisitulu laekus 11% rohkem kui eelneval ning kõige väiksem tulu tõus oli 2013. ja 2017. aastal võrreldes eelnevate aastatega. Väiksema aktsiisitulu tõusuga aastate puhul on see-eest väga suur tõus olnud sellele eelneval aastal. Aktsiisitulu jaguneb omakorda alkoholi, tubaka, kütuse, pakendi, energia, mootori ja karusnaha aktsiisiks. Antud üliõpilastöös vaatame lähemalt kolme suuremat aktsiisitulu allikat ehk alkoholi, tubaka ja kütuseaktsiisi, millest kokku laekub riigieelarvesse igal aastal umbes 96% kogu aktsiisitulust. Igal kaubagrupil on erinev aktsiisimäär ning tulu laekumisel riigieelarvesse käituvad kõik aktsiisikaubad erinevalt.

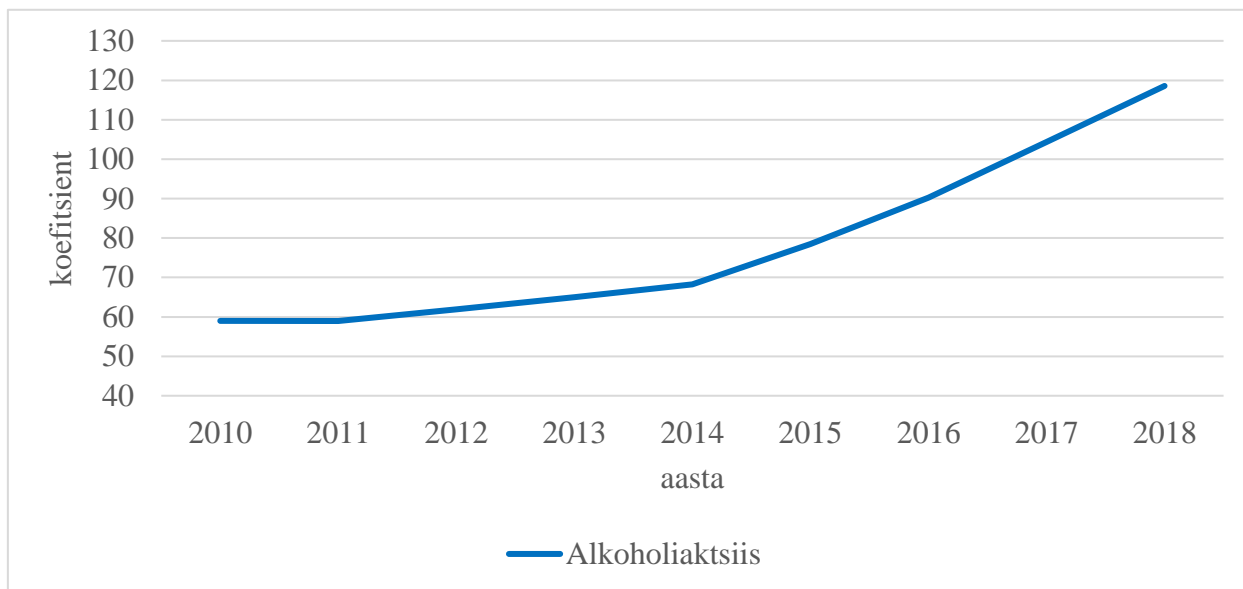
## **2.1. Alkoholi aktsiis**

ATKEASe mõistes on alkohol õlu, vein, kääritatud jook, vahetoode ja muu alkohol, mille etanoolisisaldus on: üle 1,2 mahuprotsendi ja mille KNi (kombineeritud nomenklatuuri) esimesed neli numbrit on 2207 või 2208; üle 22 mahuprotsendi ja mille KNi esimesed neli numbrit on 2204, 2205 ja 2206; üle 1,2 mahuprotsendi ja mis on toit toiduseaduse mõistes ning sisaldab kahte eelpool mainitud toodet, kuid ei kuulu nimetatud KNi esimese nelja numbrisse. (ATKEAS §12 2018)

Alkoholi aktsiisi määramine riigi poolt on peamiselt seotud alkoholi liigtarbimise ärahoidmiseks, kui aktsiis on piisavalt kõrge, siis napib inimestel raha, et alkoholi osta ja seega väheneb tarbimine (Alkohol... 2001). Alkoholi aktsiisist laekub riigile peaaegu üks kolmandik kogu aktsiisitulust. Õige alkoholi koguse kontrollimiseks on riigi poolt määratud, et ettevõttes kasutatavad mõõtevahendid on taadeldud ning plommitud ning ettevõttel on selle kohta olemas ka dokumendid. Näiteks 40ndatel aastatel oli õllevalmistamisel lisatud linnaseveskitele automaatkaalud, mille abil sai riik kontrollida veskisse lastud linnase koguse ning selle abil kontrollida õiget aktsiisi maksmist. (Eisenberg 1935, 18-19)

Alljärgneval joonisel tuuakse välja alkoholi aktsiisimäära muutus perioodil 2010-2018. Aktsiisimäärad on võetud kõikidel aastatel seisuga 31.12. Alkoholi aktsiisimäärade tabel on leitav autori koostatud elektroonilisest failist (Laht 2018). Jooniselt on näha, et aktsiisimäära kiire tõus sai alguse peale 2014. aastat ning vaadeldava perioodi alguses oli aktsiisimäär kaks korda väiksem kui 2018. aasta lõpus. Alkoholi aktsiisi makstakse peamiselt 1000 liitri kohta ehk kui 2010. aastal

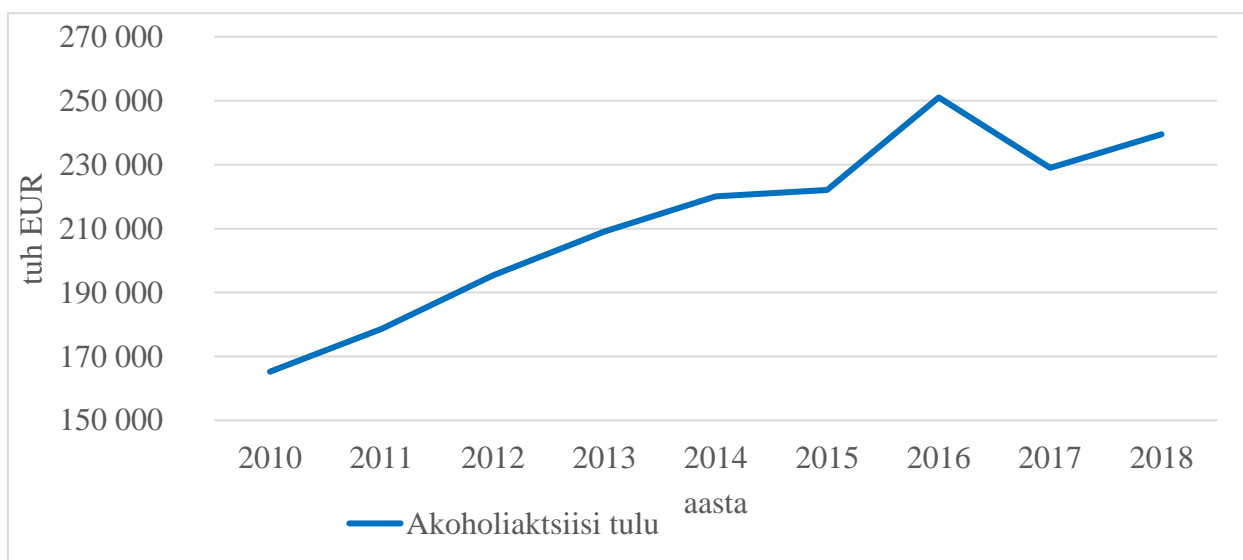
laekus riigi eelarvesse hektoliitri alkoholi pealt keskmiselt 58 eurot, siis 2018. aasta seisuga laekub juba 120 eurot. Kõige suurem tulu riigile laekub muu alkoholi pealt, millel on küll väiksem aktsiisimäär, kuid mida arvutatakse mahuprotsendilt hektoliitri kohta.



Joonis 4. Alkoholi aktsiisimäära muutus perioodil 2010-2018

Allikas: autori koostatud Riigiteataja andmete alusel

Vaadeldava perioodi jooksul on alkoholi puhul olnud kõige kõrgem aktsiisimäär vahetootel, kuid sellel puudub suur tootmine ning eelarvesse laekub selle pealt väga väike osa tulust. Alkohoolsetest aktsiisikaupadest on kõrgem aktsiisimäär suurema etanoolisisaldusega jookidel ning madalam määr väiksema etanoolisisaldusega toodetel. Selle läbi püüab riik vähendada just kangemate alkohoolsete jookide tarbimist.



Joonis 5. Alkoholiaktsiisi tulu laekumine riigieelarvesse perioodil 2010-2018

Allikas: autori koostatud Statistika maeti andmete alusel



Alkoholiaktsiisi tõus ei taga alati suurt tulu laekumist riigieelarvesse. Näiteks 2011. ja 2012. aasta aktsiisimäärad on väheses määras erinevad, kuid aktsiisitulu laekus 2012. aastal riigile 20 miljonit eurot rohkem kui 2011. aastal. Teiseks näiteks võib tuua aastad 2016 ja 2017, kus toimus väga suur aktsiisitõus, kuid mis ometi ei mõjutanud aktsiisitulu laekumist positiivselt. 2016. aastal laekus aktsiisitulu 251 miljonit eurot, kuid 2017. aastal kõigest 229 miljonit eurot. Sellest võib järeldada, et suur aktsiisimäära tõus ei pruugi alati tuua riigieelarvesse vajaliku tulu, vaid võib puudujääki eelarvest hoopis kasvatada. 2017. aasta vähese aktsiisitulu laekumise põhjuseks võib olla ka piirikaubanduse suur kasv, kus inimesed eelistasid alkoholi osta näiteks Lätist, kus on tunduvalt väiksem aktsiisimäär, mis tagab poodides odavamad hinnad. 2018. aasta aktsiisitulu on saadud arvutuslikul teel ning võib vähesel määral tegelikkusest erineda. (Joonis 5)

Alkoholiäri on sessoronne ning selle tõttu laekub ka riigile teatud kuudes rohkem tulu kui teistes. Vaadeldes aktsiisitulu laekumist kuude lõikes on näha, et näiteks 2011. ja 2015. aastal tekkis suurem tulu jaanuaris ja juulis. Aktsiisiseaduse kohaselt tuleb aktsiis tasuda hiljemalt maksustamisperioodile järgneva kalendrikuu 20. päeval (ATKEAS §25 p.2), millest võime järeldada, et suurem alkoholi tarbimine toimub detsembris ning juunis. Sarnane muster kordub ka kõikidel teistel aastatel kui pole toimunud suurt aktsiisitõusu.

Suurema aktsiisitõusuga aastatel, näiteks 2017 ja 2018, kus aktsiis tõusis alates 1. veebruarist, oli suuremad aktsiisitulu laekumised jaanuaris ja veebruaris. Paljud suuremad alkoholitootjad müüvad klientidele väga suure koguse alkoholi vahetult enne aktsiisitõusu, sest alkohol on pika säilivusajaga, mis võimaldab seda kauem laos hoida ning kliendile on oluline saada kaup kätte võimalikult madala hinnaga ning väikese aktsiisiga. Seega on suured müügid toimunud detsembris ja jaanuaris, mis on riigitulusse toonud suure aktsiisitulu jaanuarisse ja veebruarisse. Jaanuaris toimunud suured müügid tähendavad, et veebruaris, kus aktsiis on tunduvalt kõrgem, enam müügid nii suured ei ole ning aktsiisitulu laekumine märtsis on peaaegu olematu. Näiteks võib tuua 2018. aastat, kus veebruaris laekus riigile 56 miljonit eurot ning märtsis kõigest natuke alla 6 miljoni euro.

Alkoholi aktsiisitulu laekumine sõltub väga suuresti aastaajast, naaberriikides kehtivatest aktsiisimääradest, kohalikest aktsiisimääradest ning ka sellest, millal jõustub uus ja kõrgem aktsiisimäär. Näiteks suuremate pühade - jõulude ja jaanipäeva ajal suurem alkoholi tarbimine. Aktsiisid laekuvad riigikassasse järgmisel kuul ning vaadeldaval perioodil on selgelt märgata jaanuari ning juuli kuudes suuremaid aktsiisitulu laekumisi.

Suurtel alkoholitootjatel on õigus hoida laos ka tooteid, millelt pole veel aktsiisi makstud ning neid ladusid nimetatakse aktsiisiladudest. Tootjal tekib aktsiisikohustus koheselt, kui maksustatav toode liigutatakse ühest laost teise või läheb kaup aktsiisilaost otse kliendile. See annab võimaluse tootjal liigutada vahetult enne aktsiisitõusu suurem osa kaupa aktsiisiga maksustatud lattu ning müüa seda peale aktsiisitõusu madalama aktsiisiga.

## 2.2. Tubaka aktsiis

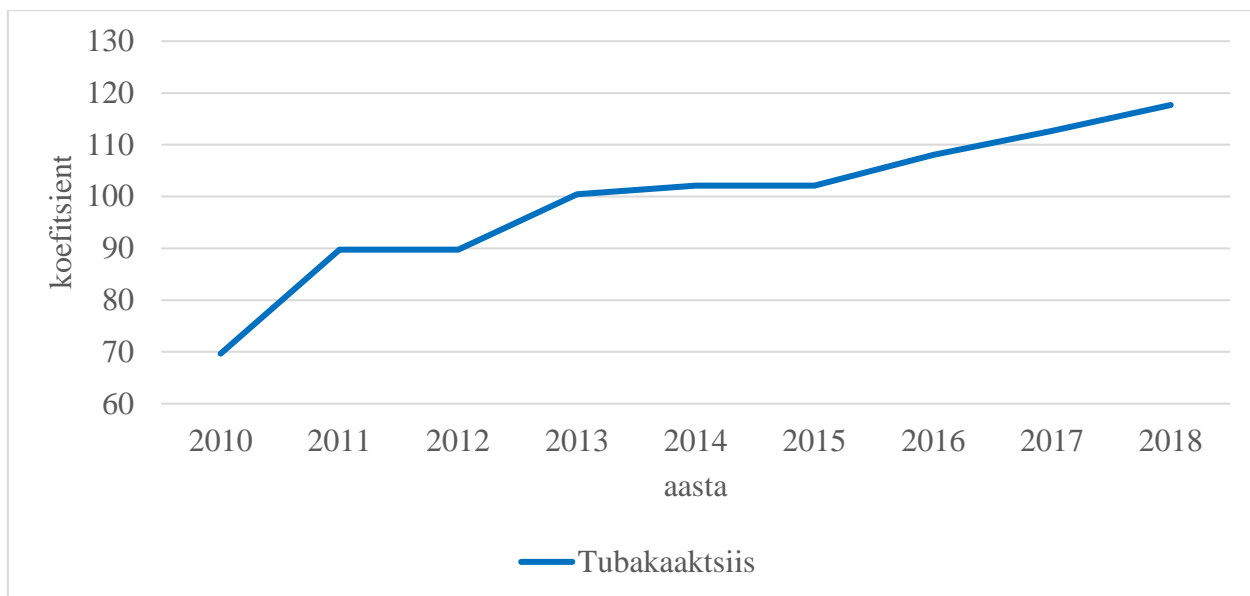
ATKEASe mõistes on tubakas taim perekonnast *Nicotiana*. Antud seaduse tähenduses on tubakatoode sigar, sigarillo, sigaret, suitsetamistubakas ja alternatiivne tubakatoode (eelpool mainitud toodetest erinev nikotiinisisaldusega või nikotiinisisalduseta toode, mida kasutatakse või mis on mõeldud kasutamiseks sarnaselt või sarnasel eesmärgil tubakatoodetega, muu hulgas: tubakavedelik ning tubaka tahke aine). (ATKEAS § 16)

Tubakaaktsiis on läbi ajaloo olnud küllalt erinev. Tänapäeval arvestatakse tubakaaktsiisi 1000 sigareti või sigari pealt, kuid eelmise sajandi alguses arvestati aktsiisi kaalu pealt ning mõnel perioodil ka sigareti pikkuse pealt. Pikkuse pealt aktsiisi arvutamise puhul oli seadusega määratud paberrosside suuotsa pikkus 40 millimeetrit. (Eisenberg 1935, 38)

Tubakaaktsiisist laekunud tulu moodustab kogu aktsiisitulust keskmiselt üks kuuendik, mis on lähemalt vaatluse alla võetud aktsiisidest kõige väiksem, kuid siiski mitte ebaoluline. Usutakse, et tubaka maksustamise tase on oluline instrument, mille abil on valitsusel võimalik tubaka tarbimist piirata ning see võib vähendada nõudlust tubaka järele (Cnossen 2005, 20).

2005. aasta andmetega on Euroopa Liidus tubaka pealt makstavad maksud kõige kõrgemad, kus nii aktsiis kui ka käibemaks kokku moodustavad sigarettide jaemüügi hinnast umbes 76% (Cnossen 2005, 20).

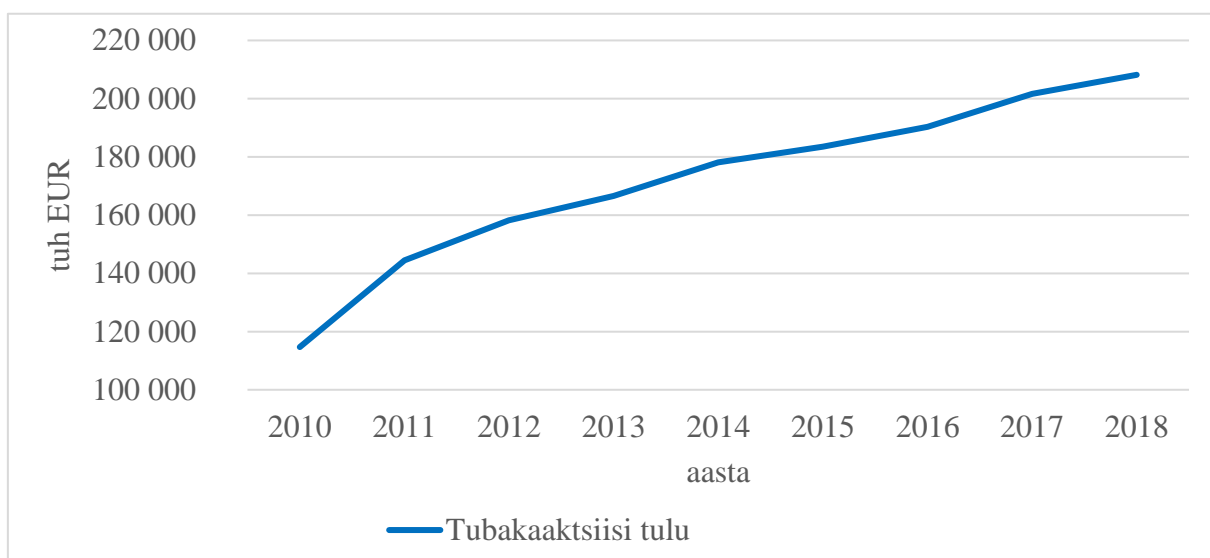
Alloleval joonisel (joonis 6) on näha keskmine tubakaaktsiisimäär perioodil 2010-2018. Jooniselt on selgelt näha, et suuremad aktsiisimäärade tõusud toimusid 2011. ja 2013. aastal. Tubakaaktsiisi puhul on aastatel 2011 ja 2012 täpselt sama suured aktsiisimäärad ning samuti pole aktsiisimäär tõusnud aastal 2015, millal see oli võrdne eelneva aastaga. Teistel aastatel on küll aktsiisimäärad tõusnud, kuid mitte olulisel määral.



Joonis 6. Tubaka aktsiisimäära muutus perioodil 2010-2018

Allikas: autori koostatud Riigiteataja andmete alusel

Tubakatoodetest tarvitatakse Eestis kõige enam sigarette, mille puhul aktsiisimäära tõstmine võib aidata kaasa tarbimise vähendamisele, kuid samas võib suur aktsiisimäära tõus suurendada salakaubana sissetoodava sigarettide müüki. Põhiliselt on illegaalsete sigarettide osakaal turul olnud aastatel 2001-2006 umbes 22-25%. Kõige enam on salasigaretide tarbimine levinud Kirde-Eestis. (Ljašenko 2014, 31) Illegaalsete sigarettide hind on tunduvalt madalam ning sõltuvuses olevad inimesed eelistavad leida võimalusi osta toodet madalama hinnaga.



Joonis 7. Tubakaaktsiisi tulu laekumine riigieelarvesse perioodil 2010-2018

Allikas: autori koostatud Statistika ameti andmete alusel

Tubakatoodetest saadud aktsiisitulu käitub märgatavalt erinevalt kui alkoholitoodetest saadud tulu. Vaadeldaval perioodil on tubakamäär oluliselt tõusnud, kuid kui võrrelda joonist 6 ning 7 on näha, et tubakamäär ning tubakatoodetelt laekunud aktsiisitulu on omavahel olulises seoses. Kõige suurem aktsiisitulu tõus riigieelarvesse toimus 2011. aastal ning peale seda on tulu laekumine kasvanud sarnases määras. Suurt tõusu 2011. aastal põhjustas ka järsk aktsiisimäära tõus, mis tõusis peaaegu 30% ning tõi riigieelarvesse suurema tulu. Vaadeldaval perioodil ei tõstetud tubakatoodete aktsiisimäära aastal 2012, kus see jäi eelneva aastaga samaks, kuid tulu laekus riigieelarvesse rohkem kui sama aktsiisimääraga eelnev aasta. Antud aastal tõusis järelikult tubakatoodete tarbimine, sest aktsiisimäärad on seotud ühiku arvuga ning ei sõltu niivõrd toodetes sisalduvast nikotiini kogusest. 2018. aasta aktsiisitulu on saadud arvutuslikul teel ning võib vähesel määral tegelikkusest erineda.

Tubakatoodetest saadud aktsiisitulu puhul pole otseselt määratud, kuhu see suunatakse. Kindlalt on määratud ainult 3,5%, mis kantakse üle Eesti Kultuurkapitalile, sealhulgas 0,5% Eesti Kultuurkapitali koosseisu kuuluvale kehakultuuri ja spordi sihtkapitalile. (ATKEAS §29 p2)

### **2.3. Kütuse aktsiis**

ATKEASe mõistes on kütus pliivaba bensiin, pliibensiin, lennukibensiin, petrooleum, diislikütus, eriotstarbeline diislikütus, kerge kütteõli, raske kütteõli, põlevkivikütteõli, mootorivedelgaas ja mootorimaagaas, kivisüsi, pruunsüsi, koks ja põlevkivi, vedelgaas, maagaas ning kütusesarnane toode. Kütusena käsitatakse käesoleva seaduse mõistes ka mootorikütusest, kütteõlist ja kütusesarnasest tootest erinevat vedelat põlevainet ja biokütust, mida kasutatakse, pakutakse müügiks või müüakse mootorikütuse või kütteaine lisandina. Maksu- ja tolliamet võib käesoleva seaduse mõistes vedela põlevainena käsitada kemikaale, mis omaduselt on sarnased mootorikütusega ning mis puhtal kujul või segatuna pliivabale bensiinile, pliibensiinile või diislikütusele on kasutatavad mootorikütusena. (ATKEAS §19)

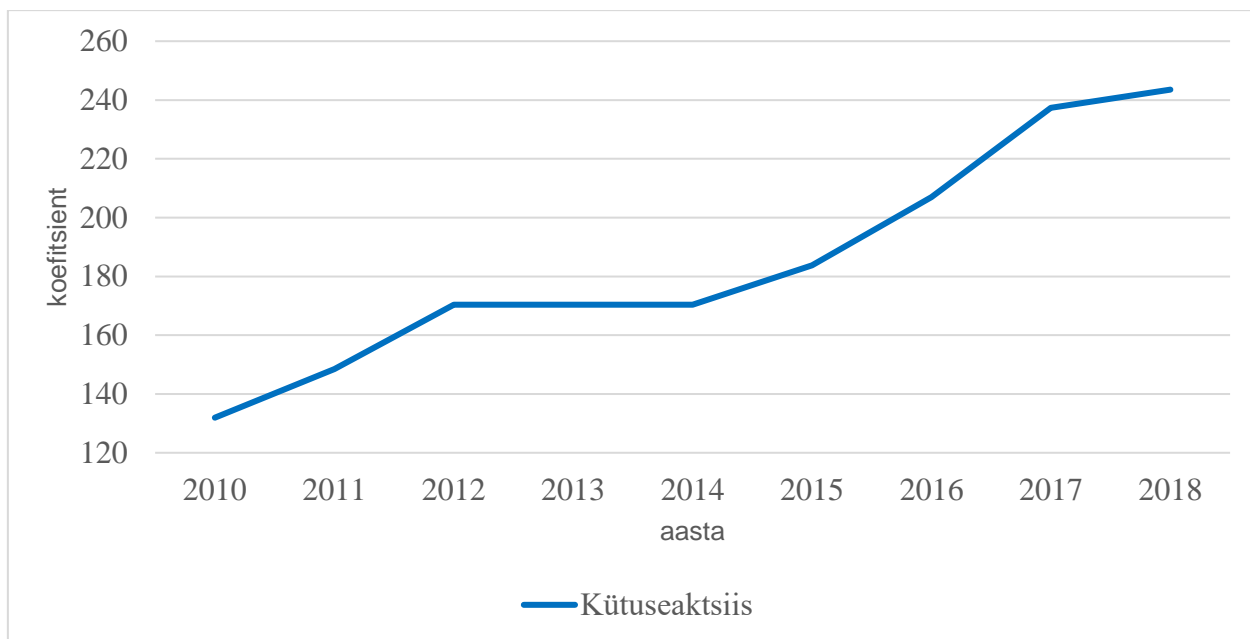
Kütuseaktsiisist laekunud tulust umbes 75% kasutatakse otseselt teedehituse finantseerimiseks, seega on suurema aktsiisitulu korral riigil rohkem vahendeid, et hoida meie teed korras ning vajadusel ehitada uusi. Mida rohkem on riigis sõidukeid, seda kiiremini kuluvad teekatted ning neid tuleb uuendada ja parandada. Suurema hulga sõidukite puhul on ka suurem kütuse tarbimine ning riigile laekub rohkem aktsiisitulu.

Enne 1934. aastat oli Eestis maksustatud ainult bensiin, mille pealt maksti aktsiisi kilogrammide alusel. Kütuseootjad hakkasid seejärel bensiini lahjendama õlidega, millega tõsteti kütuse mahtu, kuid aktsiisi maksti vaid segus sisalduva bensiini kilogrammi pealt. Sellise olukorra ära hoidmiseks loodi kindel maksustamise kord ka bensiini segudele. (Eisenberg 1935, 61) Täna sel päeval arvestatakse aktsiisi kütusetoodete puhul peamiselt valmis toote liitrites.

Täna sel päeval võib teistest Euroopa Liidu liikmeriikidest tuua aktsiisi vabalt Eestisse kütust auto kütusepaagis ning vajadusel ka kütusekanistris (ATKEAS §69 p1). Kahjuks pole seaduses välja toodud, kui suures kanistris või kui palju neid kanistreid võib olla. See viib olukorrani, kus tuuakse teistest Euroopa Liidu riikidest teadmata koguses kütust ning riigile jääb suur osa aktsiisist laekumata. Kõige enam tuuakse soodsamat kütust Eestisse sisse Lätist, kus kütuseaktsiisi määr on madalam ning selle tõttu on odavam ka kütuse hind tanklates.

Lisaks jääb kütusetulu laekumata olukordades, kus riigi poolt on antud luba energi aktiisivabastuse kohta. Erilubasid väljastatakse näiteks isikutele, kes: ladustavad või töötlevad kütust laeval, mis varustab kütusega teisi laevu; omavad kutselist kalapüügi luba; on maagaasi võrguettevõtja ning kasutab maagaasi maagaasivõrgu töös hoidmiseks. (ATKEAS §69<sup>2</sup>)

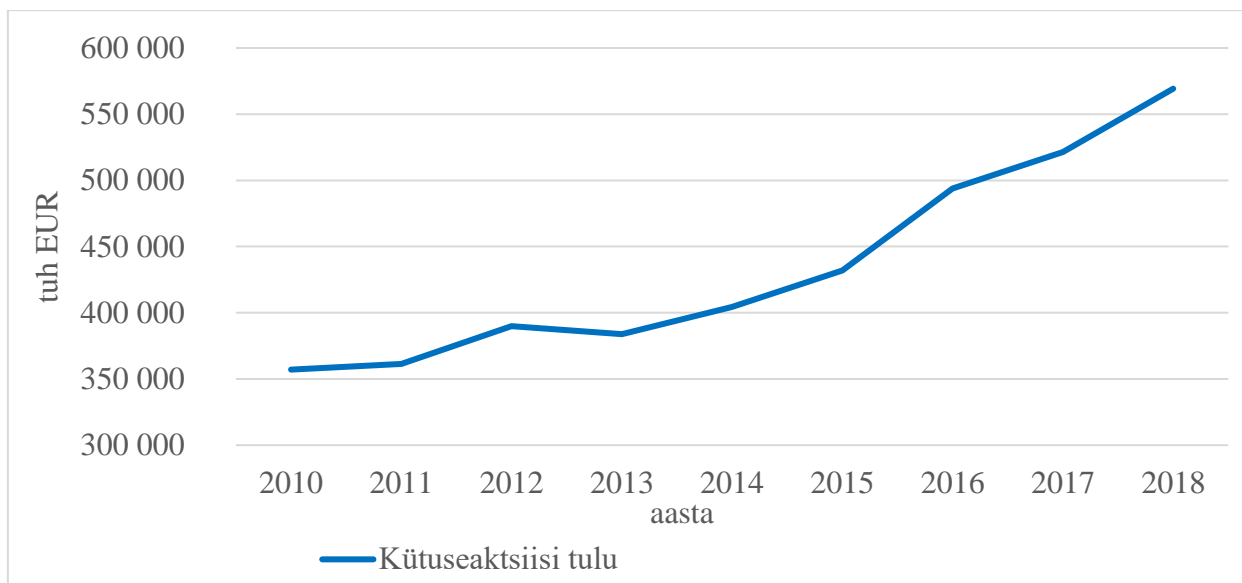
Allolevalt jooniselt on näha kütuseaktsiisimäära muutus perioodil 2010-2018. Kõige suuremad aktsiisimäära tõusud on toimunud 2016 ja 2017. 2012. aastal toimunud aktsiisimäära tõus on tingitud lennukibensiini aktsiisimäära suurest tõusust 72 eurolt 422 euronile 1000 liitri kohta, kuid muud aktsiisimäärad on jäänud samaks. Kütuseaktsiisitulu on suurel määral tingitud aktsiisimäärast, sest transport toimib endiselt edasi ka pärast aktsiisimäära tõusu ning tarbimine kõrgemast hinnast oluliselt ei vähene. Makrotasandil on kütuse tarbimine ühe enam suurenenud, mis on loogiline tagajärg arvestades majanduse arengut ja kaubavahetuse laienemist (Orav 2008, 33)



Joonis 8. Kütuse aktsiisimäära muutus perioodil 2010-2018

Allikas: autori koostatud Riigiteataja andmete alusel

Kõige suurem kütuseaktsiisitulu kasv toimus aastal 2016, kus riigile laekus 493 miljonit eurot, mis on peagu pool kogu aktsiisikaupadelt laekunud tuluga sellel aastal. Eelneval aastal laekus kütusetulu 60 miljonit vähem, millest võib järeldada, et kütuseaktsiisi puhul mängib suurimat rolli aktsiisimäär, sest aktsiisimäära tõstmisel tuleb inimestel endiselt sõita tööle autoga või ühistranspordiga, samuti peab endiselt toimima kauba transport, millest tõuseb tavaliselt kaupade ning teenuste hind, kuid kütuse tarbimine oluliselt ei vähene. Aktsiisitulu laekumine on olulises määras seoses hetkel kehtivast aktsiisimäärast. Kütuseaktsiisist laekunud tulu kõver käitub väga sarnaselt aktsiisimäärade kõverale. See tähendab, et kui aktsiisimäär oluliselt tõuseb, siis tõuseb ka kütuseaktsiisist saadud tulu. Erandiks on 2014. aasta, kus kütuse aktsiisimäär jäi samaks eelneva aastaga, kuid kütuselt saadud aktsiisi tulu kasvas. 2018. aasta aktsiisitulu on saadud arvutuslikul teel ning võib vähesel määral tegelikkusest erineda.



Joonis 9. Kütuseaktsiisi tulu laekumine riigieelarvesse perioodil 2010-2018

Allikas: autori koostatud Statistika ameti andmete alusel

Kütuse aktsiis määrab oluliselt erinevate kaupade ning teenuste hindasid ning mõjutab seega kogu majandust ning riigis elavaid inimesi. Kui kütuse aktsiisimäär tõuseb, tõusevad selle mõjul ka paljud esmatarbekaupade hinnad. Perioodil 2010-2018 on Eesti rahva keskmine palk tõusnud oluliselt kiiremini võrreldes keskmise aktsiisimääraga (Statistika amet). Seega ei pruugi väga suur aktsiisitõus põhjustada tarbijatele üle jõu käivat hinna tõusu, mis ühtlasi ei tohiks tekitada riigieelarvesse puudujääki kütuseaktsiisi arvelt, sest aktsiis pole ülemäära kõrge ning aktsiisitõusu kõver suureneb vähemal määral kui keskmine palk.

## 2.4. Järeldused

Aktsiisitulu laekumisel käituvad antud töös käsitletud aktsiisid erinevalt. Erinevad aktsiisimäärad on vaadeldaval perioodil oluliselt kasvanud, kuid tuleks ka arvestada keskmise palga kasvuga. Raha väärtus suureneb kogu aeg ning sellega käib paratamatult kaasas ka hindade ning aktsiisi määrade tõus. Vaadeldaval perioodil on keskmine palk kasvanud umbes 60% (Statistika amet) ning aktsiisimäärad keskmiselt 90%. Aktsiisiga maksustatud tooted ei ole esmatarbekaubad ning selle tõttu on nende suurem määra tõus vastuvõetav.

Alkoholsetelt toodetelt aktsiisi maksmine sõltub väga suurel määral hetkel kehtivast aktsiisimäärast. Eesti elanik on väga hinnatundlik ning hinna tõusu puhul proovib leida soodsamat ning lihtsamat võimalust. See on omakorda põhjustanud suure piirikaubanduse kasvu. Inimesed ostavad suures koguses alkoholi Lätist, kus on Eestiga võrreldes madalam aktsiisimäär ning

alkoholi hinnad on sellevõrra odavamad. Lisaks arvab töö autor, et aktsiisimäära tõusu tõttu ostetakse ka vähem alkoholi, sest hinnad on tunduvalt kõrgemad kui need olid varem. Riigieelarvesse laekuva tulu ning aktsiisimäära muutus ei ole autori hinnangul omavahel võrdelises seoses. Vaadeldaval perioodil on toimunud suuremaid aktsiisimäära tõuse, kuid alkoholiaktsiisilt saadud tulu pole samal määral kasvanud ning mõnel aastal pole toimunud aktsiisimäära olulist tõusu, kuid tulu on riigile laekunud märgatavalt rohkem. Alkoholi puhul on tarbija pigem hinnatundlik ning inimeste käitumisest ning harjumustest sõltub väga suurel määral alkoholi pealt laekuva aktsiisitulu suurus.

Tubakatoodete puhul aktsiisitulu laekumine olulises osas ei sõltu aktsiisimäära tõusust. Lõputöö vaadeldaval perioodil on tubakatoodete aktsiisimäär tõusnud umbes 70%, kuid laekumised pole oluliselt vähenenud. Töö autori hinnangul võib selline tulemus olla tingitud tarbija harjumustest. Tubakatooteid on tarbitud juba pikka aega ning hinnatõusu tõttu tubakatoodete tarbimisest ei loobuta. Tubakatoote hind kauplustes on väiksem kui näiteks kangel alkoholil ning aktsiisimäär ei mõjuta olulises määras toote täishinda. Vaadeldaval perioodil pole toimunud väga suuri tubaka aktsiisimäära tõuse ning seeläbi on keeruline hinnata, milline on tarbija käitumine väga suure aktsiisimäära puhul ning kui palju see mõjutaks riigieelarvesse laekunud tulu.

Aktsiisituludest kõige suurem osa laekub kütuseaktsiisist. Antud aktsiisiliigist saadud tulu riigieelarvesse ei sõltu olulisel määral aktsiisimäära tõusust. Vaadeldaval perioodil on märgata sarnast käitumist, mis tubakatoodete puhul. Aktsiisimäära tõus põhjustab koheselt suuremat laekumist Eesti riigieelarvesse. Kütust kasutatakse peaaegu kõigis majandus valdkondades ning lisaks on väga suur ka eratarbimine. Kütusehinna tõusust aktsiisimäära tõstmise läbi ei vähene kütuse ost oluliselt, sest paljud ettevõtted vajavad igapäevaselt kütust, et ettevõtte põhitegevus saaks jätkuda. Samuti on palju inimesi, kes vajavad kütust transpordis, nii erasõidukites kui ka ühistranspordi puhul. Kütusetarbimist läbi aktsiisimäära tõstmise on keeruline vähendada, sest seda kasutatakse paljudes majandusüksustes ning väga kõrged kütuse hinnad mõjutavad oluliselt ka igapäeva kaupade hindasid.

Autori arvutuste kohaselt jääb 2018. aastal riigieelarvesse laekumata 127 miljonit eurot aktsiisitulu (Lisa 1). Antud summa on arvutatud üheksa kuu andmetel, mis on ekstrapoleeritud kaheteistkümnele kuule. Statistika ametist saadud andmete alusel on vaadeldaval perioodil kuni 2015. aastani aktsiisitulu laekumine aasta kahel viimasel kuul kõrgem kui eelneva kümne kuu keskmine, kuid aastatel 2016 ja 2017 käitub aktsiisitulu laekumine igal kuul erinevalt (täpsemalt välja toodud joonisel 2). Lisaks on 2018. aastal elavnenud piirikaubandus, mis võib aktsiisitulu



laekumist eelarvesse veel rohkem suurendada. Antud muutuste tõttu on tarbija käitumist väga keeruline ette ennustada ning parema ülevaate aktsiisitulu laekumise trendidest saamiseks tuleks vaadelda pikemat perioodi mõned aastad peale suuremat aktsiisimäärade tõusu.

## KOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärk oli anda ülevaade perioodil 2010-2018 kehtinud aktsiisimääradest ning nende mõjust riigieelarvele. Selleks jaotati töö kaheks peamiseks osaks. Esimeses peatükis kirjeldati aktsiisi olemust ning ajalugu nii Eestis kui ka mujal maailmas ja teises peatükis võrreldi riigieelarve numbrilisi väärtusi riigikassasse laekunud tuluga. Analüüsi, kuidas erinevad aktsiisiga maksustatud kaubagrupid käituvad aktsiisimäära tõusu puhul ning kuidas see mõjutab riigieelarvesse laekunud tulu. Lisaks leiti, milline on 2018. aasta aktsiisitulu puudujääk võrreldes riigieelarvega.

Riigi toimimiseks ning rahvale erinevate hüvede pakkumiseks peab riigil olema tugev ning kindel maksusüsteem. Makse hakati korjama juba keskajal, kus maksustati soola, õlut, suhkrut jne. Peamiselt toimus toodete maksustamine linnades ning linnriikides.

Aktsiis on riiklik maks ning kuulub omakorda kaudsete maksude alla. Aktsiisimaksu kohustus ei lasu kõikidel inimestel, vaid ainult neil, kes aktsiisiga maksustatud tooteid tarbivad. Peamiselt maksustatakse neid tooteid, mis on kahjulikud inimeste enda tervisele või keskkonnale ning mida on lihtne eristada ja mille pealt kerge makse koguda. Üldiselt suunatakse aktsiisist saadud tulu edasi sama valdkonna edendamiseks. Näiteks 2/3 kütuseaktsiisist saadud tulu kasutab riik teede ehituseks ning korrashoiuks ja alkoholi- ning tubakaaktsiisist saadud tulust läheb 3,5% Eesti kultuurkapitalile.

Eestis on läbi aegade maksustatud mitmeid erinevaid tooteid aktsiisimaksuga. Hetkel maksustatakse peamiselt alkoholi, tubakat, kütust, elektrienergiat, karusnahka ja pakendit, kuid on olnud aegu, kus maksustati ka näiteks tuletikkude ja presspärmi tootmist. Erinevatel aegadel on olnud samadel toodetel ka erinevad aktsiisimäärad.

Hetkel reguleerib aktsiisiga seotud norme ja reegleid 01.07.2018 vastu võetud Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus, mida nimetatakse ka lühendiga ATKEAS. ATKEAST uuendatakse enamasti isegi paar korda aastas, sest sageli toimuavad aktsiisitõusud aasta jooksul ning seadus peab olema päevakohane. Riigi teataja kodulehelt on võimalik vaadata ATKEAST tagasi kuni aastani 2002.

Lõputöö esimest ülesannet, aktsiisimäärade kõikumine mõjutab oluliselt riigieelarvesse laekunud tulu, pole võimalik üheselt kinnitada või ümber lükata. Töö käigus on selgunud, et erinevad aktsiisid käituvad erinevalt.

Alkoholist saadud tulu on oluliselt mõjutatud hetkel kehtivast aktsiisimäärast. Kõrgema aktsiisimäära puhul jääb riigieelarvesse väga suur osa tulust laekumata. Selle põhjuseid võib olla mitmeid, kuid peamiselt on puudujääk seotud alkoholi tarbimise vähenemisega ning piirikaubanduse suure kasvuga.

Kütuseaktsiis see-eest ei sõltu eriliselt aktsiisimäära tõusust, sest kütuse tarbimist on väga keeruline vähendada. Paljude kaupade ning teenuste osutamiseks on tarvis transporti ehk soetatakse kütust ning seeläbi tasutakse aktsiisi. Kütuseaktsiisist saadud tulu on võimalik mõjutada samuti piirikaubandusega, kuid selle mõju on oluliselt väiksem.

Tubakaaktsiisist saadud tulu on kasvanud igal aastal ning suuremad aktsiisimäära tõusud pole aktsiisitulu laekumist riigieelarvesse oluliselt mõjutanud. Antud kauba aktsiisitulu laekumine on tugevalt seotud aktsiisimäära muutusega. Tubaka aktsiisimäära tõusu puhul laekub riigieelarvesse rohkem maksutulu. Tubaka puhul pole olulisi määra suurenemisi viimasel üheksal aastal toimunud ning seega on keeruline sellest midagi järeldada, kas ning kui palju mõjutaksid väga suured ning järsud aktsiisimäära tõusud tarbija käitumist ning selle läbi ka tubakatoodetelt saadava aktsiisitulu muutust.

Kogu aktsiisitulu laekumine riigieelarvesse on vaadeldaval perioodil oluliselt kõikunud. Suuremate aktsiisitõusude puhul on koheselt tekkinud riigieelarvesse puudujääk. Töö autor on ekstrapoleerinud 2018. aasta üheksa kuu summad kaheteistkümnele kuule ning tema hinnangul jääb selle aasta riigieelarvesse laekumata 127 miljonit eurot võrreldes eelarvega. Statistika ametist saadud andmete alusel on vaadeldaval perioodil kuni 2015. aastani aktsiisitulu laekumine aasta kahel viimasel kuul kõrgem kui eelneva kümne kuu keskmine, kuid aastatel 2016 ja 2017 käitub aktsiisitulu laekumine igal kuul eelnevate aastatega erinevalt. Lisaks on 2018. aastal kasvanud piirikaubandus, mis võib aktsiisitulu laekumise puudujääki eelarvesse veel rohkem suurendada. Antud muutuste tõttu on tarbija käitumist väga keeruline ette ennustada ning parema ülevaate aktsiisitulu laekumise trendidest saamiseks tuleks vaadelda pikemat perioodi mõned aastad peale suuremat aktsiisimäärade tõusu.

Parema ülevaate saamiseks aktsiisimäärade muutusest tingitud mõjule riigieelarvesse, soovib töö autor järgmistes uurimistöodes vaadelda pikemat perioodi, et leida rohkem sarnasusi ning omada

paremat ülevaadet määrade ning tulu kõikumistest ning nende vahelisest seosest. Aktsiisimäärade mõju võiks uurida mõned aastad peale suuremate aktsiisimäärade kasvu. Samuti võiks lähemalt uurida piirikaubandusega seotud muutusi, millest need on tingitud ning kuidas neid võimalusel vähendada või ära hoida.

## **SUMMARY**

### **STATE BUDGET EXCISE TAX REVENUE DURING THE PERIOD 2010-2018**

Nele Laht

The aim of the thesis was to give an overview of the rate of excise duty during the period 2010-2018 and how it impacted the state budget. For that the thesis was divided into two main parts. The first chapter described the essence of excise tax in Estonia and also in other countries. The second chapter compares state budget numerical values of income to the public purse. It was analyzed how different groups of goods subject to excise duty behave in the case of an increase in the excise rate and how it affects the revenue received in the state budget. In addition, the 2018 excise tax income deficit compared to the state budget was found.

The state must have a strong and secure tax system for the functioning of the state and for providing the people with various benefits. The collection of payments was started in the Middle Ages, where salt, beer, sugar, etc. were taxed. Products were mainly taxed in cities and city states.

Excise duty is a national tax and it belongs to indirect taxes. Excise duty is not imposed on all people, but only on those who consume products subject to excise duty. Mainly products that are harmful to people's own health or the environment and are easy to distinguish and easy to collect are taxed. In general, revenue from excise duties will be passed on to promote the same field. For example, 2/3 of the revenue from fuel excise duty is used by the state for road construction and maintenance, and 3.5% of the income from alcohol and tobacco excise duty goes to Estonian cultural capital.

In Estonia through time many different products have been taxed with excise duty. Currently, mainly alcohol, tobacco, fuel, electricity, fur and packaging are taxed, but there have been times when, for example, the production of matches and press yeast was also taxed. At different times, the same products have also had different excise rates.

At present, the Alcohol, Tobacco, Fuel and Electricity Excise Duty Act, which is also referred to as ATKEAS, is regulated by the Excise norms and Rules. ATKEAS is mostly renewed even a couple of times a year, as excise rate increases often take place during the year and the law must be up to date. It is possible to look back at ATKEAS on the home page of the Estonian national announcer until 2002.

The first task of the thesis, the fluctuation of excise rates has a significant impact on the revenue received in the state budget, it is not possible to unambiguously confirm or refute it. The research has shown that different excise duties behave differently.

The revenue from alcohol is significantly affected by the current rate of excise duty. At a higher rate of excise duty, a large part of the revenue will be missed in the state budget. There may be a number of reasons for this, but the deficit is mainly due to a decrease in alcohol consumption and a large increase in border trade.

Fuel excise duty however, is not particularly dependent on an increase in the excise rate as it is very difficult to reduce fuel consumption. For many goods and services, transport is needed, therefore fuel is purchased and excise duty paid. Income from fuel excise duty can also be affected by border trade, but its impact is significantly lower.

The revenue from tobacco excise duty has increased every year, and higher increases in excise duty have not had a significant impact on the collection of excise tax revenue in the state budget. The income of the excise duty on this product is strongly related to the change in the excise rate. In the case of an increase in the excise duty rate on tobacco, more tax revenue is received in the state budget. In the case of tobacco, no significant increases have taken place in the last nine years and it is therefore difficult to infer from this whether and to what extent very high and sharp increases in excise duty rates would affect consumer behavior and, consequently, the change in excise tax revenue from tobacco products.

The collection of all excise revenues into the state budget has fluctuated significantly during the period under review. In the case of major increases in excise duty, a deficit has immediately emerged in the state budget. The author has extrapolated the figures for the first nine months of 2018 to twelve months, and estimates that this year's € 127 million in budget will not be received. According to data received from the Statistics Office, in the period under review, the collection of excise tax revenue in the last two months of 2015 is higher than the average of the previous ten months, but in 2016 and 2017, the collection of excise income each month is different from

previous years. In addition, border trade has increased in 2018, which may further increase the deficit in the collection of excise income. Due to these changes, it is very difficult to predict the behavior of the consumer, and a better overview of trends in the collection of excise income should be examined for some years after a higher increase in excise rates.

In order to get a better overview of the impact of changes in excise rates on the state budget, the author of the thesis recommends looking at a longer period in order to find more similarities and to have a better overview of the fluctuations in rates and income and the relationship between them. The impact of excise rates could be explored a few years after higher excise rates increase. It would also be possible to look more closely at the changes related to border trade, from which they are caused and how they can be reduced or prevented if possible.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Eisenberg, A. (1935). *Aktsiisimaksu seadus ja määrus ühes motiividega*. Autori kirjastus.
- European commission (2018). *Excise duties on alcohol, Tobacco and energy*. Kättesaadav: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy_en) , 27.10.2018
- Laht, N. (2018). *Aktsiisimäärad perioodil 2010-2018*. Kättesaadav: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cCWQyFr\\_XmznlbIQtQcmssAxEotZnkK0aAbCiYc3PF4/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cCWQyFr_XmznlbIQtQcmssAxEotZnkK0aAbCiYc3PF4/edit?usp=sharing) , 16.12.2018
- Lehis, L. (2007). *Aktsiiside olemusest, ajaloost ja põhimõtetest*. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=588> , 16.11.2018
- Ljašenko M. (2014). *Aktsiisimaksude edasikandumine turuhindadesse: lõputöö*. Tallinn
- Loov Eesti (2014). *Maksud*. Kättesaadav: <https://www.looveesti.ee/alusta-ettevotlusega/maksud/> , 07.11.2018
- Maksu ja tolliamet (2018). Kättesaadav: <https://www.emta.ee/et/eraklient/maksukorraldus-maksusustee/eesti-maksusustee> , 07.11.2018.
- Maksu ja tolliamet (2018). Kättesaadav: <https://www.emta.ee/et/ariklient/aktsiisid-varahasartmang/uldist/aktsiisimaarad#Alkohol> , 11.10.2018
- Maksukorraldus Euroopa Liidus*. (2000). Euroopa komisjon.
- Moussin, N. (2007). *Guide to European Policies*. European Study Service.
- National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (2001). Kättesaadav: <https://pubs.niaaa.nih.gov/publications/aa51.htm> , 10.12.2018
- Nõmmann, S., Kärnsna, O., Tammert, P., Oro, L., Tomson, A., Nõmmann, T. (2003). *Maailma maksunduse trendid*. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastuse trükikoda.
- Orav A. (2008). *Kütuseaktsiis ja selle määra tõusu mõju tootmiskuludele: lõputöö*. Tallinn
- Rahandusministeerium (2018). Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated> , 29.12.2018
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 05.12.2010. – RT I 2007, 45, 319.
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 27.07.2011. – RT I 2007, 45, 319.



- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 01.12.2012. – RT I 2003, 2, 17.
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 01.12.2013. – RT I 2007, 45, 319.
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 01.07.2014. – RT I 2007, 45, 319.
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 01.07.2015. – RT I 2007, 45, 319.
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 01.06.2016. – RT I 2007, 45, 319.
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 01.07.2017. – RT I 2007, 45, 319.
- Riigiteataja. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. 01.07.2018. – RT I 2007, 45, 319.
- Sadilov, M., Õun, K. *Maksustamine ning aktsiisid Eestis*. Kättesaadav: [www.stat.ee/dokumendid/70127](http://www.stat.ee/dokumendid/70127) , 16.11.2018
- Sijbren, C. (2005). *Economics and Politics of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting and Driving*. Oxford: Oxford University press.
- Statistika amet (2018). Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=RR01> , 11.10.2018
- Tammert, P. (2003). *Maksundus*. Tallinn: OÜ Aimwell.

# LISAD

## Lisa 1. Aktsiisitulu laekumine riigieelarvesse

	2010	2011	2012	2013	2014
Laekunud aktsiisitulu	666 266	716 969	776 241	792 765	836 024
Erinevus laekumisel		50 703	59 272	16 524	43 259
Erinevus laekumisel		8%	8%	2%	5%
Aktsiisitulu eelarve	607 832	704 025	776 714	807 710	822 726
Erinevus	58 434	12 944	- 473	- 14 945	13 298

	2015	2016	2017	2018
Laekunud aktsiisitulu	872 963	970 505	988 368	1 054 520
Erinevus laekumisel	36 939	97 542	17 863	66 152
Erinevus laekumisel	4%	11%	2%	7%
Aktsiisitulu eelarve	867 225	943 195	1 061 026	1 182 076
Erinevus	5 738	27 310	-72 658	-127 556

Allikas: Statistika ameti koduleht (tuhandetes eurodes)

