

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Majandusarvestuse instituut

Finantsarvestuse õppetool

Kädi-Kristlin Miggur

**TÄIENDAVATE OMANDIMAKSUDE KEHTESTAMISE  
VAJALIKKUS JA VÕIMALIKKUS EESTIS**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: lektor Kaidi Kallaste

Tallinn 2014

Olen koostanud töö iseseisvalt.

Töö koostamisel kasutatud autorite kõikidele töödele,  
olulistele seisukohtadele ja andmetele on viidatud.

Kädi-Kristlin Miggur .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 104279TABB

Üliõpilase e-posti aadress: [kkristlin@gmail.com](mailto:kkristlin@gmail.com)

Juhendaja lektor Kaidi Kallaste:

Töö vastab bakalaureusetööle esitatud nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsekomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(ametikoht, nimi, allkiri, kuupäev)

## SISUKORD

ABSTRAKT .....	3
SISSEJUHATUS .....	4
1. RIIGI MAKSUTULU.....	6
1.1. Eesti maksusüsteem .....	6
1.2. Maksutulude jagunemine .....	9
1.2.1. Maksutulude osakaal Euroopa Liidu liikmesriikides .....	10
1.2.1. Maksutulude osakaal Eestis .....	12
2. OMANDIMAKSUD .....	17
2.1. Eestis kehtivad omandimaksud.....	18
2.1.1. Maamaks .....	19
2.1.2. Raskeveokimaks.....	21
2.2. Omandimaksude jagunemine .....	23
2.3. Omandimaksude kehtestamise mõju.....	25
2.3.1. Püsimumsud kinnisvarale .....	26
2.3.2. Muud ühekordsed maksud omandile.....	33
2.3.3. Pärandi- ja kinkemaksud .....	34
KOKKUVÕTE .....	37
VIIDATUD ALLIKAD .....	39
SUMMARY.....	43
LISAD .....	45
Lisa 1. Euroopa Liidu riikide maksude osakaal SKT-st (%) .....	46
Lisa 2. Euroopa Liidu riikide ostjõu statistika .....	47
Lisa 3. Omandimaksude osakaal maksutuludest Euroopa Liidus (%).....	48
Lisa 4. OECD omandimaksude klassifikaator .....	49

## **ABSTRAKT**

Bakalaureusetöös oli vaatluse all Eesti maksutulude mitmekesistamine. Senise maksupoliitika – keskendumine tarbimise maksustamisele tööjõu maksukoormuse vähendamiseks – käigus on vähenenud otseste ja suurenenud kaudsete maksude osakaal riigi maksutuludest. Tagajärjeks on toimunud tarbimise maksukoormuse tõus ja inimeste ostujõu kasvu pidurdumine. Tööjõu maksukoormus on aga endiselt Euroopa Liidu keskmisest kõrgem, mistõttu antud valdkonnas on vaja maksukoormuse alandamist, et suunata rohkem inimesi tööturule. Töö raames keskendutakse omandimaksudele kui alternatiivsele maksustamisvõimalusele tarbimise maksukoormuse tõstmise asemel. Eestis on Euroopa Liidu ja OECD riikide madalaim omandimaksustamisest tuleneva maksutulu osakaal, mistõttu tegemist on parima alternatiivse maksutuluga tööjõu maksukoormuse vähendamiseks.

Töö läbiviimisel hinnati erinevaid omandimakse efektiivsuse ja õiglase maksustamise seisukohast, et tagada maksusüsteem, mis oleks rahvusvaheliselt konkurentsivõimekas. Omandimaksude poolt on argumendid, et antud maks ei mõju majandusele negatiivselt ja üldiselt on tegemist õiglase maksuga, sest omand ise on hea hinnang maksevõimelisuse üle ja maksu koormuse kandja on reeglina vaid omanik.

Võtmesõnad: otsesed maksud, kaudsed maksud, omand, omandimaks, maamaks, kinnisvaramaks, pärandimaks, kinkemaks

## SISSEJUHATUS

Riik saab avalikke teenuseid pakkuda enda valduses olevate finantsvahendite eest, mida saab koguda mitmeti. Olles eurosooni liige, puudub Eestil võimalus iseseisvalt raha juurde trükkida. Kuigi mitmed lääneriigid on aktiivselt juurutanud võlakirjade väljastamise teel raha juurde laenamise, siis see ei ole kaua kestvalt jätkusuutlik tegevus ja sobib pigem lisafinantseerimisallikaks vaid lühiajaliselt. Pikema perioodi vältel ja jätkusuutlikult on riigil võimalik ümber jaotada vaid ressursse, mida eelnevalt maksutuludena kogutakse.

Töö eesmärgiks on selgitada omandimaksude kehtestamise vajalikkus Eestis ja pakkuda võimalusi maksutulude mitmekesistamiseks. Euroopa Komisjon on soovitanud liikmesriikidel asendada tööjõu maksukoormust tasudega, mille mõju majanduse efektiivsele toimimisele on väiksem, näiteks tarbimise, vara ja reostamise maksustamisega (Communication from ... , 7). Kuigi tulumaksumäär ja töötuskindlustusmaksid on aastate jooksul vähendatud, on Eesti tööjõu maksukoormus võrreldes teiste Ühenduse liikmetega siiski keskmisest kõrgem, mistõttu konkurentsivõime püsimiseks tasuks kaaluda täiendavat tööjõu maksude vähendamist (Taxation trends... 2013, 218). Senini on nende maksude vähendamine toimunud tarbimise mõjutavate maksude tõstmise arvelt. Tarbimise maksukoormus on aga kasvanud Euroopa Liidu keskmisest kõrgemaks ja tegemist on Eesti elanike suurima murekohaga.

Üks alternatiiv tarbimismaksudele on omandimaksud, mille osakaal riigi kogumaksutuludest on hetkel Eestis OECD ja Euroopa Liidu riikide hulgas väiksem. Kui Euroopa Liidus moodustab omandimaksude osakaal makstuludest keskmiselt 3,6%, siis Eestis on see vaid 1% (Taxation trends... 2013, 248). Seetõttu on antud töö raames keskendutud just omandimaksudele kui ühele parimale valikuvõimalusele tööjõu maksukoormuse vähendamiseks.

OECD omandimaksude jagunemise klassifikatsiooni alusel kehtib Eestis vaid üks omandi pealt tasutav maks – maamaks –, mille näol on tegemist suurimate juhtimiskuludega maksuga Eestis. Maksusüsteemi korrastamisel oleks lihtsam kaotada ebaefektiivsed maksud ja tõsta efektiivsemate määrasid, mis aga ahendaks riigi võimalusi tulude teenimisel.

Omandimaksud võrrelduna tulumaksu ja käibemaksuga hindavad maksevõimet teisiti, tagades maksude õiglasema jaotuse. Kui tulumaksuga maksustatakse tulu teenimist, siis maamaks kehtib olenemata asjaolust kas omanik saab sellest tulu või mitte. Lisaks ei ole maksukoormus ainult Eesti elanikel ega Eestit külastavatel turistidel, vaid ka välismaalastel, kellel on Eestis kinniasju.

Bakalaureusetöö koostamiseks püstitati järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade Eesti maksusüsteemi eripäradest ja põhimõtetest.
2. Hinnata Eesti tarbimise ja tööjõu maksukoormust.
3. Tutvuda hetkel Eestis kehtivate omandimaksudega ja nende osakaaluga maksutuludest.
4. Pakkuda võimalusi hetkel kehtivate omandimaksude ajakohastamiseks ja efektiivsemaks muutmiseks.
5. Täiendavate omandimaksude kehtestamise võimalikkusega tutvumine.

Töö koostamisel on kasutatud Eesti siseriiklikke õigusakte, Eurostati statistikat, Eesti Statistikaameti leheküljel avaldatud andmeid, Euroopa Komisjoni materjale ja uuringuid, kus on hinnatud erinevate maksude mõju majandusele. Omavahel on võrreldud Eesti ja Euroopa Liidu riikide maksutulude jagunemist otseste ja kaudsete maksude vahel. Omandimaksude jaotamiseks on kasutatud OECD klassifikaatorit. Töö koostamisel on analüüsitud omandimakse, mille negatiivne mõju efektiivsele majandussüsteemile on väiksem ja mille põhimõtted on omasamad Eesti maksusüsteemile.

Käesolev töö on jaotatud kaheks osaks. Esimeses peatükis kirjeldatakse Eesti maksusüsteemi ja antakse ülevaade Eesti riigi maksutuludest. Saadud tulemust võrreldakse Euroopa Liidu liikmesriikide keskmistega. Käsitletakse ka Eesti maksutulude jagunemise muutmise vajadust.

Teises peatükis keskendutakse omandimaksudele. Esimeses pooles tutvustatakse Eestis kehtivaid omandimakse, lisaks pakutakse võimalusi olemasolevatest maksudest tulude suurendamiseks. Teises pooles antakse ülevaade omandimaksude eelistest ja puudustest Eesti maksusüsteemi seisukohast. Lähtudes OECD omandimaksude jaotusest, tutvustatakse alternatiivseid maksumeetmeid, mida Eestis oleks võimalik kehtestada. Vaadeldud on ainult füüsiliste isikute omandi maksustamist, mille maksukohustuse ülekandumise võimalusi on võrreldes juriidiliste isikutega vähem.

# 1. RIIGI MAKSUTULU

## 1.1. Eesti maksusüsteem

Maksusüsteem Eestis moodustub riiklikest maksudest, mis on kehtestatud maksuseadustega, ning kohalikest, mille jõustamise õiguse oma haldusterritooriumil maksumääruste näol annab valla- või linnavolikogudele Kohalike maksude seadus. Järelikult on maksude kehtestamise õigus olemas nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil, aga ainult kooskõlas seadustega. Riiklike maksude haldur Maksukorralduse seaduse alusel on Maksu- ja Tolliamet ja tulem laekub riigieelarvesse. Kohalike maksude haldur on reeglina valla- või linnavalitsus ja maksude tulu kogutakse kohalike omavalitsusüksuste eelarvesse. Rahandusministeeriumi raamatupidamislike muudatuste tõttu kajastub nüüdsest ka maamaks ja osa füüsilise isiku tulumaksust riigieelarves, kuigi need kantakse kohalikele omavalitsustele edasi.

Maksukorralduse seaduses, mis on aluseks kõikidele teistele maksudega seonduvatele seadustele, on maks defineeritud kui “seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või muu määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks” (MKS, §2). Niisiis universaalsuse põhimõttest tulenevalt ja kooskõlas maksude definitsiooniga, ei kaasne maksukohustuse täitmisega tasuja jaoks otseselt mõistetavat ja täpselt reguleeritud vastutasu, sest riigil on vab voli tulude kasutamiseks. Siiski on mitmed maksud, nagu näiteks hasartmängumaks, aktsiisimaksud jne, sihtotstarbelised ja neid kasutatakse riigi poolt vähemalt osaliselt kindlateks funktsioonideks.

Maksustamine on vajalik ressursside kogumiseks riigi kui institutsiooni üldiseks toimimiseks ja avalike teenuste pakkumiseks. Maksude näol on tegemist riigieelarve peamise tuluallikas. 2013. aasta Eesti riigieelarvesse laekunud tuludest moodustasid maksutulud 81%

(6,14 miljardit eurot) ja mittemaksulised sissemaksed, näiteks toetused, varade müügitulu, teenustulu, laenud, 19% (1,45 miljardit eurot) (Riigieelarvesse laekunud ...).

Eesti maksusüsteemi koostamisel on lähtutud valdavalt proportsionaalsuse põhimõttest. See tähendab, et maksumäärad ei sõltu maksustatava summa suurusest. Proportsionaalsuse printsiip tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse §11, mille järgi õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ja need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust (Eesti Vabariigi ... 2012). See tähendab, et erineva sissetulekuga inimesed eraldavad maksudena võrdse osa oma tuludest. Erisus on tulumaksusüsteem, mida saab nimetada ka liht-astmega süsteemiks tulenevalt tulumaksuvaba miinimumi olemasolust. Mida suurem on tulumaksuvaba miinimumi osakaal palgatulust, seda madalam on tegelik maksumäär.

Peamine kriteerium maksude kehtestamisel on maksukoormuse õiglane jaotus, mida analüüsitakse lähtuvalt kahest aspektist – horisontaalne ja vertikaalne õiglus. Vertikaalse õiguse aluseks on inimeste maksevõime, mis tähendab, et suurema maksevõimega inimesed peaksid tasuma suurema osa oma sissetulekust maksudeks kui vaesemad. Horisontaalne õiglus tugineb põhimõttele, et oluliste omaduste poolest sarnaseid inimesi tuleb maksustada võrdselt. (Vörk *et al* 2008) Eestis on maksustamisel seni lähtutud viimasena nimetatud põhimõttest, mida kinnitab ka Eesti Vabariigi põhiseaduse §12, mis sätestab üldise võrdsuspõhimõtte ja diskrimineerimiskeelu (Eesti Vabariigi ... 2012). See tähendab, et võrdseid olukordi tuleb käsitleda samamoodi. Rõhutada tuleb, et antud paragrahv ei nõua totaalset võrdsustamist vaid just asjaolu, et võrdselt tuleb kohelda võrreldavates olukordades olevaid inimesi.

Maksude kehtestamisel ei saa lähtuda ainult siseriiklikest normidest, sest arvestada tuleb, et Eesti poolt allkirjastatud maksulepingud ja Euroopa Liidu (EL) õigusaktid on ülimuslikud Eesti seaduste üle. Seetõttu ei tohi riiklikul või kohalikul tasandil sõlmitud maksud olla konfliktis nendega. Viimaseid märkimisväärseid vastuolusid oli Tallinnas perioodil 1. juuni 2010 kuni 31. detsember 2011 jõus olnud ühe protsendiline müügitulmaks. Maksu kohaldumises aktsiisikaupadele tekkis probleeme EL-i õiguses sätestatuga, täpsemalt aktsiiside direktiiviga 2008/118/EÜ. Nimetatud müügitulmaks aktsiisikaupadele oli ebaseaduslik, sest juurde lisati teine kumuleeruv tarbimismaks, millel puudus nõutud erieesmärk. Mitmed ettevõtted on pöördunud tasuta müügitulmaksu tagasi nõudmiseks kohtu poole. 2014. aasta alguse seisuga ei ole veel lõplikke lahendeid selgunud,



sest menetlus seisab Euroopa Kohtu eelotsuse ootamise tõttu. Tallinna linna kaotus kohtus võib tähendada olulisi lisakulusid tagastatud põhisummade ja intresside näol.

Maksude kehtestamisel tuleb tegutseda seega kaalutletult ja kiirustamata. Aga lisaks piirangutele, mida ühenduse tasandil kehtestatud õigusaktid ja Eesti riigi poolt allkirjastatud maksulepingud loovad, tuleb ka täita kohustusi eesmärkide kujul, mis tulenevad määrustest, direktiividest, otsustest. Direktiividest, mille põhimõteteks on ühtlustada liikmesriikide seadusandlust, tuleneb riikide kohustus kehtestada vastavasisulisi siseriiklike õigusakte. Näiteks on direktiivide abil harmoniseeritud eelkõige kaudseid makse (aktsiisid, käibemaks), et tagada parem siseturu toimimine kaupade, teenuste vaba liikumise näol.

Kulusid, mis kaasnevad maksude kehtestamise, kogumise ning kontrollimisega, ei tohi jätta maksupoliitika kujundamisel arvestamata. Ühiskonna jaoks on maksud täiendav alternatiivkulu, sest need moonutavad elanike käitumist. Antud põhimõttest lähtuvalt on Eestis tõstetud tervist kahjustavate toodete, näiteks alkoholi ja tubaka, maksukoormust aktsiisidega, et vähendada vastavasisulist tarbimist, mis pikemas perspektiivus peaks mõjutama elanikkonna tervislikku käitumist. Mida rohkem aga riik sekkub majandusse tulude kogumiseks, seda suurem on tekkiv ebaefektiivsus.

Optimaalse maksustamise eesmärgiks on määratleda maksusüsteem, mis minimeeriks efektiivsuse kadu. Sellise maksusüsteemi kujundamine arvestab lisaks optimaalsetele maksumääradele ka maksusüsteemi opereerimiskulusid, mis jagunevad juhtimis- ja nõusolekukuludeks. Juhtimiskulud on riigi väljaminekud maksusüsteemi ülalpidamiseks ning nõusolekukulud on kulutused, mida maksumaksja kannab seadusest arusaamiseks, sellest tulenevate nõudmiste täitmiseks ja ka maksukohustuse minimeerimiseks. (Saar 2011) Juhtimiskulude suurust aitab kontrolli all hoida samasugused reeglid kõigile – ühesugused maksumäärad ja soodustuste puudumine. Nõusolekukulusid aitab minimeerida maksusüsteemi lihtsus ja ühetaolisus. Optimaalsuse seisukohast lähtudes ei ole otstarbekas mõlemat kulu minimeerida, sest see ei pruugi võimaldada teenida riigile piisavalt ressursse. On järeldatud, et efektiivsuse poolest on paremad madalad juhtimiskulud ja kõrged nõusolekukulud, sest sellega väheneks riigi osa majandusest (Ibid.).

Silmas pidades eelnevat, oleks Eesti maksusüsteemi kujundamisel oluline leida selline maksude struktuur ning tase, mis tagaks valitsusele vajalikud tulud minimaalsete kuludega. Efektiivsus ja ühetaolisus on märksõnad, mida silmas pidades on Eesti maksusüsteem juba üles ehitatud arvestades nii madalate juhtimis- kui nõusolekukuludega. Lähtutud on

horisontaalse õigluse printsiibist, kuid samas pole teostatud analüüse hindamaks horisontaalse ümberjaotamise efektiivsust. Arvestada tuleb, et maksusüsteem vajab pidevat ajakohastamist ja arusaamad, millest on lähtunud varasemalt nii maksude kehtestamisel kui ka maksumäärade kujundamisel, ei pruugi enam olla kõige õigeimad.

## 1.2. Maksutulude jagunemine

Üks võimalus maksutulude jaotamiseks on vastavalt nende olemusele, mille alusel saab neid liigitada kaheks – otsesed<sup>1</sup> ning kaudsed<sup>2</sup> maksud. Siia lisanduvad veel sotsiaalmaksud – pensioni-, ravi-, ja töötuskindlustusmaksed –, mis maksukorralduse seaduses toodud maksu definitsiooni alla ei sobi ning omades nii otsese kui kaudse maksu tunnusooni, jaotatakse eraldi. Täheleb, et riigi poolt teenitav maksutulu saab kõige üldisemalt jaotada kolme rühma.

Võrreldes omavahel kaudsete ja otsete maksude osakaalude muutusi, on võimalik tuvastada millistele maksumeetmetele on riigi fookus suunatud, kas tulude ning omandi või tarbimise maksustamisele. Globaliseerivas maailmas muutuvad kõik riigid väikseks avatud majanduseks ja konkurentsipüsimeks maksumaksjate ehk residentide nimel ollakse tihti sunnitud alandama oma sõltuvust otsestest maksudest kaudsete vastu. (Gordon, Morriss 2014). Põhjus kaudsete maksude eelistamises seisneb otsete keerukamas administreerimises ja suuremates juhtimiskuludes. Richard Bird on järeldanud, et peamine põhjus, miks paljud riigid saavad vähe maksutulu omandimaksudelt ja seega ka otsestelt maksudelt, on suutmatus efektiivselt hallata maksude toimumiseks vajalikke süsteeme (2011). Konkurentsieelist omavad seega riigid, millel on võimekust tõhusalt hallata antud makse ja ka nendega seotud süsteeme. Mitmekesine maksude baas aitab saavutada parema maksusüsteemi, sest vähem ollakse sõltuvad maksude perioodilisest laekumisest. Lisaks võimaldavad madalad maksumäärad, võrrelduna kõrgetega, vähendada inimeste huvi maksupettuste ja maksukoormuse vähendamise vastu.

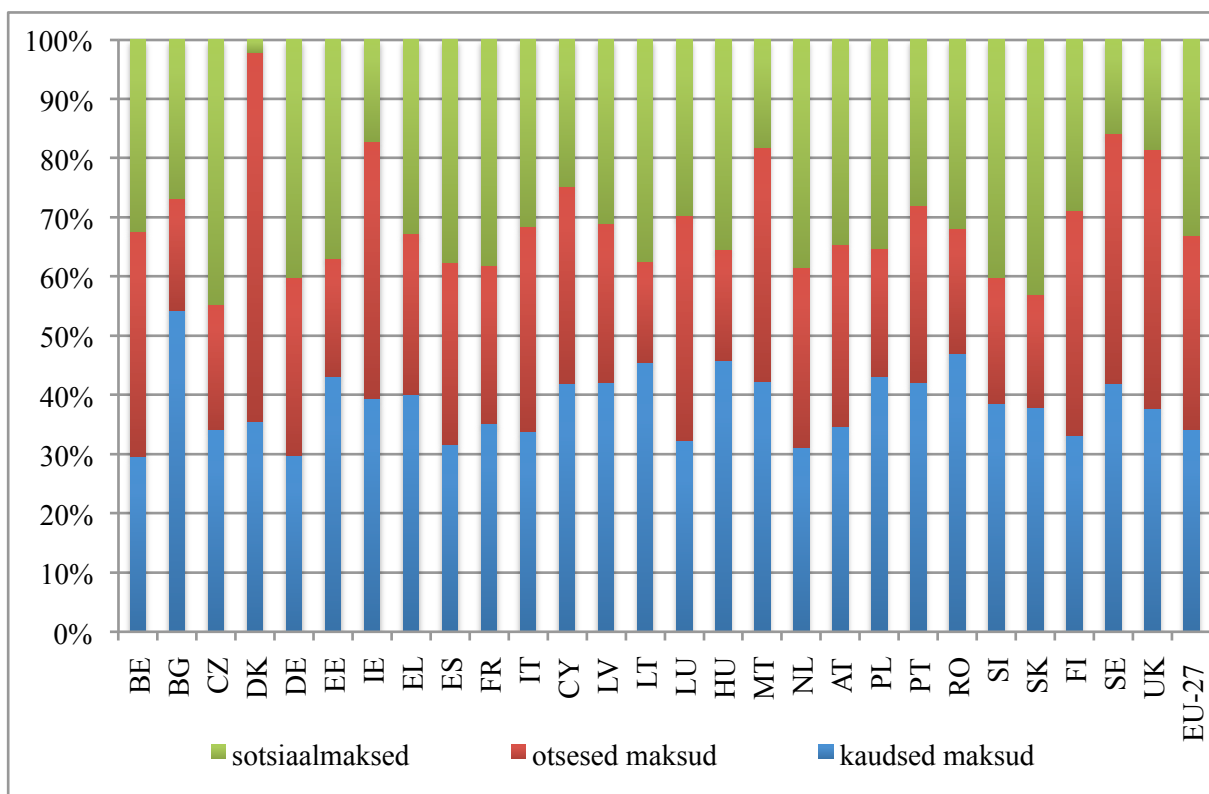
---

<sup>1</sup> Otsesed maksud on tulu-, omandi- ja kapitalimaksud, millest suurima osakaalu moodustavad füüsilise isiku ja ettevõtte tulumaks.

<sup>2</sup> Kaudsed maksud on tootmise, tarbimise ja impordi pealt kogutavad maksud, mille eripära on see, et maksu maksja ja tegelik maksukoormuse kandja ei lange kokku. Suurima osa moodustavad käibemaks ja aktsiisid.

### 1.2.1. Maksutulude osakaal Euroopa Liidu liikmesriikides

Maksude osakaal EL-s oli 2011. aastal keskmiselt 38,8 % sisemajanduse kogutoodangust (SKT), mida on võimalik vaadata lisas 1. Kõrgem oli see Taanis 47,7% ja madalaim Leedus 26,0%. Selgelt on näha, et maksukoormus on suurem Põhjamaades ja vanades liikmesriikides ning madalam uutes, kus ühiskonnas on lähtunud enam õhukese riigi põhimõtetest. Vaatamata maksukoormuse üldisele kasvule jaotuvad maksutulud EL-s ühtlaselt kõikide maksutulu rühmade vahel, nii et igauks neist annab ligikaudu kolmandiku kogutulust: 34,5% kaudsed maksud, 33,2% otsesed maksud ja 33,5% sotsiaalmaksed<sup>3</sup>. (Taxation trends... 2013, 27) Riigiti on erinevused märgatavad, nagu saab näha alljärgnevalt jooniselt.



Joonis 1. Maksutulude osakaal 2011. aastal Euroopa Liidu liikmesriikides

Allikas: (Taxation trends... 2013)

On selgelt näha, et uutes liikmesriikides – Bulgaaria, Rumeenia, Ungari, Leedu – on kaudsete maksude osakaal suurem kui vanemates – Belgia, Saksamaa, Holland. Kõige

<sup>3</sup> Eurostat aruandes esitatud keskmised maksutulude osakaalud ei anna kokku 100%.

suurema osakaalu kaudsetest maksudest moodustab tulu käibemaksu laekumisest. Vaatamata ühendusesisesele käibemaksu harmoniseerimisele erineb käibemaksu määr liikmesriigiti palju. Kõige madalam on käibemaksu määr Luksemburgis, kus see on 15%<sup>4</sup>, ja kõrgeim Ungaris, kus see on 27%. Keskmiselt on käibemaksumäär EL-s 21,5%. (VAT Rates ... 2014)

Paraku ei saa käibemaksutulude laekumist võrrelda ainult käibemaksumääraga, sest riigiti kehtivad mitmed alandatud määrad ja maksuerisused, mida peab arvesse võtma. Rõhutada tuleb, et eri määradega maksustamine põhjustab ebaefektiivsust, tekitades olukorra, kus nõudlus kaupade järele, millel on madalam maksustamise määr, on suurem kui olukorras, kus maksusid ei oleks. Üks kaup on teise suhtes võrreldes olukorraga, kus maksu puuduks, odavam ehk suhtelised hinnad on muutunud. (Saar 2011) Peamine põhjendus alandatud käibemaksumääradele kehtestamisele on kaupade, teenuste väiksema hinna saavutamine, mis muudab need ka madalama sissetulekuga tarbijatele kättesaadavaks. Üks käibemaksumäär kehtib hetkel ainult Taanis, kus see on 25%, aga on liikmesriike, nagu näiteks Iirimaa, Luksemburg, kus kehtib neli erinevat maksumäära (VAT Rates ...).

Suurim otseste maksude osatähtsus riigitulust on Taanis, kus lausa kaks kolmandikku riigi maksutuludest laekub otsestest maksudest. Samas väikseima tulu ja omandi maksustamise osatähtsusega riigid EL-s on Leedu, Ungari ja Bulgaaria. Erinevused antud diagrammis on suuresti mõjutatud füüsilise isiku ja ettevõtete tulumaksumäära erisustest. Kui Bulgaarias on füüsilise isiku tulumaks 10%, siis Taani astmelises tulumaksusüsteemis ulatub see 55,56%-ni. Võrdluseks EL-i keskmine füüsilise isiku tulumaksumäär on 37,82%. (Individual income ...) Astmeline tulumaksusüsteem on tõhususe seisukohast kindlasti ebaefektiivsem kui ühtlane maksusüsteem, sest juhtimiskulud on suuremad kui proportsionaalse maksusüsteemi puhul. Põhjamaades peetakse aga diferentseeritud maksustamisest saadavat kasu, sotsiaalne võrdlus, olulisemaks kui efektiivsuse kadu, mis sellega kaasneb. Ettevõtete tulumaksu peetakse kõige kahjulikumaks majanduslikule kasvule, sest see takistab firmade kasvuks vajalikke tegevusi, investeeringud kapitali ja tootlikkuse parandamiseks (Heady et al 2009). Seetõttu on nii füüsilise kui juriidilise isiku tulude keskmine maksustamise määr kümne aastase perioodi jooksul langenud, 2–3% võrra (Tax rates ... 2014).

---

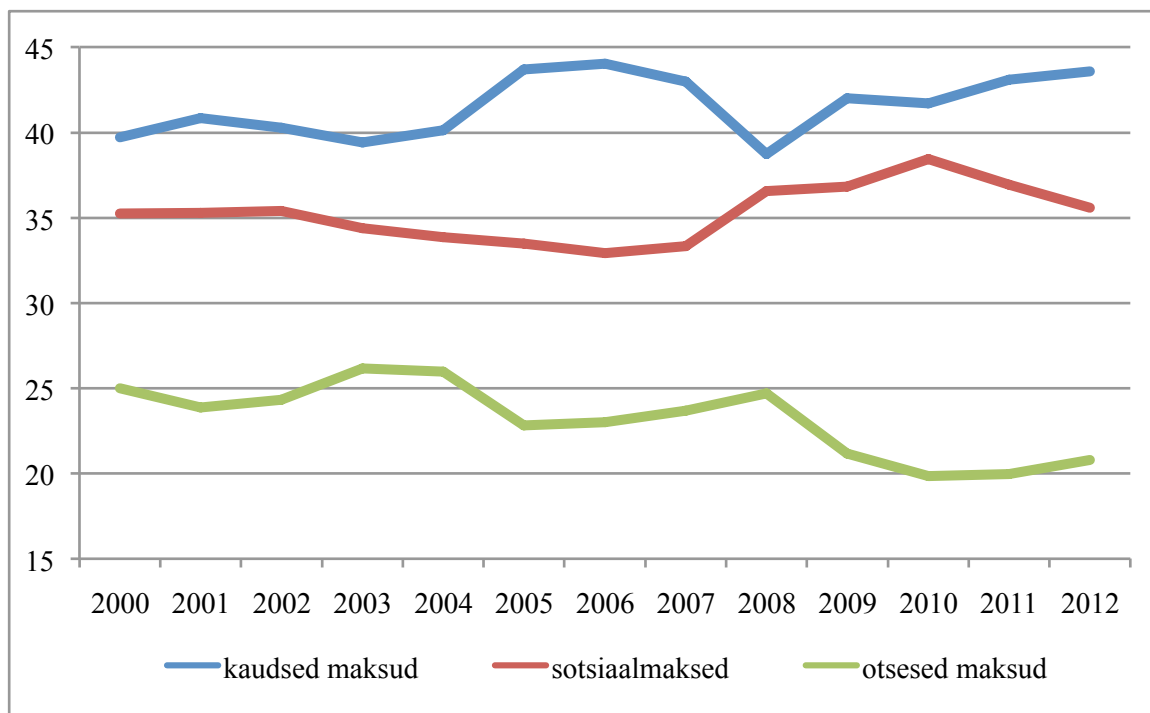
<sup>4</sup> Tegemist on minimaalse hariliku käibemaksu määraga, mida käibemaksudirektiiviga lubatakse Euroopa Liidus kehtestada.

Kõrgeima sotsiaalmakse osakaaluga riigid on Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia ning madalaim osatähtsus on Taanis, Rootsis ja Iirimaal. Kuigi keskmiselt 27 liikmesriigi maksutulud jagunevad otseste, kaudsete maksude ja sotsiaalmaksete vahel kolmeks, siis nagu näha, riiklikult on erinevused mitmekordsed. Lahknevust on märgata ka vanade ja uute liikmesriikide vahel. On selgelt näha, et uutes liikmesriikides on otseste maksude osakaal kogumaksutuludes madalam, võrreldes vanade liikmesriikidega, kus kehtivad progressiivsed maksusüsteemid. Järeldub, et riikides kus otseste maksude osakaal on keskmisest madalam, keskendutakse enam tarbimise maksustamisele. Erisusi on näha ka vanade liikmesriikide vahel, kus näiteks Taani Rootsi ja Suurbritannia sotsiaalmaksete osakaal maksutuludest on madal, sest sotsiaalseid hüvesid riigi elanikele pakutakse ka teistest maksutuludest. On näha, et erinevused kaudsetes maksudes, võrreldes teiste maksutuludega, on siiski tänu harmoneerimisele väiksemad. Suured erinevused otseste maksude osakaalus võivad tuleneda just sellest, et ühenduse tasandil on otsesed maksud väheselt reguleeritud.

### **1.2.1. Maksutulude osakaal Eestis**

Maksutulude osakaal SKT-st on Eestis kõikunud 30 ja 36 % vahel. Kõrgeim oli see 1995. aastal, kui hakati vastavasisulist statistikat koguma, olles 36,3%. Madalaim oli see 2001. aastal 30,2%-ga. (Taxation trends... 2013) Eestis on niisiis madalam maksukoormus kui EL-s keskmiselt ja see aitab suurendada majanduslikku aktiivsust. Viimastel aastatel, nagu nähtub Lisas 1 esitatud tabelist, on antud määr Eestis kõikunud 33 ja 35% vahel. Rahandusministeerium on seadnud oma arengukavas antud näitaja järgnevate aastate soovitatavaks sihttasemeks just 33% (Rahandusministeeriumi ...). Eestis ei ole vajadust leida täiendavaid võimalusi maksutulude suurendamiseks, vaid ühe valdkonna maksukoormuse tõstmine võimaldab alandada teise valdkonna maksukoormust, et hoida maksukoormust ühtlasena.

Suurima osakaalu Eesti maksutuludest moodustavad kaudsed maksud, mille osakaal maksutuludest on EL-i keskmisest kõrgem sarnastelt paljude teiste uute liikmesriikidega. Alates 2008. aastast kui algas majanduskriis, on kaudsete maksude osakaal Eestis suurenenud, nagu saab näha alljärgnevalt jooniselt.



Joonis 2. Maksutulude jagunemine Eestis ajavahemikul 2000–2012 (%)

Allikas: (Taxation trends... 2013) ja (Lill 2013)

Kui 2008. aastal oli kaudsete maksude osakaal 38,7%, siis 2012. aastal oli see 43,6%. 4,9%-ne suurenemine on toimunud 3,9% otseste maksude ja 1% sotsiaalmaksete arvelt. Nimetatud proportsioonide muutmist on mõjutanud kõige enam kaudsete maksude tõstmine – aktsiisimäärade tõusud, käibemaksumäära tõstmine kahe protsendipunkti võrra ning paljude kaupade käibemaksu soodusmäära kaotamine. Antud muudatuste käigus on kaudsete maksude haldamine muudetud efektiivsemaks ja selleläbi vähendatud juhtimiskulusid. Otseste maksude osakaal on seevastu Eestis EL-i keskmisest madalam. Otsestest maksudest laekuvate tulude osakaalu vähenemist on kõige otsesemalt mõjutanud antud ajavahemikul tulumaksumäära alandamine nii juriidiliste kui füüsilistele isikutele.

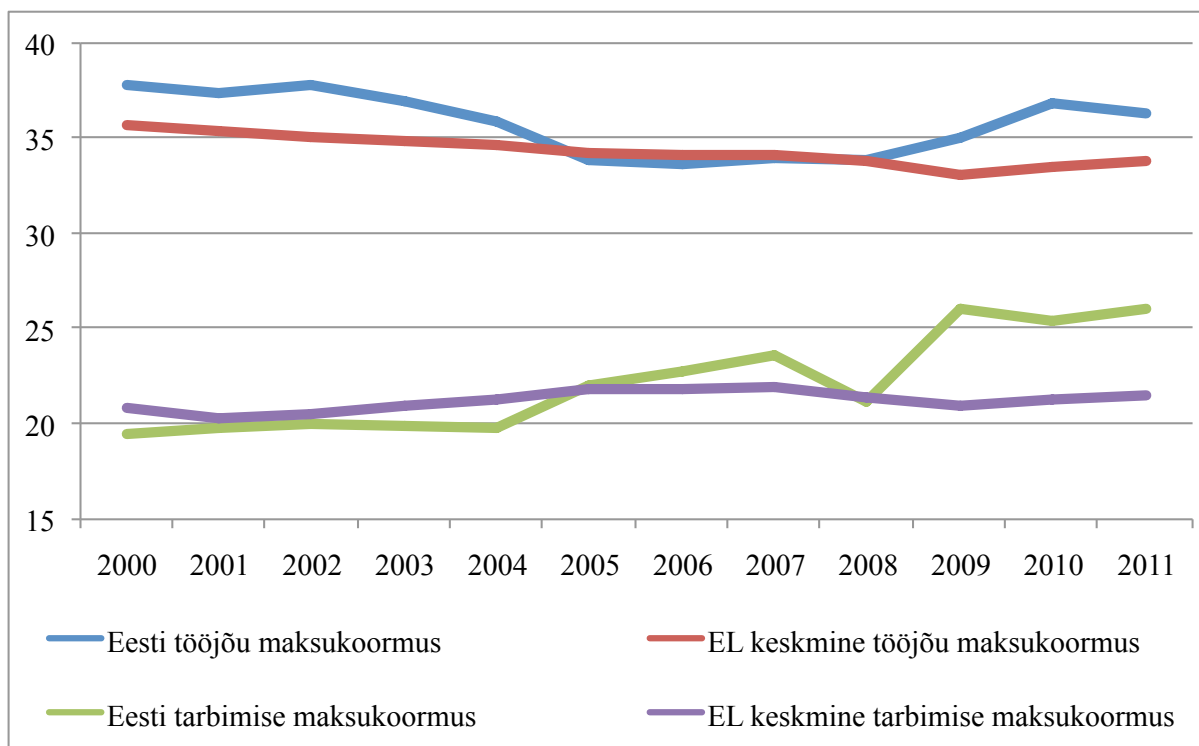
Sarnast poliitikat – kaudsete maksude osakaalu tõus kogumaksutuludest – plaanitakse jätkata ka edaspidi. 2014. aastal Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna poolt moodustatud valitsuse maksupoliitika eesmärgiks on tööjõumaksude vähendamine, mille saavutamiseks lubatakse tõsta tulumaksuvaba miinimumi ning vähendada töötuskindlustusmaksete määrasid. Lubaduste täitmise ühe kattena nähakse just aktsiisimäärade tõusu tubakatoodetelt ja alkoholilt. (Eesti Reformierakonna ...) Soovi tõsta kaudsete maksude osatähtsust kinnitab ka Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava,

kus on sõnastatud kaudsete maksutulude osakaalu eesmärgiks 46% 2015. aastaks. Peamiste vahenditena sihttaseme saavutamiseks on antud dokumendis märgitud tulumaksu alandamist, tulumaksusoodustuste piiramist, aktsiiside tõstmist ja käibemaksusoodustuste vähendamist. (Rahandusministeeriumi ...) Kaudsete maksude osakaalu suurendamine viiks Eesti samale joonele Bulgaaria, Rumeenia, Ungari ja Leeduga, kus kaudsete maksude osakaal on suurimaid EL-i riikide hulgas.

Tulumaksu alandamisel peaks kaasnema positiivne mõju riigi majanduse kasvule, sest tulude maksustamise näol on tegemist turgu moonutava maksuga. Töötasult arvestatav tulumaks moonutab tööjõuhinda. Kõrge tulumaks vähendab inimeste töötamise motivatsiooni suurendades vaba aega eelisust töötamisele. Seega tööjõumaksude alandamisega suurendatakse inimeste valmidust töötada. Ettevõtetele seatud tulumaksul on konkurentsi moonutav mõju, sest arvestada tuleb, et ettevõtted tegutsevad rahvusvahelisel tasandil. Siseriiklikult seatud kõrge maksumäär võib alandada ettevõtete konkurentsivõimet rahvusvaheliselt. Eelmise sajandi lõpul teostatud uuringus, kus tutvuti 22 riigi fiskaalpoliitika näitajatega aastatest 1970–1995, jõuti järeldusele, et isegi kõige nõrgema hinnangu põhjal peaks 1%-line moonutavate maksude alandamine SKT-st suurendama majanduse kasvutempot vahemikus 0,1 kuni 0,2% aastas. Samas mittemoonutavate maksude, nagu näiteks tarbimise maksud, tõstmisel ei ole täheldatud mõju majanduskasvule või –langusele. (Kneller *et al* 1999)

Arvestada tuleb, et tööjõupakkumist mõjutavate maksumuudatuste mõju majanduskasvule on aga ajutine. Kusjuures kasulikum ja efektiivsem on alandada madalama sissetulekuga leibkondade tulumaksu võrreldes suurema sissetulekuga leibkondadega, sest kõrgema tuluga inimesed tõenäoliselt säästavad võidetud maksutululu, aga madalama sissetuleku korral on oodata, et võidetud maksutululu suunatakse kohesele tarbimisele. Riikides, kus maksud madala sissetulekuga töötajatele on suhteliselt kõrged, stimuleerib selline maksusoodustus ka tööjõu pakkumist ja sellega majanduskasvu. (Heady *et al* 2009) Eesti proportsionaalses maksusüsteemis pakub antud võimalust kõige paremini just tulumaksuvaba miinimumi tõstmine, aga ka tulumaksu alandamine, kuigi vähemal määral, alandab tööjõu maksukoormust. Alljärgneval joonisel on näha Eesti tarbimise ja tööjõu maksukoormuse muutusi ajavahemikul 2000–2011. Selgelt on näha, et EL-i keskmisest on kõrgemad nii Eesti tarbimise kui ka tööjõu maksukoormus. Seetõttu tasub mõelda veelgi tööjõu maksukoormuse

vähendamiseks, et tagada enamate inimeste arv tööturul ja selle läbi ka majanduslik aktiivsus. Tähelepanu tuleb pöörata ka võimaluse lahendada sellel läbi mitmeid sotsiaalprobleeme.



Joonis 3. Tööjõu ja tarbimise maksukoormuse muutused Eestis võrrelduna EL keskmistega ajavahemikul 2000–2011 (%)

Allikas: (Taxation trends... 2013)

Võttes arvesse mitmetes uuringutes avaldatut, et tarbimise maksukoormus ei oma majanduse kasvule mõju, on arusaadav, miks on eelistatud tulude maksustamise vähendamisel tarbimise maksukoormuse tõstmist. Piiramatult seda teha ei ole aga otstarbekas. Riigi sõltuvust tarbimise maksustamisest näitab näiteks aktsiisi tasude osakaal kogumaksutuludest. Eestis on aktsiiside osakaal 13,6% maksutuludest, mis on Bulgaaria järel suuruselt teine tulemus. Liidu keskmine on vaid 6,9% juures. Tarbimise maksukoormus on Eestis suhteliselt kõrge, olles peaaegu sama kõrge kui Hollandis, Soomes ja Luksemburgis. (Taxation trends... 2013) Seetõttu täiendava kaudsete maksude tõstmisega on oht, et halveneb oluliselt inimeste ostujõud.

2013. aasta lõpus avaldatud statistika kohaselt on Eesti ostujõud EL riikide seas tagant seitsmes. Lisas 2 on esitatud EL-i riikide ostujõu statistika. On näha, et Eesti ostujõud on alates 2004. aastast kui liituti EL-ga kasvanud ja 2012. aastal saavutati jälle kriisieelne tase.



Vahed liikmesriikide ostujõududes on aga vähenenud ja kasv mitmetes teistes riikides on olnud suurem kui Eestis. Hiljutises Eurobaromeetri poolt teostatud uuringus hindasid Eesti elanikud just hindade tõusu ja inflatsiooni suurimaks murekohaks nii riiklikul kui isiklikul tasandil (Europeans in 2014). Nimetatud asjaolusid arvesse võttes ei ole otstarbekas jätkata täiendavat tarbimise maksustamise suurendamist. Kuna üldist maksukoormust ei ole plaanis riigis vähendada, siis selleks, et vähendada tulumaksumäära ja selleläbi majandust aktiveerida, tasuks arvestada ka teisi võimalikke maksutuluseid tarbimise maksukoormuse suurendamise asemel. Järgmises peatükis tutvustataksegi ühte alternatiivset maksustamisvõimalust omandimaksude näol.

## 2. OMANDIMAKSUD

Omandimaksud on otsesed maksud, mille subjektiks on reeglina vara omanik, aga maksukohustus võib olla edasi delegeeritud ka vara kasutajale. Omandiõiguse objektiks on kõik asjad, mis ei ole üldised või avalikud ning maksu objektiks on just vara omandiõigus. Põhiseaduse §32 on kirja pandud omandi kaitse printsiip, mis sätestab, et igauhe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud (Eesti Vabariigi ... 2012). Omandi puutumatus ei ole aga piiramatult ja see ei keela omandi maksustamist. Samas ei ole Eesti seadustest täpselt määratletud, kui palju võib omandit maksustada, sest on võimalik, et maksude tõstmine riivab omandipõhiõiguse kaitseala (Ibid.).

Omandimaksu objektiks saab võtta vara, mis on fikseeritav ja mille väärtus määratav. Seega on kõige lihtsam omandimakse hallata objektide puhul, mis on kantud registritesse, nagu teatud vallasvarade ja kinnisvara puhul. Maksu tasumise kohustus ei sõltu ka asjaolust, kas vara omanik saab varast tulu või mitte. Omandimakse peetakse heaks maksuks asjaolu tõttu, et maksu koormuse kandja on reeglina ainult omanik ja maksukohustusest on raskem kõrvale hoiduda kui näiteks tulumaksu ja käibemaksu puhul.

Otsesed maksud, kuhu alla kuuluvad ka omandimaksud, on Euroopas ühenduse tasandil suhteliselt reguleerimata, mistõttu riikidel on vaba voli antud valdkonna maksude kehtestamisel ja ka koormuse määratlemisel. Võrreldes kaudsete maksudega ei takista omandimaksud kaupade, teenuste ja isikute vaba liikumist, kuna maksukohustus on tihti just immobiilsetel teguritel nagu näiteks maa ja kinnisvara. Omandimaksude osakaal Euroopa Liidu liikmesriikide kogumaksutuludest, mida tutvustab lisas 3 esitatud tabel, näitab, et omandimaksude osakaal erineb riigiti palju. Kui 27 liikmesriigi omandimaksude aritmeetilise keskmise osakaal on vaadeldavatel aastatel olnud umbes 3,6%, siis Eesti oma on kõikunud ühe protsendi piirimail. Kõige suurem oli see 1,3% 2000. aastal ja väikseim 0,7% 2007. aastal.

Kõrvutades omandimaksude osakaale, ei ole võimalik teha selget vahet uute ja vanade liikmesriikide vahel nagu üldiselt kaudsete ja otseste maksude puhul. Kuigi suurim omandimaksude suhe kogumaksutulusse on vanades liikmesriikides – Suurbritannia, Belgia,

Prantsusmaa ja Hispaania –, siis Poolas, Rumeenias ja Lätis on omandimaksude osakaal kõrgem kui näiteks Austrias ja Saksamaal. Erisused on ka Põhjamaade sotsiaaldemokraatlike ühiskondade vahel, kus Taani omandimaksude osakaal maksutulust on kaks korda kõrgem kui Soomes ja Rootsis. Eestis on antud suhe Euroopa Liidu madalaim, jäädes keskmisele mitmekordselt alla. Sarnane tulemus saab ka OECD riikide kõrvutamisel. 2011. aastal oli keskmine OECD riikide omandimaksude osakaal maksutuludest 5,43% ja ka antud riikide võrdluses oli Eesti näitaja kõige madalam (Revenue Statistics ...) Tuleb veel arvestada, et hinnatud on aasta 2011 andmeid ja 2013. aastal on Eesti näitajad veelgi vähenenud kodualuse maa maksuvabastuse tõttu, mida on tutvustatud täpsemalt punktis 2.1.1.

## **2.1. Eestis kehtivad omandimaksud**

Maksude kehtestamise õigus, nagu on tutvustatud ka esimeses peatükis, on olemas nii riiklikul tasandil kui ka kohalikel omavalitsustel oma territooriumil. Kohalikel omavalitsustel on õigus kehtestada kokku kuni kuut kohalikku maksu: reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu (KoMS, §5). Antud loetelust kuulub mootorsõidukimaks ja loomapidamise maks formaalselt omandimaksude hulka. Ülejäänud maksud on tarbimismaksud ja teenustasu. Erinevatel perioodidel on antud maksud olnud kasutusel ka vähestes omavalitsusüksustes, aga tulu nendest on olnud väga marginaalne. Hetkel ei kehti üheski omavalitsusüksuses mootorsõiduki ega loomapidamise makse ning seetõttu antud töös neid täpsemalt ei tutvustata (Linna- ja vallavolikogude... 2014).

Kohalikud maksud on reeglina ebaefektiivsemad kui riiklikud kõrgemate administreerimiskulude tõttu. Seega ei ole Eestis omandimaksude kehtestamine kohalikul tasandil otstarbekas. Riigi väiksuse ja lihtsa rahvastikuregistriandmete muutmise tõttu on kohalikul tasandil kehtestatud maks suureks tõukejõuks elanike väljaregistreerimisel piirkonnast, et vältida maksukohustust. Selline olukord juhtus näiteks Tallinnas automaksu kehtimise ajal. Seetõttu ei tutvustata antud töös võimalikke omandimakse, mille kehtestamise õiguse saaks jätta otsustamiseks kohalikule tasandile.

Järgnevates alapeatükkides esitletakse kahte hetkel kehtivat riiklikku omandimaksu – maamaks ja raskeveokimaks. Maamaksu juures pööratakse tähelepanu ka hetkel kehtivale maksusoodustusele, mis on muutnud maamaksu väga ebaefektiivseks. Raskeveokimaksu

juures tutvustatakse täpsemalt ka teede kasutusmaksu kehtestamise võimalikku mõju, vaatamata sellele, et tegemist on tarbimismaksuga.

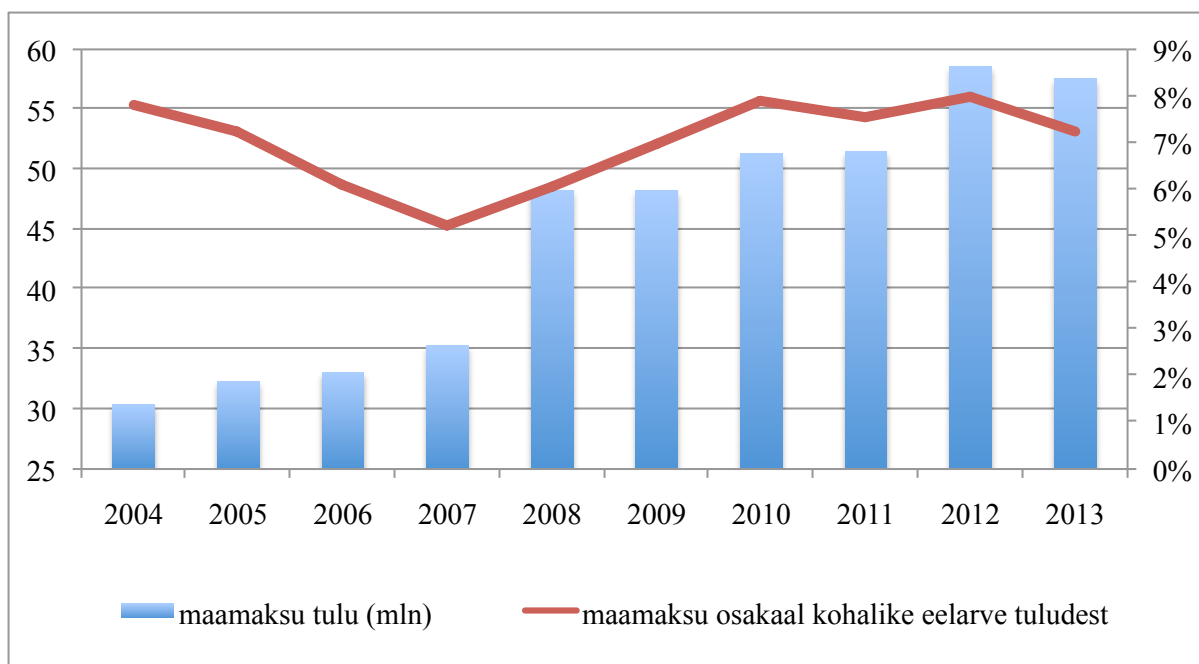
### **2.1.1. Maamaks**

Eesti on üks vähestest riikidest, kus kinnisvara maksustamise asemel on otsustanud maksustada maad. Kui teistes liikmesriikides on riigi omandis olev kinnisvara maksust vabastatud, siis Eestis tasub ka riik oma omandilt maamaksu. Maamaks on riiklik maks, mis lähtub maa maksustamishinnast ja maamaksumäärast ning mille tulu kuulub Eestis täielikult maa asukohajärgsele kohalikule omavalitsusele. Vaatamata sellele kajastatakse maamaksu ka riigieelarves ja kõik administreerimise kulud jäävad samuti riigi kanda. Maamaks oma olemuselt peaks soodustama maa efektiivsemat kasutamist, ning toimima maa müügi elavdamise instrumendina. Samaaegselt aitab maamaks pidurdada maa hinna kunstlikku kasvu.

Maamaksu maksjaks on maaomanik, juriidiline või füüsiline isik. Kui maa kasutus ei ole veel maareformi seadusega ümber vormistatud, siis maksab maksu maa kasutaja. Maa koormamisel hoonestusõiguse või kasutusvaldusega on maamaksu kohustuslane hoonestaja või kasutusvaldaja. Maamaksuseaduse kohaselt on maksu objektiks kogu maa ilma sellel asuvate ehitiste, kasvava metsa, taimede ja päraldisteta, välja arvatud maa, mille erandeid on tutvustatud §4. (MaaMS §2)

Arvestades seda, et maade korralisi hindamisi on Eestis läbi viidud vaid kolmel korral, 1993, 1996 ja 2001. aastal ja hetkel kehtivad 13 aasta vanused hindamise tulemused, on maa maksustamise hind paljudes piirkondades väga erinev maa tegelikust turuväärtusest. Maamaksu summa saamiseks tuleb maa maksustamishind korrutada maamaksumääraga, mille alam- ja ülemmäärad on kirja pandud seadusesse. Alates 2002. aastast on antud vahemik 0,1 kuni 2,5% maa maksustamishinnast aastas, haritava maa ja loodusliku rohumaa puhul on maksumäär 0,1 kuni 2,0% maa maksustamise hinnast (MaaMS §5). Kohalikul omavalitsusel on õigus määrata maksuvabastusi näiteks riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saajale ja represseeritud isiku seaduse mõistes represseeritule. (MaaMS §11)

Nagu on näha alljärgneval joonisel, on ajavahemikul 2004–2013 kohalike omavalitsuste tulu maamaksust kahekordistunud.



Joonis 4. Tulud maamaksust aastatel 2004–2013 ja osakaal kohalike omavalitsuste eelarvest  
Allikas: (Riigieelarvesse laekunud ...)

Kuigi tulud on tõusnud joonisel kujutatud ajavahemikul 30 miljonilt peaaegu 60 miljonile eurole, on maamaksu osakaal kohalike omavalitsuse kogutuludest olnud pidevalt alla 8%. Maamaks on suuruselt teine tuluallikas kohalike eelarve tuludest mis tähendab, et sõltuvus füüsiliste isikute tulumaksu laekumistest on väga suur. Seetõttu ollakse valmis piirkonda elanike juurde leidmiseks kasutama mitmesuguseid peibutuskampaaniaid – teatripiletid, tasuta transport, elamumaa kinkimine jne.

Keskkonna ministeeriumi 2013-2016. aasta arengukavas on välja toodud, et üheks eesmärgiks on uue maa korralise hindamise süsteemi väljatöötamine, millega soovitakse tagada pidev maa hindade ajakohasus. Andmete kogumiseks ja haldamiseks luuakse koostöös maa-ameti ja rahandusministeeriumiga uus maamaksu infosüsteem – MAKIS. (Keskkonnaministeeriumi ...) Antud maamaksu infosüsteem peaks aitama muuta maksusoodustuste arvestuse lihtsamaks, samuti võimaldab see arvutada maa maksustamishinda iga aasta, tulenevalt reaallaja tehingustatistikast. Paraku arvestatakse, et varaseim süsteemi toimima hakkamise tähtaeg on 2016. aasta algus.

Alates 01.01.2013 kehtib maksusoodustus kodualusele maale, 1500 m<sup>2</sup> ulatuses tiheasustusega alal – linnad, alevid, alevikud – ja 2,0 ha ulatuses mujal (MaaMS §11). Maksusoodustus langeb kõigile neile, kes on samaaegselt elamumaa omanikud kui ka omavad

rahvastikuregistri andmetel maatükil asuvas hoones elukohta. Tegelikuses ei olnud soodustuse rakendamine nõnda lihtne ja esines mitmeid probleeme, mille lahendamine on jõudnud ka Riigikohtuni.

Maamaksuvabastuse mõjul vähenesid kohalike omavalitsuste maksutulud maamaksust. Kompensatsiooniks riiklikult kehtestatud maksusoodustusele tõsteti riigi poolt eraldist brutotulust 11,4 %-lt 11,57 %-ni. 2014. aastal on antud määr 11,6%. (Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse, maamaksuseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus §3) Siiski on paljud vallad ja linnad tõstnud maa maksustamismäärad maksimumini, mistõttu saab väita, et teised maaomanikud maksavad kodualuse maa maksusoodustuse kinni.

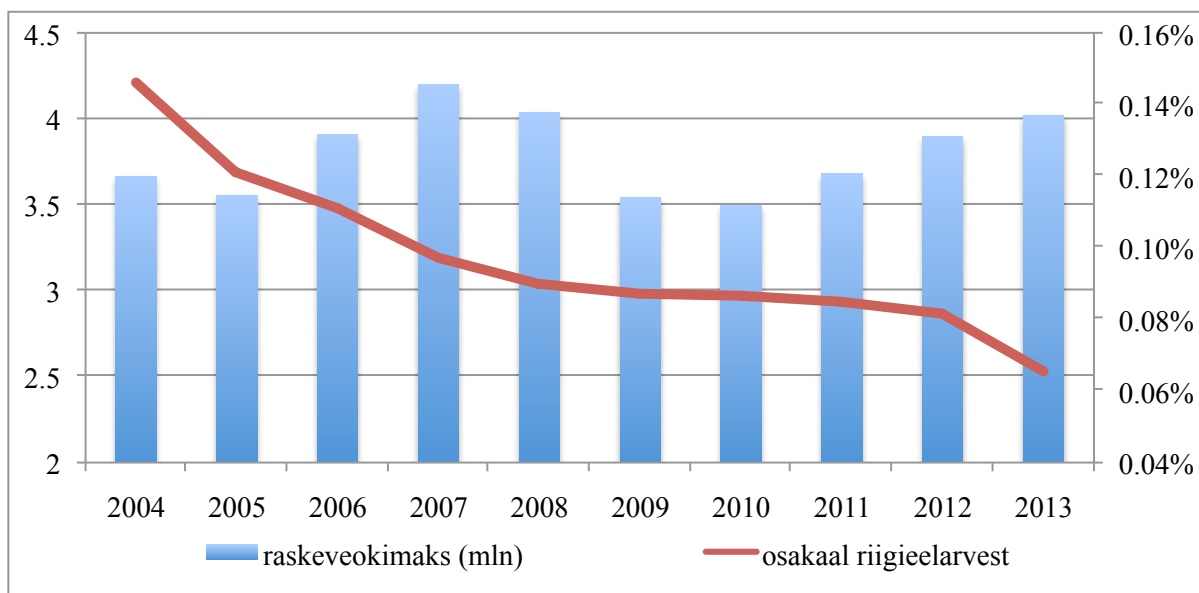
### **2.1.2. Raskeveokimaks**

Alates 2004. aastast on Eestis kehtinud raskeveoki maks. Antud maksu kehtestamise kohustus tuleneb Euroopa Liidu direktiivist 1999/62/EÜ, kus on sätestatud, et liikmesriikide transpordiettevõtjate vahelise konkurentsi moonutamise kõrvaldamine eeldab maksusüsteemi ühtlustamist ja õiglaste mehhanismide loomist infrastruktuurikulude sissenõudmiseks vedajatelt. Direktiivist tuleneb liikmesriikide kohustus rakendada raskeveoki maksu oma riigis registreeritud sõidukitele, mille registri- või täismass on vähemalt 12 tonni. (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/62/EÜ)

Sisuliselt on raskeveokimaks omandilt võetav maks, kuigi eesmärgiks on vastavate sõidukite omanikelt tasu saamine maanteed kasutamise eest. Kuigi majandusliku funktsiooni alusel on Eestis kehtiv raskeveokimaks kapitali maks jõukuselt, kajastatakse Euroopa Liidu statistikas see keskkonnamaksude, täpsemalt transpordimaksu alla, ja see ei kajastu omandimaksude hulgas, vaid kaudsete maksude all. Statistikaamet jaotab raskeveokimaksu aga omandimaksude alla (Riigieelarvesse laekunud ...). Sarnast jaotust kasutab ka Paul Tammert (2012, 223).

Eestis rakendatakse hetkel maksu miinimummäära, mida antud direktiiv lubab. Sarnaselt paljude teiste maksudega, tegi raskeveokimaks kriisiajal läbi suhteliselt suure languse 17%. Kriisi eelset taset ei ole veel saavutatud, kuigi maksutulu on kasvanud võrreldes 2010. aastaga, kui maksutulu oli väikseim, 15%. Vaatamata sellele on raskeveokimaksu osakaal kogumaksutuludest Eestis olnud tugevas languses, mida on näha ka järgneval joonisel. Järsem langus 2013. aastal tulenes riigieelarve laekumiste raamatupidamisliku

põhimõtete muutmisest, millega kajastatakse riigieelarves nüüdsest ka edasiantavad maksud ja maksed.



Joonis 5. Tulud raskeveokimaksust aastatel 2004–2013 ja osakaal kogumaksutuludest

Allikas: (Riigieelarvesse laekunud ...)

Direktiiv 1999/62/EÜ puudutab ka maanteede kasutamise tasude harmoniseerimist. Paljudes Euroopa Liidu riikides kehtivad teede maksud, mille tasumise kohustus on ka Eestis registreeritud sõidukitel. Seega on maksukohustus Eestis registreeritud veokitel lisaks Eestile ka liikmesriikides, kus antud veokid sõidavad ja kus kehtivad tee kasutuse tasud. Samas teistes riikides registreeritud sõidukitel puudub kohustus Eestis hüvitada teede kasutamise eest.

Ühiskonnas on arutletud ka teedemaksu kehtestamise otstarbekusest. Kui teemaks kehtestatakse, siis Eesti õiguskorras saaks tegemist olla kas parkimistasu sarnase avalik-õigusliku tasuga või sihtotstarbelise maksuga, millest laekuvat raha kasutatakse vastava infrastruktuuri käitamiseks ning keskkonnakaitseks (Lehis 2012). Kasutustasu tuleks maksta vastavalt sellele, kui palju konkreetne sõiduk avalikku maanteed tegelikult kasutab. Direktiivis on sätestatud, et kehtestatud maksud ei tohi olla diskrimineerivad, mistõttu tuleb maksustada võrdsetel alustel (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/62/EÜ). See tähendab, et kasutusmaks kehtiks ka kõigile Eesti riigis registreeritud sõidukitele ja et ei oleks võimalik kehtestada teede kasutusmaksu ainult välisriigi veokitele.

Direktiivi artiklis 7a on määratud, et kasutusmaksud peavad olema proportsionaalsed infrastruktuuri kasutaja kestusega – igakuine maksumäär kuni 10% aastasest maksumäärast, nädalane maksumäär kuni 5% aastasest maksumäärast ja päevane maksumäär kuni 2% aastasest maksumäärast. Tuleb arvestada, et liikmesriik tohib kohalda oma riigis registreeritud sõidukitele ainult aastaseid maksumäärasid. (Ibid.)

Eesti registritesse kantud veoauto keskmine aastamaks teede kasutamise eest oleks umbes 1000 eurot (Tatter 2012). Seisuga 31.03.2014 oli Maanteeametis arvel 22 288 N3 kategooria veoautot (Infoleht 03-14 2014). Seega maksutulu riigieelarvesse Eesti registrisse kantud veoautodest oleks 22 miljonit eurot aastas. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi 2012. aasta arvutuste kohaselt sõidab Eesti teedel päevas keskmisel 450 välisveokit, kes 11 eurose päevase vinjeti soetamise korral, tasuksid kasutusmaksudena riigieelarvesse ligikaudu 1,8 miljonit eurot aastas. (Tatter 2012) Kokku laekuks kogu teedevõrgu maksustamisest riigile tulu 23,8 miljonit eurot, millele tuleb arvestada ka täiendavad väljaminekud kontrollimise näol.

Nimetatud aastane tulu ületaks peaaegu kuuekordselt tulu, mis riik saab hetkel raskeveokimaksust. Teede kasutamise tasu kehtestamise maksukoormus langeks peamiselt Eesti ettevõtjatele ja maksukoormus suureneks märkimisväärselt. Suure tõenäosusega kaasneks sellega Eestis registreeritud sõidukite arvu alanemine ja sellega ka raskeveokimaksu tasumise vähenemine, sest kehtestades kasutusmaksu, ei saa loobuda registripõhise raskeveoki maksust. Maksevõimelisuse printsiibist lähtudes ei ole ka mõistetav, miks täiendavalt tõsta veokite maksukoormust, kui sõiduautode kasutamisel ning ka omandil puuduvad üldse maksud. Maksutulude suurendamiseks oleks kõigepealt otstarbekam tõsta veokite aastast maksumäära, mida ei ole muudetud alates 2004. aastast ja mõelda automaksu kehtestamisele. Antud võimalust tuleks eelistada teedemaksu kasutusmaksu kehtestamisele, mille kehtestamisega kaasneks juhtimiskulude märkimisväärne suurenemine.

## **2.2. Omandimaksude jagunemine**

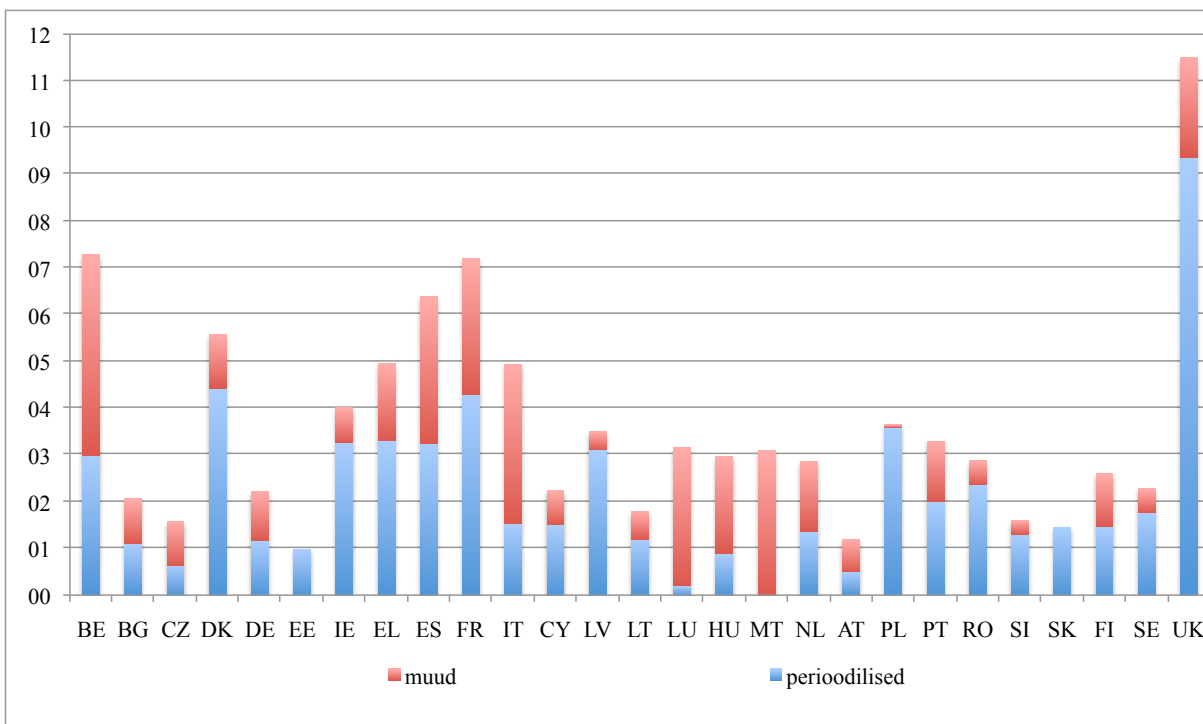
Selles töös on kasutatud omandimaksude klassifitseerimiseks OECD maksude klassifikaatorit, mida on täpsemalt tutvustatud lisas 4. Nimetatud jaotuse alusel jagunevad omandimaksud kuude kategooriasse (The OECD...):

1. püsimumaksud kinnisvarale;



2. püsimumsused omakapitalile;
3. pärandi ja kinkemaksused;
4. finantside ja kapitali ülekandemaksused;
5. muud ühekordsed maksused omandile;
6. muud perioodilised maksused omandile.

Riikide omandimaksu tulude täpsemaks hindamises jaotatakse antud kategooria veel omakorda kaheks – perioodilised ja muud. Perioodiliste maksude arvestusse langeb eelnevast kategooriast ainult püsimumsused kinnisvarale. Muud omandimaksused hõlmab ülejäänut viit punkti eelpooltoodud loetelust. (Taxation trends... 2012) Ka Euroopa Liidu statistikas on omandimaksused jaotatud kahte gruppi, mida tutvustab alljärgnev joonis.



Joonis 6. Omandimaksu tulude jagunemine kogumaksutuludest

Allikas: (Taxation trends... 2013)

Malta on ainuke riik, kus puuduvad tulud püsimumsustest kinnisvarale. Samas on Eesti üks kahest liikmesriigist koos Slovakkia, kus puuduvad täielikult muud omandimaksused, mille tasumise kohustus maksumaksjale tekib omandi, kinnisvara, netovara, mittefinants- ja finantsvara müügi või üleandmise korral. Euroopa Komisjon on soovitanud omandi

tehingumaksude osakaalu vähendada ja suunata see elamu kinnisvara maksustamisele, sest see on majanduslikult efektiivsem (Tax Reforms ... 2012).

### **2.3. Omandimaksude kehtestamise mõju**

Kasulik on hinnata maksumeetmete võimalikke mõjusid enne nenede kehtestamist, mitte hiljem hakata maksukoormuse vähendamiseks jagama laialdaselt maksusoodustusi. Maksuintsidents uurib maksude jaotuslikke mõjusid, selgitades maksukoormuse tegeliku kandjate jaotumise (Võrk *et al* 2008). Seadustes ei ole kirjas, kes on maksude koormuse tegelik kandja, sest mõju ei lange ainult seaduse poolt määratud maksu tasujale. Ülekandumise tõttu jaguneb maksukoormus erinevate osapoolte vahel. On kaks maksude ülekandmise viisi. Need on edasikandmine ja tagasikandmine (Saar 2011). Kui edasikandmise puhul seadusandlik maksumaksja suunab maksukoormuse edasi kellelegi teisele, näiteks omanik tõstab üürniku renti, siis tagasikandmise puhul äriühing lükkab koormuse tarnijatele hakates ostma odavama hinnaga.

Oluline on aru saada, et kokkuvõttes saavad maksukoormust kanda vaid inividid. Maksu ülekandumine sõltub maksu objektiks oleva objekti nõudluse ja pakkumise hinnaelastsusest. Mida elastsem on pakkumine ja vähem elastsem on nõudlus, seda rohkem hind kasvab maksu kehtestamisel, aga mida vähem elastsemad on nõudlus ja pakkumine, seda väiksem on koguse langus. Mida elastsem on nõudlus ja mitteelastsem on pakkumine, seda suurem osa maksust on pakkuja kanda ning vastupidi. (Ibid.) Maa puhul lähtutakse eeldusest, et maad juurde ei tule ja pakkumine on seega mitteelastne ning seetõttu kogu maksukoormust kannab maaomanik. Tänu sellele aitab maksustamine kontrolli all hoida maa hinda, sest maa müügihind on maksusumma võrra madalam.

Immobiilsete tegurite puhul, nagu elamumaa ja era otstarbeks mõeldud kinnisvara juures, langeb kogu maksukoormus reeglina omanikule, aga see võib olla edasi delegeeritud ka maa, kinnisvara rentnikule. Keerulisemaks läheb maksukoormuse tuvastamine äriotstarbelisel maal ja kinnisvaral, kus võimalikke maksukoormuse kandjaid on enamate ülekandumise võimaluste tõttu rohkem.

Adam Smith sõnastas juba 18. sajandil oma põhiteoses “Rahvaste rikkus” maksude neli printsiipi, millele õiglaselt kehtestatud maks vastab (Tax principles ..., 2):

1. igauht tuleb maksustada vastavalt tema varale ja sissetulekutele (maksevõimelisuse printsiip);
2. igauks peab teadma, kui palju, kus, kuidas ja millal ta peab maksu maksma (määratletuse printsiip);
3. maksu maksmine peab olema korraldatud maksumaksjale võimalikult sobivalt (mugavuse printsiip);
4. maksustamiskulud peavad olema minimaalsed (odavuse printsiip).

Omandimaksude täiendav kehtestamine Eestis võiks seega olla kooskõlas antud printsiipidega. Omandit loetakse üheks maksevõimelisuse indikaatoriks (Lehis 2012). Antud indikaatori põhjal saab järeldada, et mida väärtuslikum on omand, seda suurem on inimese maksevõime. Samas maksuõiguse proportsionaalsuse printsiibi järgi ei tohi omandimaks sundida omandist loobuma (Seisukoht ...). Puudub aga info selle kohta, mis on see üleliigne maksustamine, mis põhjustaks omandist loobumist. Ka põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on tõdetud, et vara kaitset tagava õiguse ja üldise maksupõhiõiguse vaheline piir vajab täpsustamist (Eesti Vabariigi ... 2012).

Suhtumine omandimaksudesse ühiskonnas on reeglina negatiivne. Pessimistlik hoiak maksude suhtes tuleneb asjaolust, et ei suudeta näha, mida maksude maksmisega riigilt vastu saadakse. Seda kinnitab ka 2009. aastal Maksu- ja Tolliameti poolt läbi viidud uuring, kus uuriti suhtumist maksude tasumisse ja saadi tulemuseks, et teadlikkus riigilt saadavate teenuste osas on madal (Erm 2010). Seetõttu võib arvata, et uute omandimaksude kehtestamine ja ka olemasolevate maksude koormuse tõstmine, oleks poliitiliselt suhteliselt ebapopulaarne otsus, mis pälviks suurt kriitikat.

Tulenevalt Eesti maksustamise eripäradest ja asjaolust, et ettevõtete maksukoormuse tõstmise asemel on soovitud maksustada füüsilisi isikuid, on antud töös hinnatud vaid füüsilise isikute täiendavat maksustamist. Füüsiliste isikute maksustamisel on võimalik paremini hinnata maksude ülekandumist kui ettevõtete puhul. Muutus ettevõtete maksukoormuses ja selle ülekandumise võimaluste üle vajaks põhjalikumat analüüsi.

### **2.3.1. Püsimaksud kinnisvarale**

Liikmesriikides kehtib maksude klassifitseerimise alusel hetkel 51 erinevat omandimaksu (National Tax ...). Kõige suurema osatähtsusega neist on perioodilised kinnisvara maksud, kuhu alla kuulub ka Eestis kehtiv maamaks.

Viimaste aastate uurimustes on tõdetud, et perioodilised kinnisvaramaksud kahjustavad SKT-d kõige vähem. Üks sellistest on 2009. aastal tehtud uurimus, kus hinnati OECD riikide fiskaalpoliitika andmeid ajavahemikust 1970–2005. Jõuti järeldusele, et perioodiliste kinnisvaramaksude – eelkõige just maksud elamu otstarbeks mõeldud hoonetele ja maale – tõstmine omab pikema ajaliselt kõige positiivsemat mõju SKT-le kui samal ajal alandatakse tööjõu tulude maksustamist. Ühe protsendilise nihke mõju tööjõu maksukoormuselt omandimaksudele peaks lühiajalises perspektiivis tagama 0,25%-lise SKT tõusu elaniku kohta ja pikaajalises plaanis 1%-lise. (Heady *et al* 2009) Kinnisvara maksu kui hea maksu olemust on tunnustatud ka McCluskey ja Plimmeri ühes artiklis, tunnustades kinnisvara kui ühe vormi rikkuse näitajat ja selle nähtavust, liikumatust (2010). Seega hoides maksukoormuse taset stabiilsena, aga suunates osaliselt tööjõu maksukoormust omandimaksudele, on võimalik elavdada riigi majandust.

Kinnisvara maksude juures tuleb rääkida ka maksusoodustusest, millega mitmetes riikides, kaasaarvatud Eesti, julgustatakse oma elanikke omandi soetamise kasuks otsustamisel. Eestis on antud juhul tegemist eluasemelaenu intresside tulumaksusoodustustega. Selliseid maksusoodustused mängivad tähtsat osa kinnisvara hindade liiga kiires tõusmises ja mulli tekkimises, põhjustades inimeste liigset investeerimist elamispindadesse ja erasektori suuremat võlakoormust (Tax reforms ...). Antud maksusoodustused on ka ebavõrdsust suurendavad, sest sellest võidavad kõige enam kõrgema sissetulekuga inimesed. Reinhart ja Rogoff on kirjutanud, et just kinnisvara hindade kokkuvarisemine on peamine põhjus mitmetes finantskriisides (2009). Kinnisvara maksustamine ja võimalus maksustamishinda ajakohastada turuväärtuseni, peaks pakkuma riikidele täiendavat valikut kuidas kinnisvara hinnatõuse piirata. Kuigi paljudes riikides on kinnisvara maksude näol sobilikud meetmed mullide ennetamiseks olemas, on probleem riikide meetmete kasutamise aktiivsusega. Peamine põhjus seisneb selles, et omandimaksud on küllaltki negatiivsed oma nähtavuse tõttu.

Kinnisvara maksude suurimaks puuduseks peetakse haldamist. Kui haldamine on ebaefektiivne juba ülesehituse tõttu, siis võib see põhjustada ebaõiglust ja ebavõrdsust. Võtme tegurid – vara tuvastamine, arvestuse pidamine, hindamine, maksuteatiste esitamine ja jõustamine – on ressursimahukad nii tööjõu kui tehniliste teadmiste poolest. (McCluskey, Plimmer 2010) Samas tuleb arvestada, et sellise maksu haldamiseks loodud süsteem ei ole mitte ainult maksu haldamise kulu, vaid kasu riigile tuleneb ka põhjalikust kinnistu üksuste

andmebaasist, mida saab kasutada ka teisteks otstarveteks. Kui selline süsteem on kord juba üles seatud, on administreerimise kulud mõõdukad.

Ka Eestis kehtiv maamaks klassifitseeritakse perioodiliseks kinnisvaramaksuks. Samas tuleb arvestada, et hetkel kehtiv maamaks ei vasta eelmises peatükis välja toodud õiglase maksu printsiipidele. Elamualuse maa maksustamine koos hetkel kehtiva maksusoodustusega on väga ebaefektiivne, mistõttu maks ei vasta odavuse printsiibile. Seda kinnitas oma 2012. aastal teostatud auditis ka Riigikontroll, kes leidis probleeme nii maamaksu summade arvutamises kui ka soodustuse arvestuse põhimõttes. Jõuti järeldusele, et maamaksuvabastused ja – soodustused on teinud maamaksust proportsionaalselt Eesti ühe kõige suuremate kuludega hallatava maksu. (Mattson 2012) Mainida tuleb, et antud audit oli tehtud enne riikliku maksusoodustuse kehtima hakkamise algust, kuid mitmetes valdades ja ka Tallinnas kehtis kodualuse maa maksuvabastus juba varem. Probleeme on hetkel kehtiva maamaksu juures ka määratluse printsiibiga, sest Riigikontrolli auditist leiti, et maamaksu summade arvestamisel olid kõikides kontrollitud kohalikes omavalitsustes maamaksu summa arvutamises eksitud, nii maksja kasuks kui kahjuks (Ibid.).

Kuigi maamaksu soodustuse reform viidi läbi maamaksu koormuse vähendamiseks, siis tegelikult on mindud vastuollu ka maksevõimelisuse printsiibiga, sest maksusoodustus suurendab ebavõrdsuse võimendamist. Ebavõrdsus tuleneb asjaolust kõige enam saavad sellest kasu isikud, kes elavad kallimal maal võrreldes nendega, kes elavad odavamal maal. Seda kinnitab ka asjaolu, et Eestis kehtiv maamaks on oma olemuselt pigem regressiivne (Võrk *et al* 2008). Maamaksuvabastus paneb halvemasse olukorda ka üürnikud võrreldes koduomanikega. Eestis, võrreldes teiste Euroopa riikidega, on väga suur koduomanike osakaal ning on arvata, et üldjuhul üürivad eluaset inimesed, kellel finantsseis ei ole sobilik, et eluase laenu abil endale soetada. Kodualuse maamaksu vabastusega suurendatakse täiendavalt antud ebavõrdsust. Tuleneb see asjaolust, et üüriturg, mille nõudlus on vähemalt suuremates linnades, asumites vähem elastsem kui pakkumine, on suurem osa maksust tarbijate kanda. See tähendab, et üürihind on üürijatel maamaksu võrra kõrgem, aga koduomanike elamiskulud on väiksemad mitmesuguste soodustuste, nagu näiteks intresside maksusoodustus ja kodualuse maa maksuvabastuste abil.

Maksusoodustust on kritiseerinud oma 2012. aasta dokumendis ka Euroopa Komisjon. Tähelepanu on pööratud asjaolule, et kinnisvaramaksude puudumine ja peaaegu kaotatud maamaks julgustavad inimesi laenama. Maksusoodustuse mõju eelarvele on küllaltki väike (-

0,09%), kuid see vähendab poliitikavõimalusi eelarvetulude tugevdamiseks ja mitmekesistamiseks ilma majandust kahjustamata. (Komisjoni talituste ... 2012) Maamaksu vabastus on viinud olukorrani, kus tulu maamaksust on vähenenud kokkuvõttes küll minimaalselt, aga kulud on suurenenud märgatavalt, sest keerukamaks on muutunud nii maksuvabastuste haldamine, erinevatest andmebaasidest andmete kontrollimine, aga ka maamaksu summade arvutamine. Olukorrani, kus maamaks on üks suurimate kuludega hallatav maks, on viinud asjaolu, et maamaksu kui riikliku maksu staatus on vastuolus selle sisuga. Riigikontroll on välja toonud, et Maamaksuseaduse täitmise vastutamine langeb eri etappidel erinevatele osapooltele, aga vastutuse jagunemine on viinud olukorrani, kus maamaksu tervikliku edasiarendamise ja haldamise eest ei ole lõppvastutajat (Zibo 2007).

Seega on palju põhjuseid, miks peaks hetkel kehtivat maamaksu kindlasti muutma. Samas töö autor ei soovita maa maksustamisest loobuda, sest tegemist on maksuga, mis pakub riigile püsivat tulu ja maksukohustusega ei ole võimalik maksu tasujatel manipuleerida ja omand ise on küllaltki hea maksevõimelisuse indikaator. Arvestada tuleb, et maksukoormus ei lange ainult Eesti Vabariigi elanikele, vaid ka välismaalastele, kellel on Eestis kinnistuid.

Kõige esmaseks sammuks maamaksu ajakohastamisel oleks kindlasti mitmesuguste soodustuste kaotamine. See põhimõte on kirja pandud ka Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2014-2017, kus on sõnastatud, et pärast uue maksuseaduse rakendamist, seotud MAKISE infosüsteemi kasutuselevõtuga, peaksid hetkel kehtivad maamaksusoodustused vähenema (Rahandusministeeriumi ...). See tegevus aitaks muuta maksu efektiivsemaks ja vähendada juhtimiskulusid. Kindlasti vähendab halduskoormust ja infovahetusele kuuluvat aega ka infosüsteemi kasutuselevõtmine, mistõttu ei ole eraldi välja toodud soovitusi maamaksu administreerimise lihtsustamiseks, kuid maks nõnda laiaulatusliku maksuvabastusega ei ole siiski otstarbekas.

Samas tuleb arvestada, et maksevõimelisuse printsiibi alusel oleks mõttekas rakendada siiski mingisugust maksusoodustust, mille otsustamise õigus oleks kohaliku omavalituse tasandil, nagu see on hetkel seadusest tulenev pensionäri ja represseeritu maksuvabastus. Taolise maksusoodustuse andmine tagaks selle, et maamaks oleks paremini kooskõlas maksevõimelisuse printsiibiga. Sinna tasuks aga lisada ka soodustus toimetulekuraskustes inimestele. Eeldus on, et kohalikes omavalitsustes ollakse pädevamad maksusoodustuste jagamisel, sest liiga laialdase maksusoodustuste andmisega väheneksid just omavalitsuse enda

tulud, samas maksusoodustuse mitte andmine ei garanteeri veel maksumaksja summa laekumist maksuhaldurile ja sealt kohalikusse eelarvesse. Hetkel kehtiva elamualuse maa maksusoodustuse kaotamisega on arusaadav, et väheneksid vähemalt endisele tasemele ka riigi poolt kohalikele omavalitsustele eraldatava brutotulu määrad, mis pakuks riigile täiendavat tulu tulumaksumäära alandamisest tulenevate tulude vähenemise katteks.

Teine oluline samm, mis tuleks kindlasti ette võtta on maa maksustamishinna väärtuste tõstmine turuväärtuseni. Antud vajadust kinnitab ka Euroopa Komisjon (Tax reforms ...). Muudatuse valguses suureneksid ka valdade, linnade eelarvete tulud vähendades sõltuvust füüsilise isiku tulumaksutuludest ja seega väheneks ka kohalike omavalitsuste vajadus meelitada mitmesuguste soodustustega inimesi piirkonda sisse kirjutama. Uue infosüsteemi MAKIS loomisega plaanitakse ajakohastada maksustamishindasid piirkonnas toimunud kinnisvaratehingute põhjal. See tähendab, et üleriigilised maade korralised hindamised jääksid ära ja kohalikel omavalitsustel oleks võimalik iga aasta maksustamishindasid uuendada. Samas tuleb arvestada, et antud süsteem muudaks määratletuse printsiibi järgi maksu keerukamaks, sest maamaksustamishinda hakkaksid teatud piirkondades dikteerima ainult üksikud tehingud. Samuti on teada, et väiksemate kruntide müümisel on keskmine ruutmeetri hind võrreldes suuremaga kõrgem. Lisaks ei saa hoonestatud kinnistutel tehinguhinda lahutada eraldi maa ja hoonete hinnaks. Seega saab öelda, et infosüsteemi kasutuselevõtuga muutuks määratletuse printsiibi täitmine keerukamaks. Suuresti oleneb see infosüsteemi läbipaistvusest, mitõttu antud süsteemi kasutuselevõtmisel tasuks avalikustada selle põhimõtted.

Kolmas muudatus puudutakse kohalike omavalitsuste seniseid maksumäärasid. Maksumäärade tõstmine on psühholoogiliselt inimestele vastumeelne, samas maksustamishinda tuleb arvestada, et ajakohastamine pakub mitmetele omavalitsustele võimaluse alandada hetkel kehtivat maksumäära. Madalam maksumäär võrreldes kõrgemaga on kindlasti inimestele vastuvõetavam. Suhteliselt tihti räägitakse omandimaksude juures tasumisest kui uuesti "välja ostmisest". Arvestamata maa reaalsel turuväärtust, aga kasutades kõrgemat maksustamise määra, on periood, mille jooksul maa uuesti "välja ostetakse" lühem. Maksimaalse maksumäära juures, mis on 2,5% on antud periood 40 aastat. 1%-lise maksumäära juures oleks see aga 100 aastat. Muutes maksustamishinna turuhindadega vastavaks, suureneb kohalike omavalitsuste võimalus maksumäärade alandamiseks.

Maksustamishindade turuväärtusesse viimine peaks aitama vähendada ka maamaksu regressiivsust, sest tekkima peaksid suuremad maksustamise hindade vahed. See suurendaks ka maksevõimelisuse printsiipi, eelduseks asjaolu, et maksuteatest loobumise piirmäära tõstetakse viiest eurost kõrgemale. Antud asjaolu tagaks paremini ka horisontaalse õiguse parema rakendumise. Maksuteatise piirmäära tõstmine peaks vähendama ka juhtimiskulusid, sest halduskoormus on väiksem.

Maa omandist lähtuva maksu suuruse tõstmine julgustab maa omanikke oma maad ka efektiivsemalt kasutama. Põllu- ja rohemaade puhul suureneks inimeste soov seda välja rentida, tagades üle Eesti ühtlasema põllumaa pakkumise. Juba hoonestatud, aga tühjana seisva kinnisvara puhul aitab see kiiremini kujundada võimalikke lahenduskäike. Piirkondades, kus on nõudlust elamupindade järele, tagab see, et hooned ehitatakse ümber elamupindadeks, vähendades tühjalt seisvate hoonete arvu. Piirkondades, kus nõudlust elamupindadele ei ole, peaks see suurendama inimeste tahet müüa hooned kohalikule omavalitsusele. Eeldusel, et Keskkonnaministeeriumi laiendab tondilosside lammutamise toetust ka elu- ja ühiskondlikele hoonetele, aitaks see korrastada mitmete asumite välismuljet. Kõrgem maksukoormus vähendab ka inimeste soove soetada kinnisvara, mis tähendab, et eelistatakse üürimist. Selle käigus suureneks ka inimeste mobiilsus, mis peaks aitama toime tulla ka tööjõu ebaühtlase pakkumise ja nõudlusega Eesti erinevates maakondades ning vähendama eraisikute võlakooormust.

Nagu mainitud, siis kasulikumaks peetakse reeglina eramute maksustamist võrreldes äriotstarbe kinnisvaraga. Antud eelistamine tuleneb efektiivsuse seisukohast (Tax reforms ... 2012). Ettevõtete omandis olev kinnisvara on tootmisprotsessis sisendiks, mistõttu sisendi maksustamine põhjustab moonutust ka väljundis. Samas, pakkudes maksusoodustust äriotstarbel olevale kinnisvarale, võib tekkida probleeme kinnistutega, mis on nii äri kui elamumaa otstarbega. Kõikvõimalikud soodustused suurendavad maksude haldamiskoormust, mistõttu töö autor ei pea otstarbekaks pakkuda täiendavad maksusoodustust ettevõtetele, et hoida tootmisprotsessi kulusid madalamana.

Maamaks oma olemuselt ei ole aga parim hinnang omandile ja võimalikule maksujõulisusele. Maamaksu määramisel lähtutakse maa maksustamise hinna kujundamisel maa ruutmeetri hinnast teatud piirkonnas, olenemata sellest mis maa peal asub. Seetõttu on maamaksu suurus võrdne nii Tallinna kesklinna Maakri tänava kahekordsetel puumajadel kui ka 30 korrustel kõrghoonetel, tingimusel, et krundi suurused on võrdsed. Maamaksu



jagamisel kõikide kinnistu omanike vahel võib tekkida olukord, et maksuteateid üldsegi ei väljastata, kui see on alla hetkel kehtivat piirmäära, mis on 5 eurot. Kuigi taasiseseisvunud Eestis ei ole veel kinnisvara maksu kehtinud, siis põhjuseid, miks antud maksu tasuks rakendada leidub piisavalt.

Mujal riikides kehtiva kinnisvaramaksu näol on tegemist maa kui sellel asuvate hoonete, rajatiste kombineeritud maksustamisena. Kinnisvara maks arvestab niisiis tunduvalt paremini maksevõimelisuse printsiibiga kui maamaks, sest erisus tehakse hoonestatud ja hoonestamata maadel. Kinnisvara maksu abil on võimalik hinnata ka hoonete kvaliteeti ja suurust, mis on maksevõimega tihedalt seotud.

Madala maksustamiskulude hoidmiseks peaks kehtestama kinnisvara väärtuse miinimummäära, mille puhul alla miinimummäära jääva kinnisvara puhul maksustatakse ainult maad. Ka hoonestamata kinnistute puhul jääks maamaks alles. Nagu ka maamaksu puhul ei oleks kinnisvara maksu haldamiseks vajaliku süsteemi loomine ainult maksuga seotud kulu, vaid antud süsteem on vajalik ka infosüsteemina riiklikul kui kohalikul tasandil. MAKIS-e infosüsteemi koostamisega saaks jooksvat tehingupõhist hinnastamist kasutada ka kinnisvara maksustamise juures. Mistõttu antud infosüsteemi väljatöötamist võib pidada oluliseks eelduseks kinnisvara maksule üleminekul. Arvestada tuleb ka, et Eestis on olemas laialdane kinnisvara hindamise kogemus, sest ilma kinnisvara hindamata ei ole võimalik krediidiastutustelt laenu saada.

Lähtuvalt erinevates maksustamishinna kujundamise võimalustest on kinnisvara maksude abil on võimalik suunata elanike käitumist näiteks taastuenergia kasutuselevõtu edendamisel, hoonete renoveerimiseks, energiasäästlikumate majade ehitamiseks jne. Hetkel sellised meetmed Eestis puuduvad. Itaalias ja Hispaanias on kohalikel omavalitsustel õigus rakendada maksusoodustusi, et julgustada inimesi rohelist energia kasutuselevõttu. Vähendatud maksumäära pakutakse majapidamistele, kus on kasutusele võtnud kodused taastuenergia süsteemid (Cansino et al 2010). Hispaanias on õigus kinnisvara maksu vähendada isegi kuni 50% kui majapidamises on kasutusele võetud päikesepaneelid. 2010. aastal rakendas seda küll vaid 314 omavalitsust 7587-st. Andaluusia piirkonnas läbi viidud uuringus tõdeti, et maksusoodustus oli tõhus vahend päikeseenergia kasutuselevõtu edendamiseks. Kohalikes omavalitsustes, kus maksusoodustus kehtis, oli paigaldatud päikesepaneelide ruutmeetrite kasv linnapiirkonnas 70,74% kuni 98,38% ja maapiirkonnas 49% kuni 77,06%. (Sanchez-Braza, Pablo-Romero 2013) Kuigi selliste maksusoodustega

kasutusele võtmisega suureneks koheselt ka juhtimiskulud, siis antud soodustuste laialdasest kasutuselevõtmisest on võimalik ühiskonnal ka võita, saavutades energiasäästu, vähendades sõltuvust teatud energiaallikatest jne.

### **2.3.2. Muud ühekordsed maksud omandile**

Kinnisvara maksud jaotatakse oma olemuselt kaheks – perioodilised maksud ja tehingutasud. Tehingumaksu kohustus tekib kinnisvara müügi või ülekandmise käigus, seetõttu on tegemist OECD omandimaksude jagunemise kategoorias tegemist muu ühekordse maksuga omandile.

Tehingumaksusid peetakse positiivseks mõju poolest, mis see avaldab kinnisvara hindadele, aidates ära hoida lühiajalist spekulatsioonimist ja selleläbi kinnisvara mulle (Taxation trends... 2012). Peamine õigustus tehingumaksude kehtimisele ongi võimalus vältida kinnisvara turu üleaktiivsust ja selleläbi finantskriise. Samas kinnisvara tehingumaksud, mis moodustavad märkimisväärse osa müügihinnast, võivad hakata mõjutama turu tasakaalu negatiivselt, muutes tehingute toimumise kinnisvaraturul veelgi pikaldasemaks võrreldes tavapärase olukorraga. Tasakaalustamatus, mida põhjustavad kõrged kinnisvara tehingumaksud võivad edasi kanduda ka teistele turgudele. Näiteks võib takistatud olla tööjõu vaba liikuvus nii riigisiselt kui ka riikide vahel, kuna vana kinnisvara ei ole võimalik maha müüa. Lisaks võidakse tulevikule ette mõeldes hakata soetama suuremat kinnisvara kui tegelikult antud ajahetkel vaja oleks, suurendades nii eraisikute võlakooormust. Samas suurendavad tehingumaksud inimeste motiive eelistada üürimist, tagades selleläbi inimeste mobiilsust.

Võrreldes perioodiliste maksetega, on raskem ette prognoosida riigieelarvesse tulusid, mis kinnisvara tehingumaksudega kaasnevad. Tegemist oleks maksuga, mille laekumine oleks suurem majandustõusu ajal, sest toimuks enam kinnisvara ostmise ja müümisega seotud tehinguid, ja madalam perioodil kui pangad asuvad piirama laenude väljastamist ja turu aktiivsus alaneb. Negatiivse poole pealt tasub välja tuua ka asjaolu, et tehingutasud kinnisvarale ei vasta maksevõimelisuse printsiibile, sest puudub moraalne selgitus asjaolule, miks maksustada enam inimesi, kes tihedamini kinnisvara vahetavad kui neid, kes seda ei tee. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et Eestis on tulumaksuga maksustatav vara, erandina mitte elamuaseme, võõrandamisest tekkiv tulu, mistõttu kehtestades antud maksu suureneb kõikide tehingute maksukoormus. Mistõttu antud maksu kehtestamisega suureneks paratamatult

kõikide kinnisvara tehingute maksukoormus. Maksu kehtestamisega kaasneks kindlasti positiivne mõju kinnisvara turu tasakaalustamise näol mullide tekkimise perioodil, kuid ajal kui majandus ja seeläbi kinnisvara turg on madalseisus, võib taoline maks aeglustada turu taastumise kiirust. Seetõttu ei ole soovitatav kehtestada tehingumakse valimatult kõikidele kinnisvara tehingutele, vaid kinnisvara tehingumaks, olles väiksem kui tulumaks, oleks mõeldav ainult eluaseme müügi tehingutele jättes maksukohustuse eluaseme müüjale.

### **2.3.3. Pärandi- ja kinkemaksud**

Lasse Lehis on oma õigusteaduse õpikus pärandimaksud liigitanud tulemimaksuks, millega maksustatakse vara tekkimist ja suurenemist ehk tulu (Lehis 2012, 36). Oma osa võis antud määratluses mängida Eesti tulumaksuseadus, kus maksustatakse pärandit alles tulu saamise hetkel. Samas, OECD maksude jaotuses kuuluvad pärandi- ja kinkemaksud omandimaksude alla. Ühel või teisel kujul, pärandi- ja kinkemaksud kehtivad 23 liikmesriigis (National Tax ...).

Pärandi- ja kinkemaksud on ühekordsed tasud, mis koormavad vara üleminekut. Vara all mõistetakse kinnisvara, väärtabereid jms vara, mis toodab tulu ja on kantud riiklikesse registritesse. Maksustamise hetkeks on vara omandi ümberregistreerimine ja maksu objektiks reeglina vara netoväärtus. (Tammert 2012) Taasiseseisvunud Eestis on siiani maksustatud pärandw- ja kinkevara võõrandamisest teenitud tulu, kusjuures saadud vara loeti tasuta saanuks ja selle soetamismaksumuseks arvestati null. 2014. aasta veebruaris tuli välja Riigikohtu otsus, millega muudeti vara esialgse soetamise maksumuse mahaarvamise õigus päritavaks ja antud arusaamast lähtub Maksu- ja Tolliamet oma tegevuses edaspidi (Päritud vara... 2014). See tähendab, et nüüdsest on pärandina saadud vara müümisel õigus maha arvestada pärandaja poolt tasutud summad ehk soetusmaksumus<sup>5</sup>. Kui palju selle kohtuotsuse tulemusena seniseid maksudeklaratsioone ümber tehakse, selgub tulevikus. Maksu- ja Tolliameti hinnangul võib selliseid inimesi, keda antud muudatus mõjutas, olla tuhatkond (Ibid.).

Antud muudatuse valguses tasuks arutleda pärandimaksu kehtestamise võimalikkust. Pärandimaks iseenesest ei ole pärimisõiguse rikkumine, kuid tuleb silmas pidada, et maksu suurus ei tohi olla väga suur, sest lisaks õigustele ja varadele lähevad üle ka kohustused ja

---

<sup>5</sup> Mahaarvatavad kulud peavad olema dokumentaalselt tõestatud ja nende esitamise kohustus on pärijal ehk maksumaksjal (Päritud vara... 2014).

võlad. Maksu suurus ei tohi olla ka põhjuseks pärandvarast loobumisel. Pärandi- ja kinkemaksude näol on tegemist ühekordse ülekanDEMaksuga, mille objektiks on ühelt füüsiliselt isikult teisele üleantav vara. Kinke- ja pärandimakse õigustatakse reeglina maksevõimelisuse põhimõttega, sest pärandi või kingituse saaja maksevõimelisus on järsult ja ebaproportsionaalselt suurenenud.

Kasu pärandimaksudest tuleneb peamiselt ümberjagamise mõjust, mis suurendab riigi sotsiaalset heaolu, aga ainult juhul kui esialgne rikkus ja teenimisvõimalused on riigis positiivses korrelatsioonis. Seetõttu vaadatakse pärandimaksu kui ühte võimalust suurendada riigi kodanike vahel võrdseid võimalusi. (Brunner, Pech 2012)

Pärandimaksu kehtestamisel tuleks arvesse võtta teiste liikmesriikide kogemust ja võimalikke probleemkohti, nagu näiteks mitmekordne maksustamine ja maksualane diskriminatsioon. Mitmekordse maksustamise korral välismaal vara päriivad Euroopa Liidu kodanikud on kohustatud tasuma enam kui ühe liikmesriigi maksunõude. Lisaks sellele maksustavad mitmed liikmesriigid välismaist pärandit kõrgema maksumääraga (Tammert 2012). EfektiiVse maksusüsteemi kehtestamise jaoks tuleb kehtestada ühesed maksumäärad. Samas pärandi- ja kinkemaksude puhul tuleb arvestada mitmete soodustustega, mis sõltuvad pärandi saaja sugulussuhtest. Ei ole otstarbekas maksustada näiteks vara üleminekut abikaasale. Mujal maailmas on kasutusel aga mitmeid piiranguid abikaasade maksusoodustuse saamiseks, näiteks kooselu pikkus, abikaasade vanusevahe (Ibid.). Samuti puudub põhjus maksustada vara üle andmist heategevuslikule organisatsioonile nimetatud otstarbeks. Seega tähendaks maksu sisse seadmine mitmesuguste erandite ja soodustuste loomist ning selle käigus maksusüsteemi keerukamaks muutmist ja juhtimiskulude suurenemist.

Arvestades muutust pärandvara maksustamises tulumaksuga, võib leida täiendavaid põhjusi pärandimaksude kehtestamiseks, kuid pärandimaksu administreerimine on mitmesuguste maksusoodustuste tõttu siiski suhteliselt kulukas. Eesti riikliku nooruse tõttu ei ole vara akumulierenud kitsa elanikkonna kätte nagu mõningates vanemates riikides. Seetõttu peamine positiivne põhjendus pärandimaksude kehtestamisele ei oleks Eestis väga adekvaatne. Otseste maksutulude osakaalu suurendamiseks tasuks eelistada teisi omandimakse pärandi- ja kinkemaksudele.

Üldiselt võimaldab omandimaksude suurendamine mitmekesistada riigi maksutululid ja samas ka vähendada kohalike omavalitsuste sõltuvust füüsilise isiku tulumaksu

laekumisest. Mitmete sotsiaalsete probleemide lahendamist tuleks alustada just madalapalgaliste maksukoormuse vähendamisega, mitte üldise maksukoormuse tõstmisega, et võimaldada enamate sotsiaaltoetuste jaotamist. Nii oleks ühiskondlik võit suurem. Kõige parem alternatiiv tööjõumaksude alandamiseks on omandimaksud füüsilistele isikutele, sest omandimaksud lähtuvad maksevõimelisusest tulu- ja käibemaksust erinevalt. Eelistada tuleks just kinnisvara püsivaks muudele omandimaksudele, mille kohtust tekib müügi või üleandmise korral. Samas tasub täpsemalt uurida ka ettevõtluse otstarbeks kasutuses oleva kinnisvara maksukoormuse tõstmise võimalikke tulusid ja maksukoormuse ülekandumist.

Tööjõu maksukoormuse vähendamise täiendava võimalusena tasuks uurida täpsemalt ka keskkonna maksude osatähtsuse suurendamist. Sarnaselt tarbimismaksude ja omandimaksudega ei oma keskkonna maksud majanduse toimimisele negatiivset mõju, aga keskkonna maksude osakaal maksutuludest on juba hetkel üle Euroopa Liidu keskmise (Taxation trends... 2013). Tuleks uurida, millised mõjud kaasneksid antud maksukoormuse täiendavast tõstmisest nii ettevõtluses kui ka majapidamistes.

## KOKKUVÕTE

Bakalaureusetöö eesmärgiks oli uurida omandimaksude kehtestamise vajalikkust ja võimalikkust Eestis. Maksusüsteem peab olema pidevas arengus ja antud töös on keskendunud omandimaksudele kui ühele võimalikule maksustamisvõimalusele. Vajalikkuse defineerimine seisnes maksutulude jagunemise uurimisega. Avatud maailmas on riigid sunnitud konkurentsipüsimeks vähendama oma sõltuvust tööjõumaksudest, sest tegemist on tööjõu turgu moonutava maksuga. Seetõttu on nii Euroopas keskmisena kui ka Eestis tööjõu maksukoormus vähenenud. Paraku on tööjõu maksukoormus Eestis endiselt Euroopa Liidu keskmisest kõrgem.

Selgus, et Eestis on tööjõu maksude vähendamine käinud seni käsikäes tarbimise maksukoormuse suurendamisega. Paraku on tarbimise maksukoormus Eestis kasvanud Euroopa Liidu keskmisest kõrgemale. Eurobaromeetri poolt läbi viidud uuringud Eesti elanikud avaldasid arvamust, et hindade tõusu ja inflatsiooni näol on tegemist suurima kitsaskohaga nii riiklikul kui indiviidi enda tasandil. Seevastu on omandimaksude osakaal riigi maksutuludest Eestis nii Euroopa Liidu kui OECD riikide madalaim, mistõttu tasuks omandimaksude suurendamist hinnata parimaks alternatiiviks tööjõu maksukoormuse vähendamise jaoks.

Võimalikkuse seisukohalt selgus, et omandimaksud on Ühenduse tasandil reguleerimata, mistõttu igal riigil on õigus määratleda omandimaksude kehtivuse ulatus ja suurus. Perioodilisi makse kinnisvarale peetakse riigi majandust vähe moonutavaks ja maksude kehtestamise näol on tegemist lisahoobadega kinnisvara turu edukamaks kontrollimiseks. Omandimaksude suurenemise põhiraskus peaks tulema perioodilistelt kinnisvara maksudelt, kuna tegemist on kõige omandimaksude hulgast kõige õiglasema maksuga.

Hetkel kehtiv maamaks, mis kuulub kinnisvara püsimate hulka, on oma soodustustega väga ebaefektiivne ja suurte juhtimiskuludega. Kodualuse maa maksuvabastus seab kehvemasse olukorda üürijad ja üürituru tasakaalu, sest üürihinnad on maamaksu võrra kõrgemal, aga laenuga eluaseme soetanutele pakutakse täiendavalt mitmeid maksusoodustusi.

Seetõttu omandimaksude valdkonnas tuleks alustada esimese asjana olemasoleva maamaksu ümberkujundamisega. 2016. aastast peaks käiku minema uus maksuhinna süsteem, mis üleriikliku hindamise asemel hakkab põhinema jooksvatest turuhindadest. Antud muudatus aitab parimini arvestada inimeste maksevõimelisuse printsiibiga, eeldusel, et väärtuslik omand tähendab suuremat maksevõimet. Seeläbi suureneks ka horisontaalse õiguse põhimõtete täitmist. Loodavat süsteemi ei ole aga mõtet hoida töös, kui maksutulu on sama väike kui hetkel. Lisaks maksutulu suurendamisele tuleb kinnisvara maksude puhul positiivse aspektina välja tuua ka regulatiivne mõju, võimaldades edendada maa efektiivsemat kasutamist, roheline energia kasutuselevõttu, elamuturgu kaasajastamist jne.

Kuigi hetkel kehtiva maamaksu ümber kujundamine on lihtsam kui uue maksu kehtestamine, oleks vajalik alustada ühiskonnas diskussiooni kinnisvara maksu kehtestamise võimalikkuse üle. Tagada tuleb see, et maksumuudatusi ei tehtaks kiirustades. Hoonete väärtusest ja otstarbest lähtuv maks oleks võrreldes maamaksuga palju õiglasem, sest see arvestab enam maksevõimelisuse printsiibiga. Kui maamaksu suurus varieerub ainult lähtuvalt maa asukohast ja maa enda suurusest, siis kinnisvara maks võtab arvesse asjaolu, mis ja kui suured hooned maal asetsevad.

Omandimakse peetakse ebapopulaarseks, sest reeglina ei mõisteta, mida riigilt maksude tasumisega vastu saadakse. Negatiivse meelestatuse tõttu on arvata, et omandimaksude kehtestamine oleks poliitiliselt negatiivne otsus. Seetõttu tasuks omandimaksude suurendamist teha just koos tööjõumaksude, eelkõige tulumaksu, alandamisega.

## VIIDATUD ALLIKAD

- Bird, R. M. (2011). Tax System Change and the Impact of Tax Research. – The Elgar Guide to Tax Systems, 2011. (Eds.) E. Albi, J. Martinez-Vazquez. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 413-447.
- Brunner, J. K., Pech, S. (2012). Optimal Taxation of Bequests in a Model with Initial Wealth. The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 114. Iss. 4., pp. 1368-1392.
- Cansino, J. M., Pablo-Romero, M. Del P., Roman, R., Yniguez, R. (2010). Tax Incentives to Promote Green Electricity: An Overview of EU-27 Countries. – Energy Policy, Vol. 38. Iss. 10., (Eds.) L.A. Greening, M. Jefferson. Amsterdam: Elsevier, pp. 6000-6008.
- Communication from the Commission. Annual Growth Survey 2014. European Commission. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf) (20.04.2014).
- GDP per capita in PPS. Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=0> (16.05.2014).
- Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni tegevuskava. Vabariigi Valitsus. <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/Kevadkoalitsiooni%20tegevuskava.pdf> (20.04.2014).
- Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. (2012). / Toimetaja, koostaja või organisatsioon. 3. Täiend tr. Tallinn: Juura.
- Erm, A. (2010). Maksu- ja Tolliamet tänab koos päästjate ning kiirabiga ausaid maksumaksjaid. <http://www.emta.ee/index.php?id=27801> (04.04.2014).
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/62/EÜ. Vastu võetud Euroopa Parlamendis 17. juuni 1999. a – Euroopa Liidu Teataja L 187, 20/07/1999.
- Europeans in 2014. European Commission. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_415\\_fact\\_ee\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_415_fact_ee_en.pdf) (13.05.2014).
- Gordon, R., Morriss, A.P. (2014). Moving Money: International Financial Flows, Taxes, And Money Laundering. – Case Legal Studies Research Paper No. 2013-21.



Heady, C., Johansson, A., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L. (2009) Tax Policy for Economic Recovery and Growth. – The Economic Journal, Vol 121. Iss. 550., oo F59-F80.

Individual income tax rates table. KPMG International. <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/tax-tools-and-resources/Pages/individual-income-tax-rates-table.aspx> (20.04.2014).

Infoleht 03-14. Maanteeamet. <http://www.mnt.ee/file.php?25830> (11.05.2014).

Keskkonnaministeeriumi arengukava aastateks 2013-2016. Keskkonnaministeerium. <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1186666/KKMorgAK+2013-2016+v18.pdf> (06.04.2014).

Kneller, R., Bleaney, M. F., Gemmell, N. (1999) Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD countries. – Journal of Public Economics, vol 74, pp 171-190.

Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse, maamaksuseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus. Vastu võetud Riigikogus 07.12.2012. a – RT I, 22.12.2012, 1.

Kohalike maksude seadus. Vastu võetud Riigikogus 21.09.1994. – RT I 1994, 68, 1169; RT I, 07.06.2013, 5.

Komisjoni talituste töödokument: Eesti. Euroopa Komisjon. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf) (24.04.2014).

Lehis, L. (2012) Maksuõigus. 3. Täiend tr. Tallinn: Juura.

Lill, A. (2013). Euroopa Liidus maksustatakse jätkuvalt tarbimist. – Eesti Statistika kvartalikirj, 2/13. Tallinn: Statistikaamet, lk 23-27.

Linna- ja vallavolikogude maksumäärused. Maksu- ja Tolliamet. <http://www.emta.ee/?id=1721> (27.04.2014).

Maamaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 06.05.1993. a – RT I 1993, 24, 428; RT I, 07.06.2013, 6.

Maksukorralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 20.02.2002. a – RT I 2002, 26, 150; RT I, 31.01.2014, 14.

Mattson, T. (2012). Riik on oma vastutuse maamaksu eest veeretanud omavalitsustele. <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/657/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (04.05.2014).

- McCluskey, W.J., Plimmer, F. (2011). The Creation of Fiscal Space for the Property Tax: The Case of Central and Eastern Europe. – International Journal of Strategic Property Management, vol 15, pp 123-138.
- National Tax Lists. European Commission.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Tax\\_revenue\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Tax_revenue_statistics)  
 (18.05.2014)
- Päritud vara võõrandamisel saadud kasu maksustamine. Maksu- ja Tolliamet.  
[http://www.emta.ee/index.php?id=35147#\\_ftn1](http://www.emta.ee/index.php?id=35147#_ftn1) (26.04.2014).
- Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2012-2015.  
 Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/doc.php?107916> (23.04.2014).
- Reinhart, C., Rogoff, K. (2011). This time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Oxford: Princeton University Press.
- Revenue Statistics – Comparative tables. OECD.  
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (14.05.2014).
- Riigieelarvesse laekunud maksud. Statistikaamet. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RR01&ti=RIIGIEELARVESSE+LAEKUNUD+MAKSUD&path=../Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori\\_rahandus/04Maksud/&lang=2](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RR01&ti=RIIGIEELARVESSE+LAEKUNUD+MAKSUD&path=../Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/04Maksud/&lang=2) (11.05.2014).
- Saar, I. (2011). Maksustamise ökonomika. [http://www.eope.ee/\\_download/euni\\_repository/file/1985/best%202011.zip/best%202011/Maksustamise%20%94konomika%20\\_2011.pdf](http://www.eope.ee/_download/euni_repository/file/1985/best%202011.zip/best%202011/Maksustamise%20%94konomika%20_2011.pdf) (02.05.2014).
- Sanchez-Braza, A., Pablo-Romero, M. del P. (2014). Evaluation of Property Tax Bonus to Promote Solar Thermal Systems in Andalusia (Spain). – Energy Policy, Vol. 67., (Eds.) L.A. Greening, M. Jefferson. Amsterdam: Elsevier, pp. 832-843.
- Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta. Õiguskantsler.  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_va\\_stuolu\\_puudumine\\_maamaksu\\_tous\\_harku\\_vallas.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_va_stuolu_puudumine_maamaksu_tous_harku_vallas.pdf) (18.05.2014)
- Zibo, K. (2007) Riigikontrolli kiri rahandusministrile. Maamaksu haldamise korraldusest riigis. <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/print.php?itemid=639> (13.05.2014).
- Tammert, P. (2012). Otsesed maksud: tulu ja rikkuse maksustamine. Tallinn: Aimwell.
- Tatter, A. (2012) Miks ei kehtestata teemaksu, et võtta välismaistelt autovedajatelt tasu Eesti teede kasutamise eest? – Äripäev. Logistika, nr 10 (63) Tallinn: AS Kroonpress, lk 4.

- Tax principles: From Adam Smith to Barack Obama. ACCA  
[http://www.nctbpu.org.ua/pdf/analytics/Tax\\_Principles.pdf](http://www.nctbpu.org.ua/pdf/analytics/Tax_Principles.pdf) (15.05.2014).
- Tax rates online. KPMG International. <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/tax-tools-and-resources/Pages/individual-income-tax-rates-table.aspx> (20.04.2014).
- Tax Reforms in EU Member States. European Commission.  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_34\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_34_en.pdf) (04.05.2014).
- Taxation trends in the European Union. 2012 edition. European Commission.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-DU-13-001/EN/KS-DU-13-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-13-001/EN/KS-DU-13-001-EN.PDF) (04.05.2014).
- Taxation trends in the European Union. 2013 edition. European Commission.  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm) (20.04.2014).
- The OECD classification of taxes. OECD. <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/RS2013-OECD-classification-of-taxes.pdf> (16.05.2014)
- VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. European Commission.  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf) (20.04.2014).
- Võrk, A., Paulus, A., Poltimäe, H. (2008) Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Toimetised\\_42\\_2008.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Toimetised_42_2008.pdf) (23.04.2014).

## **SUMMARY**

### **THE NECESSITY AND POSSIBILITY OF ADDITIONAL PROPERTY TAXATION IN ESTONIA**

Kädi-Kristlin Miggur

In a worldwide competition many countries have lowered their dependence from direct taxation to indirect taxation. So tax systems have to be constantly evolving. The aim of this work is to show that it is necessary to increase property taxation in Estonia as it measures solvency differently from value-added tax and income taxes. Another aspect that needs to be taken into account is how the increase in property taxation fits in the Estonian tax system.

European Commission has recommended member countries to shift the tax burden of labor away to consumption, property and pollution taxation. As the taxation of labour is still over European Union average in Estonia it is essential to lower the tax burden on labour. Lowering the income tax helps to remove the distortion from the labour market as people are more willing to replace their leisure time to working time.

So far in Estonia the reduction of labour taxation has occurred with the increase in consumption taxes. The percentage of indirect taxes in Estonia is well over European Union average. Rise in prices and inflation are considered to be the most important issue facing the country and people personally. So in Estonia it is better to find new ways for lowering labour taxation instead of boost in consumption taxes.

One of the possible ways for that is property taxation. Recurrent taxes on immovable property are considered to be least detrimental to economic growth due to immobility of the tax base. Also the ownership is considered as a good metric of solvency. Lowering workforce taxes and raising property taxes should give an economic growth in the terms of same overall tax burden.

The tax revenue from property taxation in Estonia is the lowest among EU and OECD countries. Direct taxes along with property taxation are not regulated within the European Union, so all member countries have the right to choose themselves the ways and measures to impose property. In Estonia it is necessary to open discussion about the possibility of tax increase in property taxation.

Estonia is one of the few countries in the world where land tax applies. But current system with tax exemptions has made land tax one of the most ineffective taxes in Estonia according to the National Audit Office of Estonia. So first changes in order to increase property taxation in Estonia has to be with the purpose of making it more efficient. Such wide exemptions as applied today should be removed. Also the taxable value of land should be updated as the last evaluation was made in the year 2001. It is not efficient to keep the land tax system on when the revenue from it is so low. Only eight percent of local authority incomes come from land tax. The update in taxable value should increase the share of land tax income and also lower the regressiveness of the land tax.

As new data system will be applied in Estonia it is also possible to focus on real estate tax as it is more fair. Although the tax administration and the calculation of tax is more complex than with the land tax, the data system under development helps to use transaction prices as the taxable value. Generated property taxes should have same postulations as the current tax system.

Property taxes in most countries are considered to be unpopular due to the visibility of the tax. But in Estonia it is possible to explain it with low knowledge of services that people receive from the country. That is the reason why the raise in property taxation has to go with reduction in labour taxation in order to remain same tax burden.

**LISAD**

## Lisa 1. Euroopa Liidu riikide maksude osakaal SKT-st (%)

	2004	2007	2008	2009	2010	2011
EL (27 riiki)	36,0	37,0	36,7	35,8	35,5	35,7
Taani	49,0	48,9	47,8	47,8	47,4	47,7
Rootsi	48,0	47,3	46,4	46,5	45,4	44,3
Belgia	44,8	43,9	44,2	43,4	43,8	44,1
Prantsusmaa	43,3	43,4	43,2	42,1	42,5	43,9
Soome	43,5	43,0	42,9	42,8	42,5	43,4
Itaalia	40,4	42,7	42,7	43,0	42,5	42,5
Austria	43,0	41,7	42,7	42,4	41,9	42,0
Saksamaa	38,3	38,7	38,9	39,3	37,9	38,7
Holland	37,5	38,7	39,2	38,2	38,8	38,4
Sloveenia	38,1	37,7	37,3	37,3	37,8	37,2
Luksemburg	37,3	35,6	37,5	39,2	37,5	37,2
Ungari	37,7	40,4	40,3	40,1	37,9	37,0
Suurbritannia	35,2	36,1	37,6	34,6	35,4	36,1
Küpros	33,0	40,1	38,6	35,3	35,6	35,2
Tšehhi	35,9	35,9	34,4	33,4	33,5	34,4
Malta	31,3	33,9	33,0	33,3	32,6	33,5
Portugal	30,5	32,8	32,8	31,0	31,5	33,2
Eesti	30,6	31,4	31,9	35,9	34,1	32,8
Poola	31,5	34,8	34,3	31,8	31,8	32,4
Kreeka	31,3	32,5	32,1	30,5	31,7	32,4
Hispaania	34,7	37,1	33,0	30,7	32,1	31,4
Iirimaa	30,0	31,6	29,8	28,3	28,3	28,9
Slovakkia	31,5	29,3	29,3	28,9	28,1	28,5
Rumeenia	27,2	29,0	28,0	26,9	26,7	28,2
Läti	28,6	30,6	29,2	26,6	27,2	27,6
Bulgaaria	32,5	33,3	32,3	29,0	27,5	27,2

Allikas: (Taxation trends... 2013)

## Lisa 2. Euroopa Liidu riikide ostjõu statistika

	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EL (28 riiki)	100	100	100	100	100	100	100
Euroala (18 riiki)	109	109	109	108	109	109	108
Luksemburg	253	275	264	253	263	266	263
Austria	128	124	125	126	127	129	130
Iirimaa	143	146	132	129	129	129	129
Holland	129	132	134	132	130	129	128
Taani	126	123	125	124	128	126	126
Rootsi	127	125	124	120	124	125	126
Saksamaa	116	116	116	115	120	123	123
Belgia	122	116	116	118	121	120	120
Soome	116	118	119	115	114	116	115
Prantsusmaa	110	108	107	109	109	109	109
Suurbritannia	125	118	114	112	108	105	106
Itaalia	107	104	104	104	103	102	101
Hispaania	101	105	104	103	99	96	96
Küpros	91	94	100	100	97	94	92
Malta	80	78	81	84	87	86	86
Sloveenia	87	89	91	86	84	84	84
Tšehhi	78	83	81	83	81	81	81
Portugal	77	79	78	80	80	77	76
Slovakkia	57	68	73	73	74	75	76
Kreeka	94	90	93	94	88	80	75
Leedu	52	62	64	58	62	68	72
Eesti	58	70	69	64	64	69	71
Ungari	63	62	64	65	66	67	67
Poola	51	55	56	61	63	65	67
Läti	47	57	59	54	55	60	64
Horvaatia	56	61	63	62	59	61	62
Rumeenia	34	42	47	47	48	48	50
Bulgaaria	35	40	44	44	44	47	47

Allikas: (GDP per capita in PPS)



### Lisa 3. Omandimaksude osakaal maksutuludest Euroopa Liidus (%)

	2004	2007	2008	2009	2010	2011
EL (27 riiki)	3,7	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6
Suurbritannia	11,9	12,5	15,1	12,4	11,9	11,5
Belgia	7,0	7,2	7,0	6,9	7,2	7,3
Prantsusmaa	5,8	6,2	5,9	6,1	6,8	7,2
Hispaania	8,1	8,3	7,2	6,9	6,8	6,4
Taani	5,2	5,2	5,6	5,5	5,5	5,6
Kreeka	3,8	5,0	5,0	4,3	2,8	5,0
Itaalia	5,1	4,8	4,1	5,0	4,3	4,9
Iirimaa	2,1	2,1	2,5	4,4	4,3	4,0
Poola	4,2	3,4	3,6	3,9	3,8	3,6
Läti	2,7	3,0	2,3	2,7	3,1	3,5
Portugal	3,8	4,3	4,0	3,8	3,8	3,3
Luksemburg	3,6	4,3	3,4	3,0	2,9	3,2
Malta	5,1	4,8	3,9	3,2	3,2	3,1
Ungari	2,2	1,9	2,1	2,0	3,0	3,0
Rumeenia	2,6	3,3	3,0	2,9	3,1	2,9
Holland	4,9	4,3	3,9	3,4	3,3	2,9
Soome	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6
Rootsi	3,1	2,4	2,2	2,3	2,3	2,3
Küpros	4,9	5,0	3,6	2,4	2,7	2,2
Saksamaa	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
Bulgaaria	1,1	2,1	2,2	1,9	1,9	2,1
Leedu	1,7	1,2	1,3	1,7	2,0	1,8
Sloveenia	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6
Tšehhi	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,6
Slovakkia	1,7	1,4	1,3	1,5	1,5	1,5
Austria	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Eesti	1,0	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0

Allikas: (Taxation trends... 2013)

## Lisa 4. OECD omandimaksude klassifikaator

- 4000 Omandimaksud Taxes on property
  - 4100 Püsimumaksud kinnisvarale *Recurrent taxes on immovable property*
    - 4110 Füüsilised isikud *Households*
    - 4120 Muu *Other*
  - 4200 Püsimumaksud omakapitalile *Recurrent taxes on net wealth*
    - 4210 Füüsilised isiku *Individual*
    - 4220 Äriühingud *Corporate*
  - 4300 Pärandi- ja kinkemaksud *Estate, inheritance and gift taxes*
    - 4310 Pärandimumaksud *Estate, inheritance and gift taxes*
    - 4320 Kinkemaksud *Gift taxes*
  - 4400 Finantside ja kapitali ülekandemaksud *Taxes on financial and capital transactions*
  - 4500 Muud ühekordsed maksud omandile *Other non-recurrent taxes on property*
    - 4510 Omakapitalile *On net wealth*
    - 4520 Muud ühekordsed *Other non-recurrent taxes*
  - 4600 Muud püsimumaksud omandile *Other recurrent taxes on property*

Allikas: (The OECD...)