

EESTI MAKSUSÜSTEEMI VASTAVUS EUROOPA MAKSSÜSTEEMIDE KUJUNDAMISE PÕHIPRINTSIIPIDELE

Olev Raju

Käsitluse teoreetilistest lähtekohtadest

Iga mistahes maksusüsteemile antav hinnang on väga suures sõltuvuses hinnangu- andja maailmavaatest ja isiklikest huvidest. Tulemuste sensitiivsus on siinkohal nii suur, et isegi maksustamise printsiipide osas on käsitlusi praktiliselt samapalju kui autoreid. Väga erinevaid käsitlusi annavad maksusüsteemidele mitte ainult teaduslikud publikatsioonid, vaid ka õpikud (Truu 1987; Stiglitz 1995).

Tundub, et maksusüsteemide ja nende arengu käsitlustest tuleb autoriteetsemaks pidada IMF-i poolt koostöös Oxfordi ja Harvardi teadlastega tehtud uurimusi (Ahmad, Stern 1989; Hinrichs 1996, Musgrave 1985 jt). Nende käsitluse järgi liigub ühiskond põllumajanduse otseselt maksustamiselt (maamaks, maksud loomadelt, veelt jne), mida kombineeritakse isikumaksude (nn peamaks) ja mittemaksuliste tuludega, kaudsetele maksudele ja seejärel sissetuleku maksustamisele. Kaudsete maksude dominandi perioodil tuuakse tavaliselt välja kaks staadiumi: kaubanduse ja tarbimise maksustamise dominandi staadiumid. (Ahmad, Stern 1989: 1014–1015). Üldreeglina alustavad arengumaad väliskaubanduse maksustamisega ja siirduvad seoses kodumaise majanduse kasvuga samm-sammult sisemaistele kaudsetele maksudele (müügitmaks, käibemaks, aktsiisid) ja seejärel sissetulekute maksustamisele (samas: 1015–1017). Samas rõhutatakse, et mitte kõik maad ei läbi kõiki neid staadiume ja ka seda, et need protsessid on paljudes eri maades erinevad (Hinrichs 1996: 106–107). Kaheksakümnendatel tehtud ulatuslikus uurimuses 86 maa maksusüsteemide kohta tõdeti, et korrelatsioonid maksusüsteemide ja teiste majandusnäitajate vahel on nõrgad. Täheldati vaid nõrka korrelatsiooni isikutulumaksu osakaalu ja SKP/*per capita* vahel. Samuti osutus, et uuritud 86 maal oli ettevõtte tulumaksu osakaal eelarvetuludes veidi suurem kui isikutulumaksu oma (Tanzi 1987: 103–141).

Siirdeperioodi algul oli Eesti unikaalses situatsioonis – paljud majanduspoliitilised instrumendid, sh maksusüsteem, sisuliselt puudusid. Ideaalis oleks see tähendanud tänapäeva majandusteooria seisukohtadest lähtuva süsteemi kiiret ülesehitamist tühjale kohale. Kahjuks puudusid sel perioodil siirderiikides, sh ka Eestis, vastavad teadmised ja seda nii maksustamise teooria kui ka majandusliku situatsiooni (arengufaaside ja protsesside määratlus ja nende makromajanduslik determinatsioon) kohta. Sellest tulenevalt ei suudetudki kohe paika panna tänapäeva nõuetele vastavat maksusüsteemi. Veel enam, eelloetletud jmt tegurite mõjul on Eesti maksusüsteem praeguseeni kujunemisejärgus. Esimene variant pärineb 1993. aastast ja püsis põhijoontes muutumatuna kuni 2000. aastani. Nüüd seisavad ees olulised muutused seoses liitumisega Euroopa Liiduga. Käesoleva artikli eesmärgiks on vaadelda Eesti maksusüsteemi kujunemist ja makromajanduslikku toimet alates selle tekkest aastal 1993.

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

Eesti maksusüsteemi põhijooni 1994–1999

Nagu juba eespool toodud, algas Eesti maksusüsteemi kujundamine sisuliselt 1993 aastal, mil asendati enamik NL aegadest pärit ja vaid kohandatud maksuseadusi põhimõtteliselt uuel alustel olevatega. Süsteem käivitus 1. jaanuarist 1994 ja püsis põhijoontes muutumatuna kuni 2000. aastani. Kõiki sel perioodil tehtud hulgalisi muudatusi ja täpsustusi on õige vaadelda kui tehnilisi, mitte põhimõttelisi.

Eelarve suurimaks tuluallikaks oli sel perioodil käibemaks (Eestis sisuliselt klassikaline lisandunud väärtuse maks – VAT, mis juba siis oma põhijoontelt korrespondeerus hästi EL-i põhimõtetega). Selle osakaal eelarve tuludes oli 1994. aastal 48,4% ja 1999. aastal 38,8%. Järgnesid füüsilise isiku tulumaks (samadel aastatel vastavalt 26,6% ja 16,8%) ning aktsiisid (vastavalt 9,4% ja 17,4%). Kuni 2000. aastani ei loetud sotsiaalmaksu, mis oma laekumiste suuruselt ei jäänud alla käibemaksule, riigieelarve osaks, selle laekumist ja sihtotstarbelist (NB!) kasutamist näidati eelarve lisana (Riigieelarve... 2000). Ka aktsiiside kujundamisel olid aluseks EL-i üldtunnustatud põhimõtted. Nende osakaalu kahekordistumine eelarvetuludes vaadeldaval perioodil tulenes aga elanikkonna äärmiselt madalast maksevõimest rahareformijärgsel perioodil. Sellest tulenevalt kehtestati aktsiiside määrad algselt väikestena ja kogu seda perioodi iseloomustab aktsiisimäärade korduv ja oluline tõstmine.

EL-i põhimõtetest erinevalt ehitati aga üles isikutulumaksu süsteem. Kui kõigis EL-i 15 vanas ja ülejäänud 9 uues liikmesriigis kehtib progressiivne isikutulumaks, siis Eesti kehtestas vaid ühe maksumäära – 26%. Sellise proportsionaalse maksusüsteemi ja suhteliselt madala maksumäära valikul oli mitu põhjust: majandusala teadmiste tase, nõrk maksuamet, mis ei oleks hakkama saanud vähegi keerulisema maksusüsteemi korral maksu kogumisega, soov kaasa aidata kiiremale kapitali esialgsele akumulatsioonile elanikkonna väga madala sissetulekute taseme tingimustes jmt. Samal ajal on juba 20-30 aastat tagasi mitmed arengumaade maksusüsteeme uurinud autorid viidanud sellisele tulumaksusüsteemile kui ühele võimalikule vaheetapile traditsiooniliselt maa ja karja maksustamiselt üleminekul nüüdisaegsetele maksusüsteemidele. Nende autorite töödes on toodud rida huvitavaid (osalt kindlasti ka diskussioonilisi) seisukohti seostest riigi arengutaseme ja kasutatavate maksude struktuuri ning määrade vahel (Hinrichs 1966; Lotz 1967; Musgrave 1969; Tait, Graz, Eichengreen 1979 jmt). Kahjuks lõpetas IMF antud teemal läbiviidavate uurimuste finantseerimise niipea, kui arengumaade maksusüsteemid hakkasid vähegi lähenema nüüdisaegsetele, mistõttu viimase aja teadustöödest antud probleemi põhjalike uurimusi leida pole õnnestunud.

Hinnata aastail 1994–1999 Eestis kehtinud maksusüsteemi on väga keeruline, sest lisaks väärtushinnangute suure mõju probleemile puudub siin mistahes võimalus teadusliku uurimistöö metodoloogias rangeks järgimiseks (situatsiooni unikaalsus, üldtunnustatud ja aproprieeritud meetodika puudumine, andmete ebataielikkus, kontrollgrupi puudumine jmt raskused). Ka ei andnud mingeid tulemusi autori katsed leida korrelatsioone Eesti maksusüsteemi põhikarakteristikute ning SKP kasvutempode, reaalspalga taseme (selle dünaamika), tööpuuduse, inflatsiooni, investeeringute mahu jmt majandusnäitajate vahel. Ilmselt on sel perioodil Eesti majandusele mõjunud teised ja suurusjärgu võrra tugevamad jõud. Võib oletada, et nendeks olid plaanimajanduslike pidurite lõplik kaotamine, välisinvesteeringute kiire kasv, inflatsiooni kontrolli alla saamine jmt tegurid. Korrektne nende tegurite

mõju analüüs siiani puudub. Eeltoodust lähtudes võib siiski teha mõned järeldused.

Esiteks: Eesti jättis kasutamata unikaalse šansi, mis seisnes võimaluses tühjale kohale kohe üles ehitada täiesti ajakohane ja majandust hästi stimuleeriv tänapäeva majandusteaduse seisukohtadele vastav maksusüsteem.

Teiseks: Eestis ülesehitatud maksusüsteem oli segu EL-i kasutatava süsteemi lihtsustatud variandist ja arengumaades kasutatavast (domineeris EL-i maksuseaduste tugevasti lihtsustatud kujul kasutamine). Selle originaalsuse rõhutamine on vähe põhjendatud.

Kolmandaks: Teaduslik analüüs ei kinnita sellise maksusüsteemi korduvat kiitmist (majandust väga hästi stimuleeriv, lihtne jne). Neid väiteid (nagu ka Eesti maksusüsteemi lauskritikat) tuleb lugeda poliitilises võitluses kasutatud propagandistlikeks väideteks.

Neljandaks: Aastatel 1994–1999 ei olnud Eesti majanduse kiire arengu põhifaktoriks maksusüsteem, ilmselt tagasid selle teised tegurid.

Viiendaks: Perioodi 1994–1999 iseloomustab suhteliselt suur stabiilsus nii maksu- kui eelarvepoliitikas. See tagati põhimõtteliste muudatuste puudumisega maksusüsteemis. Samuti jäid tagasihoidlikeks ka muudatused konkreetsetes maksudes, millest olulisem oli aktsiisimäärade pidev tõstmine ligikaudu samas tempos keskmise palga kasvuga. Stabiilne (mõnede autorite arvates isegi liiga stabiilne) maksupoliitika tingis ka maksukoormuse suure stabiilsuse: 1994 – 36,3%, 1995 – 36,7%, 1996 – 36,5%, 1997 – 36,5%, 1998 – 36,9%, 1999 – 35,6% SKP-st (Riigieelarve ... 1996: 5; Riigieelarve ... 2000: 11).

Ettevõtte tulumaksu kaotamise teoreetilisi aspekte

1. jaanuarist 2000 toimusid Eesti maksusüsteemis olulised muudatused. Kõigepealt viidi eelarve lisast eelarve osaks sotsiaalmaks ja selle arvelt tehtavad väljamaksed, s.o pensioniteks ja tervishoiuks tehtavad kulutused. See ümbertõstmine ei kujuta printsiipiaalset muudatust, küll aga muudab eelarve mahu ja struktuuri andmed enne ja pärast 1. jaanuari 2000 raskesti võrreldavateks. 1. jaanuarist 2000 toimus maksusüsteemis ka üks põhimõtteline muudatus – nimelt sisuliselt kaotati Eestis sellest kuupäevast ettevõtte tulumaks. Idee ettevõtte tulumaksu kaotamisega (või olulise vähendamisega) majandust elavdada pole uus – kogu nn maksuparadiiside ehk *off-shore*'ide süsteem baseerub põhimõtteliselt samal ideel. Antud makromajandusliku kontseptsiooni aluseks on idee ettevõtte tulumaksu vähendamisega jätta ettevõtete käsutusse varasemaga võrreldes rohkem kasumit, lootuses, et sellest enamik reinvesteeritakse, mis koos loodetava väliskapitali sissevooluga madalamate maksumääradega riiki peab looma head eeldused uute töökohtade loomiseks ja SKP kiireks kasvuks. Selle idee põhjendamine ja juurutamine Eestis omab selgelt väljendatud spetsiifikat.

Idee teoreetiliseks põhjendamiseks ja eriti spetsiifika õigustamiseks esitatud argumendid on poliitilise võitluse iseloomuga, mitte aga teaduslik-teoreetilised (Kallas 1999). Seejuures on idee autorid jätnud kasutamata põhilise teaduslikult korrektse seda toetava argumendi – kõigis siirderiikides on SKP nii väike, et aastaid alatarbimise tingimustes elanud majapidamised lihtsalt pole võimelised ega nõus säästma majanduse rekonstrueerimiseks vajalikku summat, mis on tehnilise mahajäämuse tõttu hädavajalik protsess. Järelikult on investeringute soodustamine ja välisraha sisseveelamine (ka väga kalli hinna eest) teatud perioodil hädavajalik. Kuid vaadeldes kõigepealt, kuidas kaitsesid antud ideed selle autorid.

“Eesti maksustisteemi vastavus Euroopa maksustisteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

Idee teoreetiliseks põhjendamiseks esitati vägagi huvitav argument – ettevõtte tulumaksu sisuline kaotamine tuleneb otseselt ettevõtte tulumaksu enda olemusest või siis vähemalt ettevõtte enda olemusest. Ettevõtte kui juriidiline isik kujutab selle kontseptsiooni autorite arvates endast abstraktsiooni. (Seda seisukohta kindlasti ei jaga, lihtsalt ei saa jagada juristid.) Abstraktsiooni, millel pole majanduslikke huve, ei saa maksustada, sest ainult see osa kasumist, mis läheb äriühingu majanduskäibest välja, saab olla maksustamise objektiks (Kallas 1999: 815–816). On muidugi õige, et osatühtingu, esinegu see siis aktsiaseltsina või mõnes muus vormis, omanikeks on osanikud ja et kasumi omandiõiguse hajutatus lõpeb osanike üldkoosoleku otsuse elluviimisega tema jaotamise kohta, sest alles pärast seda on valdamise, kasutamise ja käsutamise õiguse omaja kindlasti üks ja seesama füüsiline isik. Kuid ükski juriidiline printsiip ega põhimõte ei vabasta täielikult vastutusest osalise omandiõiguse omanikku. Toodud kontseptsiooni ebaloogilisus ja vastuolulisus muutuvad selgeks, kui vaadelda ettevõtte käitumist teistes juriidilistes suhetes. Kui ettevõtte ei saa olla majandussuhete objektiks (ka subjektiks) tulumaksuseaduse mõttes, siis kuidas saab ta selleks olla käibemaksuseaduse mõistes? Või lepingulistes suhetes? Eriti vastuoluliseks muutub selline kontseptsioon neis riikides, kus aktsiaseltsil endal on lubatud teatud ulatuses olla oma aktsiate omanik (Eesti ei kuulu nende hulka).

Täiesti ebaloogiliseks osutub selline kontseptsioon aga juhul, kui tegu on ettevõtlike vanima vormiga – ainuomaniku ettevõttega (soolo- ehk üksikettevõttega), millel on ainult üks täisvastutusega omanik. Kuidas sellist ettevõtet vaadelda abstraktsioonina? Eeltoodu taustal on kahju, et selle omapärase idee autorid, mille järgi ettevõtte on teatud maksusuhetes vastutusega abstraktsioon, pole (vähemalt meie käsutuses olevatel andmetel) hiljem kuskil enda kontseptsiooni enam põhjendada katsunud.

Teiseks: Eestis kasutusele võetud ettevõtte tulumaksu (likvideerimise) süsteemi omapäraks on katse pöörata jalgadelt pea peale tulumaksu objekti mõiste. Ettevõtte tulumaksu objektiks on siiani kõigis riikides olnud ettevõtte kasum (mida on määratletud erinevalt). Eesti tulumaksuseadus aga isegi ei kasuta sõna ‘kasum’. Tulumaksu objektiks on vaid teatud osa ettevõttesse laekunud raha kasutamise viise. Dividendid, erisoodustused töötajatele ja tehingud *off-shore* piirkondadega moodustavad lõviosa maksustamisele kuuluvatest väljamaksetest, s.o sisuliselt ettevõtte tulumaksu objekti. Seega on Eestis kasutusel pöördprintsiip, võrreldes maailmas kasutusel oleva tulumaksu objekti määratlemisega. Kogu maailm (meie käsutuses olevatel andmetel kõik riigid) lähtub seisukohast, et kogu kasum on maksustatav, välja arvatud seaduses ülesloetud erandid, s.o maksusoodustused. Eesti püüab anda kasumi kasutamise nende viiside loetelu, mis on maksustatavad. Kuna ükski loetelu pole kunagi täiesti ammendav, on siinkohal head võimalused tulumaksust möödahiilimiseks (saab välja mõelda mitmeetapilisi kasumi kasutamise viise, kus raha jõuab lõpptulemusena sinna, kuhu seda sooviti suunata, olles vahepeal läbinud mingi staadiumi, mis lähtudes seaduse sätetest lubab selle maksuvaba kasutamist). Praktikas on selliseid probleeme Eestis juba üles kerkinud.

Kolmandaks: Eesti ettevõtete tulumaksu süsteemi erinevuseks maailmas kasutusel olevatest süsteemidest on maksukohustuse tekke ajastatus. Maailmas tekib ettevõtetele maksamise kohustus kasumi suuruse selgumisel, millele lisandub teatud periood raamatupidamise jt dokumentide koostamiseks ja kontrolliks ning arveldusteks. Eestis kasutusel olev ettevõtte tulumaksu süsteem tekitab täieliku ebamäärasuse – kasum võib püsida ettevõtte arvel aastaid nii, et riik seda ei maksusta (ja soovi korral ei kasuta seda ka ettevõtte ise). Alles kasumi kasutamisel saab vastata küsimusele, kas kasumi antud kasutusviis tekitab ettevõttele maksukohustuse või ei. Eestis

praegu kasutusel oleva süsteemi autorid pole kahjuks andnud vähimatki teoreetilist põhjendust sellise ebamäärase maksukohustuse tähtaja otstarbekusele.

Neljandaks: Eestis kasutusel oleva ettevõtete tulumaksu süsteemi erinevuseks maailmas kasutatavast on selle autorite arvates tema poolt hästi rangelt jälgitav neutraalsuseprintsip. Rõhutatakse, et selline süsteem vähendab oluliselt SKP ümberjaotamist ühiskonnas (Kallas 1999: 816). Kahjuks on kõik need kinnitused deklaratiivset laadi, s.t puuduvad konkreetsed arvutused nii selle väite tõestuseks kui ka makromajanduslik efekt, ja viimase eksisteerimisel puuduvad arvutused selle suuruse väljatoomiseks.

See neljas erinevus on oma olemuselt kõige küsitavam. Kõigepealt on siin *a priori* lähtunud seisukohast, et mida väiksem on SKP ümberjaotamine ühiskonnas, seda parem. Seda seisukohta ei saa aktsepteerida sotsiaalsest (see tähendaks mainimisväärse osa inimeste eksistentsi füüsilist lõppu) ega ka puhtmajanduslikust vaatevinklist – igasuguse ümberjaotamise täielik puudumine viib lõppkokkuvõttes totaalse monopoli tekkele. Teoreetilises aspektis saab sellise kontseptsiooni aluseks olla vaid maksusüsteemi neutraalsusepõhimõtte kitsendav tõlgendus ja turu isekorrigeerivate jõudude absolutiseerimine. (Näiteks tuleb selle seisukoha pooldajatel eitada ämblikuvõrgumudelit, seega ka eitada kogu EL-i eelarve- ja põllumajanduspoliitikat.)

Antud kontseptsiooni ei kinnita ka majanduspraktika. Nimelt näitab Eesti majandusstatistika veenvalt, et ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise järel ei vähenenud Eestis SKP ümberjaotamise ulatus, vaid toimus ümberjaotamises osalevate subjektide ringi ning ümberjaotuse põhimõtete muutus. Selline süsteem toetab eelkõige suure kasumiga ettevõtteid (kes niigi ei vaja riigi toetust), väikese kasumiga ettevõtete "võit" osutub aga väikeseks. On tehtud arvutusi, mille alusel 2000. aastal langes Eestis kasumi massilt 40 suurema ettevõtte arvele umbes 90% ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise "võidust" (Raju 2001: 83–84). Kõigi ülejäänud ettevõtete summaarne "võit" ettevõtte tulumaksu vähendamisele aga oli sel aastal väiksem kui riigieelarvest ettevõtetele makstava toetuse vähenemine (Riigieelarve ... 2000: 63–68). Kui arvestada, et praktiliselt kõik need 40 ettevõtet, kes olid suurima "võidu" saajad, olid kas monopolistlikus või oligopolistlikus seisundis, siis on selge, et toimus mitte tulude ümberjaotumise vähenemine, vaid selle transformatsioon: varem riigieelarvesse läinud raha siirdus kõige rikkamate ettevõtete käsutusse, suurendades nende niigi tugevat turuvõimu. Ehk teiste sõnadega – vähenes ümberjaotus era- ja avaliku sektori vahel, kuid suurenes ümberjaotus erasektori sees. Konkurents muutus veelgi ebavõrdsemaks, s.t majandus ei korrastunud. Viimane järeldus muudab eriti oluliseks Eesti ettevõtete tulumaksu sisulise kaotamise eksperimendi praktiliste tulemuste analüüsi.

Ettevõtte tulumaksu kaotamise tulemustest

Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise tulemustest on kõige paremini väljatoodav riigieelarvetulude vähenemine. (Tõsi, ajahorisondi pikenedes muutub ka see üha raskemaks.) Ettevõtte tulumaksu laekus 1998. aastal 1914,1 miljonit krooni (1999. aasta andmed pole enam "puhtad", kuna tulumaksu sisuline kaotamine oli ette teada, kasutasid paljud ettevõtted raamatupidamise võimalusi, et näidata kasumi tekkeajaks mitte 1999. aasta teist poolt, vaid 2000. aasta algust). 2000. aastal oli see summa 854 miljonit, 2001 – 570 miljonit, 2002 – 1348 miljonit ja 2003 – 2149 miljonit krooni (2002. aasta ... 4–62; 2003. aasta ... 13). Kui 1998. aastal moodustas

“Eesti maksustisteemi vastavus Euroopa maksustisteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

ettevõtte tulumaks 13,7% riigieelarvetuludest, siis 2000. aastal ainult 2,4%. Isegi kui me arvestame eelarvetulude struktuuri muutust seoses sotsiaalmaksu toomisega eelarvesse, moodustas ettevõtte tulumaks 2000. aastal ikkagi vaid 4,1% eelarvetuludest (Riigieelarve 2001: 7–8). Riigieelarve vähenemine kompenseeriti käibemaksu, riigilõivude ja trahvide suurendamisega (2000. aastal eelarves kasv eelmise aastaga võrreldes vastavalt 290 miljonit, 250 miljonit ja 150 miljonit krooni). (Riigieelarve....2000: 20). Kuna see lisalaekumine ei kompenseerinud täies ulatuses ettevõtte tulumaksu vähemlaekumist (rääkimata tulumaksulaekumiste “loomulikust” kasvust seoses majanduse kasvuga, mis ka ära jäi), siis kärbiti riigieelarvekulutusi, seda nii sotsiaalkulutuste kui ka muude kulutuste, sh ka majanduse arendamiseks mõeldud kulutuste arvelt.

On selge, et riigieelarvekulude selline kärpimine on sotsiaalselt valulik ja saab olla õigustatud vaid siis, kui seda kompenseerivad võidud teistes valdkondades. Ettevõtte tulumaksu sisuliseks kaotamiseesmärgiks oli saada “võit” investeeringute olulise suurendamise arvel, mis pidi kiiresti kaasa tooma koguprodukti kasvu ja tööpuuduse vähenemise (Kallas 1999: 836).

Väga keeruline, tihti aga lausa võimatu, on välja tuua, milline osa investeeringutest (veel enam, nende kasvust), aga ka maksulaekumiste muutumisest (välja-arvatud ettevõtte tulumaksu enese vähenemine) on tingitud ettevõtte tulumaksu sisulisest kaotamisest. Kaudseid näitajaid, mis kirjeldavad neid seoseid vähemalt osaliselt, on aga võimalik analüüsida. Kõigepealt on väljatoodav ja analüüsitav investeeringute dünaamika.

Investeeringute “loomulikuks” allikaks on säästud. Nagu eespool juba toodud, läbivad kõik siirdemajandusega riigid perioodi, kus neil oluliselt napib kodumaist säästu investeeringuteks. Samal ajal nõuab mahajäänud tehnilise taseme ja nõrga infrastruktuuri ületamine suuri investeeringuid, s.t kõigil neil mail tuleb läbida periood, kus investeeringute nappus on majanduse arengut pidurdav põhitegur. Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt alates 1992. aasta kvartalis korraldavate uuringute alusel leidsid Eesti juhtivad majandusekspertid aastail 1993–1996, et investeeringute vähesus on majanduse arengut kõige enam pidurdav tegur. Alates 1997. aasta I kvartalist on investeeringute piiratus majanduse arengut pidurdavate tegurite hulgas taandunud ekspertidele välja pakutud vastusevariantide hulgas teise poole hulka, alates 1999. aastast koguni viimaste sekka (Konjunktuur... 2003: 7–11). Viimasel ajal on juttu olnud pankade ülekapitaliseeritusest.

Ekspertide arvamuste selline muutumine on loogiline. Kiirelt käimalükatud ja radikaalsete majandusreformide tõttu saavutas Eesti juba 90ndate keskpaigaks välisinvesteeringute mainimisväärse sissevoo. Otsesed välisinvesteeringud Eestisse, mis moodustasid 1993. aastal 156 miljonit USD, kasvasid 1998. aastaks 575 miljoni USD-ni. Siis kasv lõppes, real perioodidel on esinenud ka vähenemist (1999 – 315 miljonit USD) (Transition...1999, vt ka tabel 1).

Aasta	Kvar- tal	SKP muutus püsivhindades võrreldes eel- mise aasta sama perioodiga, %	Töö- tuse määr, %	Otse- inves- teeringud (neto), tuh. kr.	Välis- riikide otse- investeeringud Eestis, tuh. kr.	Ettevõtete investee- ringud mat. põhivarasse, tuh. kr.
1998	I	10.4	10.1	1 217 900	981 300	1 846 303
	II	6.8	9.5	871 000	1 302 500	3 213 339
	III	2.5	9.6	3 235 700	3 007 300	3 114 396
	IV	-0.4	10.2	2 665 100	2 780 300	3 753 419
1999	I	-1.9	12	1 401 800	1 402 700	1 710 099
	II	-1.5	11.6	1 360 200	1 587 100	2 275 165
	III	-1.1	12.4	105 800	637 100	2 608 676
	IV	1.9	12.9	340 400	821 100	3 359 571
2000	I	6.4	14.6	743 600	1 114 400	2 155 878
	II	8.6	13.1	599 700	1 260 700	2 580 045
	III	7.9	12.7	2 005 800	1 965 600	2 479 283
	IV	5.7	13.9	2 252 300	2 303 800	3 932 999
2001	I	5.7	14.1	2 971 700	3 266 000	4 041 046
	II	5.5	12.4	260 000	1 587 300	5 051 164
	III	3.9	11.9	809 200	2 232 000	4 831 555
	IV	5.1	11.9	1 860 400	2 344 300	6 219 801
2002	I	3.2	11.2	1 715 100	2 034 400	4 432 850
	II	7,0	9.4	168 100	1 059 100	4 892 970
	III	6.7	9.1	-30 800	655 500	5 373 285
	IV	5.9	11.3	759 400	1 051 200	6 304 888
2003	I	5,0	10.6	x	1 876 300	4 876 324
	II	4,1	10.7	x	1 719 200	3 907 621
	III	4,3	9,5	x	937 400	4 112 075
	IV	4,7	10,2	x	1 248 000	3 674 231
2004	I	4,6	10,6			

Tabel 1. Eesti majanduse arengut iseloomustavaid arve 1998–2004

Allikas: Eesti Panga Bülletään, 2002, 2 ja 2003, 1; Eesti põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad, 2003, 5; Majandusülevaade. Rahandusministeerium www.fin.ee

Nagu näitavad tabelis 1 toodud arvud, on alates 1999. aastast investeeringute ja koguprodukti pikemat aega kestnud kiire kasv asendunud keerulisemate ja vastuolulisemate protsessidega. Nagu näitab juba tabeli 1 pealiskaudnegi silmitsemine, on olemas vaid üks ilmne seos – investeeringute mahu ja majandustsükli faasi vahel. Teiste sõnadega: veel kord leiab kinnitust fakt, et majandustsükli tõusufaasis tehakse investeeringuid rohkem kui languse perioodil. Rohkem seoseid tabelist 1 otse silma ei paista ja ka vaatamata pingutustele ei õnnestunud autoril leida ühtegi mainimisväärset korrelatsiooni. Siit saab teha vaid ühe järelduse: ettevõtte tulumaksu sisuline kaotamine Eestis alates 2000. aasta algusest ei ole avaldanud tabelis 1 toodud näitajatele mainimisväärset mõju; nende dünaamika sõltub ilmselt teistest, siin vaatlemist mitteleidvatest teguritest. Tööpuuduse teatud vähenemise kohta 2002. aastal

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

võib püstitada hüpoteesi, et see on osaliselt sel perioodil võimul olnud koalitsiooni veidi erineva majanduspoliitika tulemus (hüpoteesi tõestus või ümberlükkamine on praktiliselt võimatu). Välismaiste otseinvesteeringute maht on ka 2003. aastal olnud tagasihoidlik (www.stat.ee/pohinaitajad). See kinnitab ekspertide eeltoodud arvamustest tulenevat järeldust, et massiliste välismaiste (otse)investeeringute buum Eestis on läbi saamas. Vajadus täiendavate investeeringute järele on veel suur, kuid nüüd vajavad neid eelkõige avalik sektor ja väliskapitali jaoks väheatraktiivsemad majandusharud.

Kerkib loomulikult küsimus, miks siiski ei tekkinud suurt investeeringute sissevoolu Eestisse. Üheks põhjuseks on kindlasti asjaolu, et 2000. aastaks olid kõige kasumlikumad lõigud majandusest juba välisinvestorite käes. Teiseks ei tohi unustada, et tulumaksu suurus on vaid üks teguritest, milledest lähtudes investorid raha paigutamise kohta valivad. Kolmandaks on siiani täiesti mööda mindud Eesti ja teiste Ida-Euroopa riikide võrdlusest nende konkurentsivõime osas välisinvestorite juurdemeelitamisel. Nagu näitavad tabelis 2 toodud arvud, pole Eesti investeeringute maksustamise tasemelt sugugi nii palju atraktiivsem; veel enam, mitmed riigid, nagu Horvaatia, Leedu ja Slovakkia, kus pealegi ei maksustata erisoodustusi, ei ole investoritele sugugi vähem atraktiivsed ka kasumi maksustamise osas (vt tabel 2).

Ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamisega kaasnes veel üks huvitav nähtus. Kohe pärast ettevõtte tulumaksu sisulist kaotamist suurenes raha väljavool Eestist, mistõttu 2000. aasta I kvartali maksebilanss oli 1,3 miljardi krooniga miinustes. Hiljem olukord küll stabiliseerus, kuid on selge, et ettevõtte kogu kasumi, mitte ainult Eestisse reinvesteeritud kasumi, vabastamine tulumaksust on kaasa toonud ettevõtete käsutusse täiendavalt jäänud raha investeerimise märkimisväärses ulatuses väljaspool Eestit. Selle protsessi korrektseks teaduslikuks analüüsiks on andmeid kahjuks liiga vähe.

Riik	Tulumaksu määr reinvesteeritud kasumilt (%-des)	Ettevõtte tulumaksu osakaal riigi maksutuludes (%-des)	Amortisatsiooni tüüp ja reeglistik
Bulgaaria	15	6,4	Lineaarne 5 aastat
Eesti	0	3,6	—
Horvaatia	20	2,6	Lineaarne 4–10 aastat
Leedu	5	3,0	Lineaarne 4–10 aastat
Läti	19	6,7	Lineaarne 20–40%
Poola	24	8,8	Regressiivne 20%
Rumeenia	25	11,4	Lineaarne 10 aastat
Slovakkia	25	9,1	Lineaarne 15 aastat
Tsehhi	31	8,3	Regressiivne 12 aastat
Ungari	18	6,9	Lineaarne 20%
Venemaa	35	11,7	Lineaarne 4–10 aastat

Tabel 2. Ettevõtte tulumaksu iseloomustavaid arve Ida-Euroopa maades (2002)

Allikas: PriceWaterhouse Coopers (2002) Corporation Taxes – Worldwide Summaries 2002–200, New Jersey; IMF Government Finance Statistics Yearbook, 2001, Washington.

EL-i ja Eesti maksusüsteem

Liitumine EL-iga kutsub esile hulga muudatusi Eesti maksusüsteemis. 2004. aastal domineerivad veel mittepõhimõttelised muudatused. Olulisemad neist on aktsiiside tõus mootorikütusele, keskmiselt veidi üle ühe krooni liitri kohta, ja käibemaksuga

mittemaksustatud kaupade ning teenuste ringi vähenemine.

2004. aastal on Eesti jaoks põhimõtteliseks muudatuseks maksusüsteemis nn kolmandate riikide suhtes Eesti piiril kehtima hakkavad EL-i ühtsed tollid. See puudutab eelkõige Eesti kaubavahetust Venemaa, Ukraina ja USA-ga; nende mõju suurus Eesti majandusele selgub alles mõne aja pärast.

Olulisemad muudatused Eesti maksusüsteemis toimuvad aga veidi pikema aja kestel. Tubakaaktsiis tõuseb samm-sammult 6 aasta jooksul. Selle keerulise süsteemi lõpptulemuseks on maksude ja seega ka tubakatoodete hinna tõus kuskil 9–10 krooni paki kohta. Arvestades tubakatoodete suhteliselt madalat hinnaelastsust, jääb selle maksu lõppkandjaks suures osas tarbija ning muudatused kogustes on tagasihoidlikud.

Eriti oluline on aga Eestile avaldatav surve tulumaksumuudatusteks. Kõigepealt on selge, et EL ei saa endale lubada ühtse majanduse siseseid *off-shore*'e, olgu selleks Eesti, Leedu või mõni muu riik. Liitumislepingu lisa IV ütleb üks-üheselt, et kapitali ja selle liikumise maksustamisel saavad 10 uut liiget kohaldada neid vastavaid sätteid, mis kehtisid enne 1993. aasta lõpu (Eesti ja ... 483), s.o enne, kui siirderiigid hakkasid madalate maksumääradega konkureerima investeringute pärast. Eesti on kaubelnud endale erandi: ema- ja tütarettevõtete kasumi lahusmaksustamist, millela kogu praegune tulumaksusüsteem kaotab mõtte, tohib Eesti säilitada kuni 31. detsembrini 2008 (Eesti ja... 2876). Seega aga on kaudselt pandud ette ka tähtaeg, milleks Eesti peab tulumaksuseadust muutma.

Tulumaksuseadusele on veel teinegi surve. Nimelt on EL-is juba ammu ametiühingute surveel paigas reegel: isiku tulumaksuvaba miinimum ei tohi olla väiksem statistilise perekonna minimaalsest ostukorvist. Selle täitmisest pole liitumislepingus sõnagi, aga vaevalt on mõeldav, et me seda ignoreerida saame. Seega tõuseb tulumaksuvaba miinimum lähiajal vähemalt 3500–4000 kroonini kuus. See aga toob endaga möödapääsmatult kaasa suuri muudatusi majandus- ja sotsiaalpoliitikas (omavalitsuste rahastamise aluste muutumine, muudatused toimetulekutoetustes jne).

On veel liiga vara teha sisulisi järeldusi nende muutuste makromajanduslike resultaatide kohta. Esialgu võime rääkida ainult EL-i uute (ka vanade) riikide maksusüsteemide lähenemisest ja seega ka majandamistingimuste (eelkõige konkurentsitingimuste) ühtlustumisest.

Kokkuvõtteks

Siirdemajandusega riigid sattusid üleminekuperioodi algul unikaalsesse majandussituatsiooni, kus neil tuli paljusid institutsioone hakata üles ehitama sisuliselt tühjale kohale. Eestis aastail 1994–1999 enam-vähem stabiilsena püsinud maksusüsteemi iseloomustavad selle lihtsustatus ja suhteliselt tagasihoidlik mõju majanduse arengule. Alates 1. jaanuarist 2000 likvideeriti Eestis ettevõtte tulumaks klassikalises tähenduses. Selle eksperimendi praktilised tulemused pakuvad majandusteadusele suurt huvi.

Lõplikku hinnangut eksperimendile ettevõtte tulumaksu sisulise kaotamise kohta Eestis on veel raske anda. Esialgsed tulemused igatahes ei kinnita idee autorite optimismi. Investeeringute kasvutempo ei ole tõusnud (pigem võib 2002–2003

“Eesti maksusüsteemi vastavus Euroopa maksusüsteemi kujundamise põhiprintsiipidele”

Olev Raju

täheldada kerget langust), tööpuuduse vähenemine on olnud väiksem, kui seda oleks oodanud majandusliku kasvufaasist lähtudes. Siiani pole arvnäitajaid, mis selgelt näitaksid, et ettevõtte tulumaksu kaotamisest tekkinud eelarvemahu vähenemine ja sellest tulenev sotsiaalkulude kärpimine oleks kompenseeritud “võitudega” mingis teises valdkonnas. Eesti maksusüsteemi võrdlus teiste Ida-Euroopa maadega näitab, et mitmes riigis ei ole ettevõtte kasum maksustatud kõrgemalt kui Eestis. Ilmselt ei ole Eesti konkurentsis teiste siirderiikidega saavutanud siinkohal loodetud edumaad.

Autoril ei õnnestunud leida selgeid seoseid (korrelatsioone) ettevõtte tulumaksu kaotamise ja investeeringute ning SKP kasvutempo ja väliskaubandusbilansi defitsiidi vahel. Ilmselt asuvad Eesti majanduse arengut suunavad põhifaktorid väljaspool uuritavat kogumit.

Liitumisel EL-iga leiavad Eesti maksusüsteemis aset kahte laadi muudatused. Kõigepealt tõusevad aktsiisid mootorikütusele ja tubakatoodetele ning laieneb käibemaksuga maksustatavate kaupade ring. Need muudatused, kuigi mitte põhimõttelist laadi, tõstavad hindu ja halvendavad teatud ulatuses majandust. Põhimõttelisteks muudatusteks tuleb aga lugeda seoses Eesti siirdumisega ühtsesse EL-i majandusruumi, nn kolmandate riikide suhtes kehtima hakkavaid tolle ja Eestile liitumislepinguga *de facto* ettekirjutatud kohustust taastada ettevõtte tulumaks. Nende muudatuste mõju majandusele alles ootab teaduslikku läbi töötamist.

Viiteallikad

- AHMAD, S. E., STERN, N. H. 1989. Taxation for developing countries. – *Handbook of development economics II*. Harward ja Yale, pp. 1005–1087.
- AHMAD, S. E., STERN, N. H. 1990. *Tax reform and development*. IMF.
- AUERBACH, A. J., FELDSTEIN, M. S. 1987. *Handbook of public economics*. Amsterdam.
- CORPORATION Taxes – *Worldwide Summaries 2002–2003*. New Jersey.
- EESTI ja EL ühinemisleping. <http://www.vm.ee>
- EESTI Panga Bülletään, 2002, 2.
- EESTI Panga Bülletään, 2003, 1.
- EESTI põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad, 2003, nr. 5.
- HINRICHS, H. H. 1966. *A general theory of tax structure change during economic development*. Harvard Law School International Tax Programme.
- IMF Government Finance Statistics yearbook, 2001, Washington.
- KALLAS, S. 1999. Kõne Riigikogus 10. novembril 1999. – *Riigikogu protokollid*, 815–817.
- KONJUNKTUUR, 2003, 1.
- LOTZ, I. R., MORSS E. R. 1967. Measuring tax effort in developing countries. – *IMF Staff Papers*, 14, pp. 478–499.
- MAJANDUSÜLEVAADE. Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee>
- MUSGRAVE, R. A. 1969. *Fiscal systems*. New Haven CT: Yale University.
- MUSGRAVE, R. A. 1987. *Tax reform in developing countries*. – *The theory of taxation for developing countries*. New York: Oxford University Press and World Bank.
- RAJU, O. 2001, Estonian's experiment in abolition corporate income tax. – *Economics and Management*, No 1(4), Kaunas Faculty of Humanities; Vilnius University, pp. 82–87.

- RIIGIEELARVE eelnõu. Tallinn, 1996.
RIIGIEELARVE eelnõu. Tallinn, 1999.
RIIGIEELARVE eelnõu Tallin, 2000.
RIIGIEELARVE eelnõu Tallin, 2001.
TAIT, A. A., GRATZ W., EICHENGREEN B. J. 1979. International comparisions of taxation for selected developing countries 1972–76. – *IMF Staff Papers*, No 26, pp. 123–156.
TANZI, V. 1987. *Quantitative characteristics of the tax systems of developing countries. – The theory of taxation for developing countries*. New York: Oxford University Press.
TRANSITION Report 1999. Ten years of transition. European Bank.
TRUU, M. L., CONTOGIANNIS, E. 1987. *Macroeconomics*. Cape Town.
2002. aasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn, 2003.
2003. aasta riigieelarve täitmise aruanne. Tallinn, 2004.