

# Eesti maksukoormuse areng: jaotus, mõjud ja tulevikuvalikud

Andres Võrk, Risto Kaarna

Eesti maksusüsteemis on viimase aastakümneni jooksul tehtud palju muudatusi, mis on mõjutanud maksukoormuse jaotust: ettevõtete tulumaksusüsteemi muutus, tulumaksu määra vähendamine ja tulumaksuvaba miinimumi tõstmine, töötuskindlustusskeemi juurutamine, käibemaksu tõstmine ja erandite vähendamine, erinevate aktsiiside tõstmine. Viimaste aastate muudatused on olnud eesmärgiga tagada riigieelarve tasakaal, et täita eurokriteeriumid. Sellest tulenevalt on Eesti üldine maksukoormus tõusnud kahe aastaga ligi 5 protsendipunkti võrra. Kui aastatel 2000-2008 oli üldine maksukoormus 31-32% SKP-st, siis aastaks 2010 on oodata maksukoormust ligi 37%.

Käesoleva poliitikaanalüüsi eesmärgiks on anda ülevaade maksude arengust ja struktuurist, maksukoormuse jaotusest majandusliku funktsiooni ja sissetuleku järgi ja tegelikest maksumääradest. Küsime, kes kannab suurima maksukoorma - kas ettevõtjad, töötajad või tarbijad, kas kõrge või madala sissetulekuga inimesed? Me analüüsime, kes maksab kinni viimased maksutõusud, mis tehti eelarve stabiliseerimise ja euro nimel. Kas elluviidud maksumuudatused on järginud alati ka kindlaid eesmärke?

## Põhijäreldused

- ☛ Eesti maksutuludes domineerivad tarbimismaksud ja tööjõumaksud
- ☛ Tarbimise maksukoormus kasvas majanduskriisi ajal Euroopa üheks kõrgeimaks
- ☛ Majanduskriisi aegsed käibemaksu ja aktsiisimäärade tõusud on suhteliselt enam tabanud vaesemat elanikkonda
- ☛ Tööjõu maksukoormus on Euroopa keskmine ja kasvas majanduskriisi ajal
- ☛ Madalapalgaliste maksukoormuse alandamine tööturu seisukohalt olulisem
- ☛ Ettevõtlastu tegelik maksukoormus on madalaim Euroopas
- ☛ Varandusmaksude roll maksutuludes väiksem Euroopas
- ☛ Maksusüsteemi ei soovita kasutada ebavõrdsuse vähendajana või tegevuste suunajana



PRAXISE  
mõttehommik



Andres Vork töötab Praxises töö- ja sotsiaalpoliitika analüütikuna ning projekti-juhina alates 2002. aastast. Tema uurimisvaldkonnad on Eesti töö- ja sotsiaalpoliitika mõjude hindamine, sotsiaalkindlustuse jätkusuutlikkus ja maksude ning toetustega seotud ebavõrdsus. Lõpetanud Tartu Ülikooli majandusteaduskonna, omandas majandusteaduste magistrikraadi ja jätkab õpinguid samas doktorantuuris. Õpetab ka Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas majanduspoliitika mõjude hindamist ja ökonomeetriat.

Maksukoormus on tõusnud, kuid endiselt Euroopa madalaimate seas.

Eesti keskendumine tarbimise maksustamisele vähendab eelarvetulude stabiilsust.

Maksustamisel on mitmeid eesmärgi. Maksudest saadakse tulu avaliku sektori eelarvesse, mille eest pakutakse elanikele vajalikke teenuseid, nagu haridus, tervishoid või õiguskaitse, ja makstakse rahalisi toetusi inimestele ja ettevõtetele. Makse kasutatakse selleks, et tõsta hinda asjadel, mis on ühiskonnale või looduskeskkonnale kahjulikud, nagu hasartmängud, tubakatooted, kilekotid või bensiin. Ja ka vastupidi - maksueranditega saab teha osasid tegevusi soodsamaks, näiteks alandades mähkmete käibemaksu. Maksud peaksid aitama kaasa ka stabiilsele majandusarengule, tõstes maksukoormust majanduse ülekuumenemise faasis. Viimaks, nii maksude endi kui ka maksutulude eest pakutavate teenuste ja toetuste abil saab vähendada tulude ja tarbimisvõimaluste ebavõrdsust ühiskonnas.

Maksusüsteemi erinevad eesmärgid, nende omavaheline kooskõla ja ühiskonna prioriteedid ühelt poolt ning maksude tegelik mõju inimeste ja ettevõtete käitumisele teiselt poolt määrabki, milline võiks olla riigile sobivaim maksusüsteem, sealhulgas maksutulude üldine tase majanduses, maksude struktuur ja kuidas maksukoormus jaguneb töötajate, tarbijate ja kapitaliomanike või erineva rikkusega inimeste vahel.

## Eesti maksupoliitika eesmärgid on tulu eelarvesse, ettevõtluse soodustamine ja tarbimise vähendamine

Eesti riigi erinevad strateegiad, arengukavad ja tegevuskavad annavad meile päris hea pildi Eesti maksusüsteemi peamiste eesmärkide kohta. Kõige üldisema numbrilise eesmärgina on uuendatud konvergenstprogrammis välja toodud maksukoormuse soovitatav tase ehk kogu laekunud maksutulud, mida avalik sektor seejärel ümber jagab teenuste ja toetuste näol. Sellena nähakse 33-36% sisemajanduse koguproduktist. See on tõus võrreldes majan-

duskriiseelse ajaga (aastate 2000-2007 keskmine oli ligi 31%), kuid jääb siiski madalamaks kui Euroopas keskmiselt (EL-25 riikide kaalutud keskmine oli ligi 40% 2008. aastal).

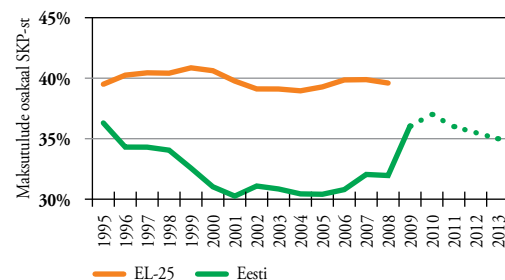
Riigi eelarvestrateegia 2010-2013 kohaselt on Eesti eelarvepoliitika peamine eesmärk toetada makromajanduslikku stabiilsust. Samas nähakse ka vajadust, et eelarve kulutamisevõimalused oleksid stabiilsed ja ei sõltuks ise nii palju kõikumast tarbimisest. Teisest küljest Eesti konkurentsivõime tegevuskavas tuuakse maksupoliitika eesmärgiga maksustada rohkem just tarbimist ja ressursikasutust ning vähem teenimist. Ka uuendatud konvergenstprogramm näeb ette, et ligi pool maksutulust (vähemalt 46%) tuleks tarbimismaksudest. Tarbimise suurem maksustamine jälle seob eelarve kulutamisevõimalused just tarbimisega.

Kõik Eesti strateegiad ja arengukavad on ühel meelel selles osas, et maksupoliitika peab aitama kaasa majandusarengule ja motiveerima ettevõtlust. Sellest järeldatakse, et maksud ettevõtlustulult ja tööjõult peaksid olema madalad. Kui ettevõtlustulude tegelik maksukoormus ongi juba madal, siis enamasti leitakse, et vajalik on veel alandada tööjõu makse.

Eesti eelarvestrateegias toonitatakse ka vajadust hoida maksusüsteem võimalikult lihtsa ja väheste erandite ja erisustega. Olemasolevaid erandeid soovitakse pigem kaotada. See tähendab, et ehkki Eesti maksupoliitikas tehakse olulist vahet maksukoormuse jagunemisel maksubaasi majandusliku sisu järgi - kas maksustada tarbimist, tööjõudu või ettevõtlustulu - siis väga detailset rolli maksusüsteemil mingite väljavalitud tegevuste soodustamiseks ei nähta. Leitakse, et maksusoodustustest efektiivsemad ja otstarbekamad on rahalised toetused. Erandiks on erinevad aktsiisimaksud, mille puhul mõnede kaupade tarbimise kordades suurem maksustamine on teadlik.

Üheski olulises maksupoliitika dokumendis ei räägita maksude horisontaalsest või vertikaalsest õiglusest. Jääb vastamata küsimus, kas ettevõtlusest ja töötamisest saadud sissetulek peabki olema erineva maksukoormusega või kas jõukamate inimeste maksukoormus peaks olema kõrgem või mitte. Päevapoliitilistes diskussioonides on maksude mõju tulude ebavõrdsusele ja maksude õigluse küsimus siiski esile kerkinud seoses hiljutiste tarbimismaksude tõusuga ja ka erinevate maksuerandite ärakaotamise plaanidega, nt ravimite madalama käibemaksu või eluasemelaenude maksusoodustuse ümber toimuv diskussioon.

Joonis 1. Maksukoormuse areng

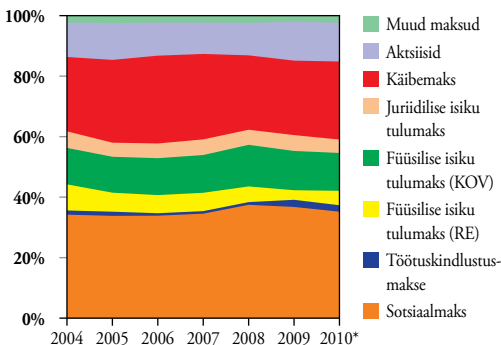


Allikas: Eurostat, Statistikaamet, autorite prognoos

## Maksutuludes tööjõu ja tarbimismaksude suur roll

Eesti maksusüsteem koosneb riiklikest maksudest, sotsiaalkindlustusmaksudest ning kohalikest maksudest. Riiklikud maksud on tulumaks, sotsiaalmaks, maamaks, hasartmängumaks, käibemaks, tollimaksud, erinevad aktsiisid ja raskeveokimaks. Kohalikud maksud on müügitulude maks, paadimaks, reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasud. Sotsiaalkindlustusmaksed on töötaja ja tööandja töötuskindlustusmaksed. Sageli loetakse sotsiaalmaks, mis on sihtotstarbeline tervishoiu ja pensionide jaoks, samuti sotsiaalkindlustusmaksete alla. Rahvusvahelises võrdluses loetakse maksukoormuse sisse sageli ka mõned riigilõivud ja keskkonnatasud.

Joonis 2. Maksutulude struktuur 2004-2010



Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet

Maksukoormust majandusliku funktsiooni järgi jagades, võetakse aluseks majanduses osaleja roll kõige laiemas mõttes – töötaja, tarbija või kapitaliomanik. See, kes maksu seaduse järgi maksab või kinni peab, ei kanna sageli maksu tegelikku koormust. Maksukoormuse kannab reeglina see, kes ei saa maksukoormust edasi kanda teistele turuosalistele, sest ta on vähem paindlik või tal on konkurente rohkem. Nii on näiteks palgalt võetud maksud enamuses ikkagi töötaja kanda, sest töötajatel puudub töötamisest saadavale sissetulekule pikaajaliselt alternatiiv. Analoogselt kannab käibemaksu tegelikult lõpptarbija ning tubakaaktsiisi kannab suitsetaja. Tavaliselt loetakse tulumaks kasumilt kapitaliomaniku maksuks, ehkki kapital on rahvusvaheliselt mobiilsem ja talle on maksukoormuse peale panek keerulisem.

Majandusliku funktsiooni järgi makse jagades osutub, et Eestis on kapitalimaksude osa maksutuludest Euroopa Liidus kõige madalam, 2007. aastal 7,9%. Tööjõu ning tarbimismaksude osakaal on seega kõrge, vastavalt 50,8% ja

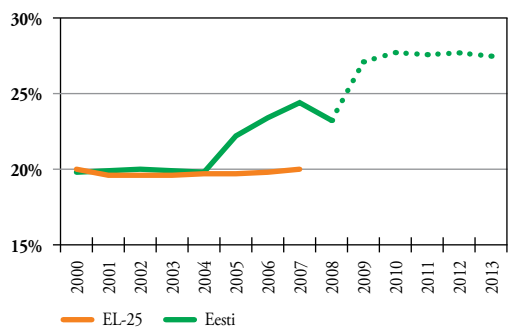
41,3%. Sarnaseimad jaotused on näiteks veel Lätis, Leedus, Poolas ja Ungaris.

Maksukoormuse suurust iseloomustab tegelik maksumäär (implicit tax rate). See leitakse kui tegelikult kogutud maksutulu jagatud maksubaasiga. Näiteks tarbimise tegeliku maksumäära puhul jagatakse kogutud tarbimismaksud (käibemaks, aktsiisid, mõned kohalikud maksud) majapidamiste lõpptarbimiskulutustega. Tööjõu tegeliku maksumäära puhul jagatakse tööjõumaksud tööjõukuludega ning kapitali tegeliku maksumäära puhul maksud kapitalilt kõigi kapitalituludega.

## Tarbimise maksukoormus kasvab, eelkõige aktsiiside tõttu

Tarbimise maksukoormus on Eestis järjekindlalt kasvanud alates Euroopa Liiduga liitumisest. Maksukoormuse tõusu eesmärgiks on korrigeerida nii tulu saamine avaliku sektori eelarvesse kui ka inimeste tarbimisharjumiste mõjutamine. Tarbimise maksukoormuse kasvu taga viimastel aastatel on olnud nii käibemaksu tõus, erandite vähendamine kui ka aktsiisimäärade kiire kasv. Käibemaksu ning aktsiiside tõstmine 2009. aastal tõi kaasa viimaste aastate suurima tegeliku maksu määrade tõusu. Aktsiiside tõus ning müügitulude kehtestamine tõstavad tegelikku maksu määrade ka 2010. aastal. Selle tulemusena on Eesti muutumas üheks kõige kõrgema tarbimise maksu määraga riigiks Euroopa Liidus. Kui 2007. aastal oli Euroopa Liidus esikolmik Taani (34%), Rootsi (28%) ja Ungari (27%), siis Eestile võime prognoosida 2010. aastaks samuti ligi 28%-list tegelikku maksu määrade.

Joonis 3. Tarbimise tegeliku maksukoormuse areng



Allikas: Eurostat, Rahandusministeerium, autorite prognoos

Aktsiisimaksude tõusu iseloomustab ilmekalt nende kasv võrreldes keskmise palgaga. Näiteks kui keskmine palk kasvab prognooside kohaselt



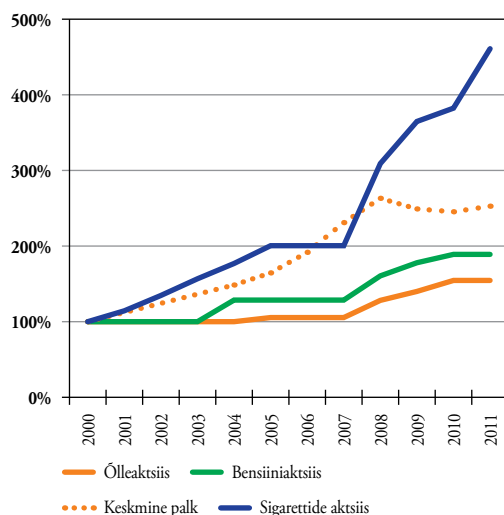
Risto Kaarna alustas Praxises külalisuurijana 2009. aasta kevadel ning sama aasta sügisest on ta Praxisse maksu- ja eelarvepoliitika analüütik. Ta on omandamas majandusteaduse magistrikraadi Tartu Ülikooli Majandusteaduskonnas. Erialadeks on majanduse modelleerimine, riigimajandus ning rahandus. Peamisteks huvivaldkondadeks on ökonomeetria, maksundus, riigi- ja kohalikud eelarved, rahvamajandus ning teadus- ja arendustegevus.

Kes kannab tegelikult maksukoormuse, sõltub majandusagentide käitumisest mitte seadusjärgsest maksukohustusest.

Tarbimise maksutamise on Eestis üks kõrgemaid Euroopa Liidus.

2011. aastaks võrreldes 2000. aastaga 2,5 korda, siis aktsiis sigarettidele on kasvanud ligi 4,6 korda. 2011. aastal moodustavad aktsiisimaks ja käibemaks kokku sigarettide lõpphinnast juba enam kui 80%. Bensiinile või õllele rakenduv aktsiisimäär on samas kasvanud oluliselt aeglasemalt võrreldes keskmise palga kasvuga. Seega võib öelda, et pahedest on just suitsetamine sattunud erilise maksukoormuse alla.

Joonis 4. Aktsiisimäärade ja keskmise palga areng 2000-2011 (2000. aasta = 100)



Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium, autorite arvutused

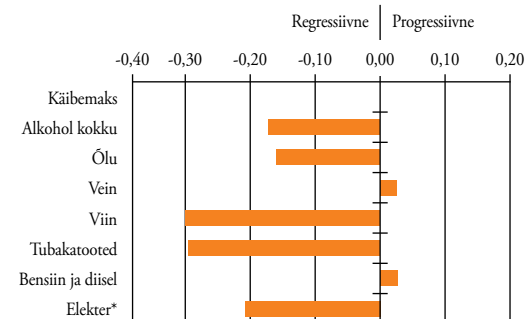
Aktsiisid, tõstes oluliselt kaupade hinda, peaksid selle tulemusena vähendama tarbimist. Eestis ongi vähenenud näiteks alkoholi või ka mootorikütuse tarbimine, mida võib vähemalt osaliselt seostada kõrgemate aktsiisimääradega. Kuid et kõigi aktsiisiga maksustatud toodete nõudlus on hinna suhtes siiski väheelastne, nt tubakatoodete puhul on Eesti kohta hinnatud elastsuseks 0,3-0,4, siis toob aktsiiside tõus kaasa küll tarbimise keskmise vähenemise, kuid samal ajal siiski ka riigieelarve tulude kasvu. Viimast vähendab küll osaliselt varimajanduse kasv.

## Tarbimismaksud mõjutavad suhteliselt enam vaesemaid inimesi

Tarbimismaksude tõusu üheks mureks jääb nende regressiivsus, see tähendab, et vaesemad leibkonnad maksavad nende maksude näol suhteliselt suurema osa enda sissetulekust. Maksude regressiivsuse mõõtmiseks võib kasutada Kakwani indeksit, mis võrdleb, kas inimeste poolt makstud maksude jaotus on ebavõrdsem

kui tulude või tarbimiskulude ebavõrdsus. Positiivne väärtus näitab, et jõukamad inimesed maksavad enam makse ja negatiivne, et vaesemad maksavad enam.

Joonis 5. Käibemaksu ja aktsiisimaksude Kakwani regressiivsuse indeksid väljaminekute suhtes, 2007



Allikas: Võrk, Paulus, Poltimäe (2008), autorite arvutused

\*Elektriaktsiisi kohta 2008. aasta prognoos

Eesti kohta tehtud analüüs (Võrk, Paulus, Poltimäe 2008) näitab, et käibemaks on inimeste sissetulekute suhtes regressiivne, sest madalama sissetulekuga inimeste seas on säästmise osakaal madalam. Seevastu lõpptarbimiskulude suhtes on makstud käibemaksu osakaal sarnane, kuna käibemaksu erandeid Eestis ei ole palju ja nende mõju maksukoormusele ei ole seetõttu ka väga suur. Üksikutest käibemaksueranditest, mis seni veel säilinud, soodustab madalam määr ravimitele ja meditsiinikaupadele suhteliselt enam vaesemaid ning soodustus raamatutele ja majutusteenustele pigem jõukamaid. Perioodiliste väljaannete käibemaksusoodustus jaguneb võrdselt.

Olulisematest aktsiisimaksudest on regressiivsed aktsiis tubakatoodetele, alkoholile ja elektrile. Alkoholiaktsiisi regressiivsus on tingitud just viinale ja õllele tehtavatest suurematest kulu- tustest vaesemate seas. Aktsiisimaks veinilt ja muudelt alkoholsetelt jookidelt on isegi pigem progressiivne. Bensiini ja diislikütuse aktsiis on samuti pigem progressiivne. Hiljuti kehtestatud uute maksude – elektriaktsiisi ja kaugkütte sisendite aktsiisi – tõus on aga regressiivne, st et suhteline maksukoormus tõuseb taas rohkem vaesematel inimestel.

## Tööjõu maksukoormus on Euroopa keskmine

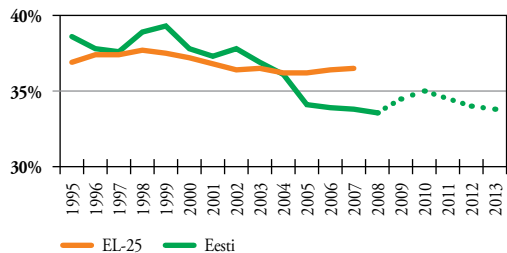
Maksud tööjõule (enamus tulumaksust, sotsiaal- maks ja töötuskindlustusmaks) moodustavad ligi poole Eesti maksutuludest. Tööjõu tegelik

Tarbimismaksud, eriti aktsiisid, tabavad enam vaesemaid inimesi.

maksusäär (maksude osa tööjõukuludes) on lähedane Euroopa Liidu keskmisele. Buumiaastatel toimus langus, kuna alandati töötuskindlustusmaks- ning tulumaksusumma ja tõsteti maksuvaba miinimumi. Kuid töötuskindlustusmaksude järsk tõus ja lisaks II samba maksude peatamine 2009. aastal tõi kaasa tööjõu maksukoormuse väikese tõusu, ulatudes ligi 35%ni tööjõukuludest. Euroopa Liidu 27 riigi keskmine kaalutud maksusumma oli 36,5% 2007. aastal, kuid see varieerub väga palju, ulatudes 44%st Itaalias kuni 20%ni Maltal.

Kuidas kujuneb tööjõu maksukoormus tulevikus sõltubki nii tulumaksu, sotsiaalmaksu kui töötuskindlustusmaksude suurusest. Kui töötuskindlustusmaksude lähitulevikus alaneb ning taastuvad maksed II sambasse, siis tööjõu maksukoormus alaneb. Samas erinevate tulumaksusoodustuste kaotamine tõstab taas ka tööjõu maksukoormust. Samuti võivad tõsta tööjõu maksukoormust võimalikud uued töötasust sõltuvad kindlustusliigid, nagu tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus või hoolduskindlustus.

Joonis 6. Tööjõu tegeliku maksukoormuse areng

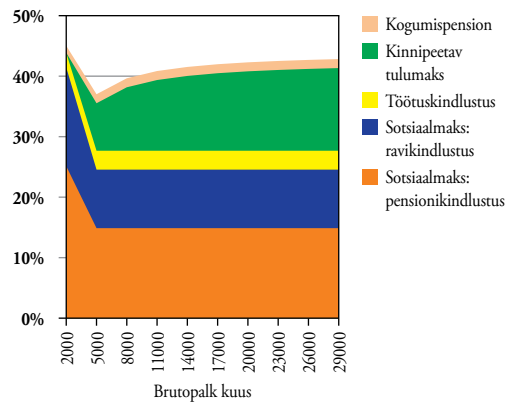


Allikas: Eurostat, Rabandusministeerium, autorite prognoos

Tööjõu maksude puhul tekib maksukiil (tax wedge) selle summa, mida peab tasuma tööjõukuludeks tööandja, ja netopalgaga vahel, mille saab kätte töötaja. Eestis on arvutuslik kinnipeetud maksude osakaal tööjõukuludest sõltuvalt palgast vahemikus 36%-43%. Maksukiil kasvab palga tõustes, sest tulumaksuvaba miinimumi roll väheneb kõrgepalgaliste jaoks. Tulevalt sotsiaalmaksu miinimumkohustusest on maksukiil kõige kõrgem väga väikese osajaga, ulatudes näiteks 1000-kroonise brutopalgaga puhul 60%ni tööjõukuludest. Siiski on tööjõumaksud Eestis võrdlemisi proportsionaalsed võrreldes teiste riikidega. Kõrgeim marginaalne maksusumma tulule on Eestis (21%) üks madalaimaid Euroopas (EL 27 riigi keskmine oli 2008. aastal 38%).

Kui palju maksukiil suurendab tööjõu kogukulusid ja seetõttu vähendab tööjõunõudlust, on

Joonis 7. Tööjõu maksukiil erineva brutopalgaga korral 2009



Allikas: autorite arvutused

empiiriline küsimus. Mida vähem paindlik on tööjõunõudlus, seda enam kanduvad kõrgemad maksud üle tööjõu kogukuludesse. Muidugi ei saa ära unustada, et kõrgemaid tööjõumakse osaliselt kompenseerivad maksutulust eest pakutavad avaliku sektori poolt teenused, nt töötajate täiendkoolitust või tervishoiuteenused, mis omakorda tõstavad töötajate produktiivsust.

Üldiselt on arvatud, et tööjõu maksukoormus kandub täielikult üle töötajatele ehk maksude tõustes töötajate kättesaadav tulu väheneb. Teiste riikide kogemusest on teada, et minimeerimaks efektiivsuse kadu, peavad tööjõumaksud olema madalamad neil töötajatel, kelle reageerimine rahalistele stiimulitele on suurem. Näiteks peaks olema tööjõumaksud väiksemad madalpalgalistele töötajatele või pensionieas töötajatele, kuna nemad lahkuvad tööturult kergemini erinevate hüvitiste peale. Madalpalgalist tööjõudu on ka lihtsam asendada tehnikaga. Kõrgepalgaliste tööjõupakkumine on vähem elastne maksude suhtes, kuid neil on lihtsam muuta palgatulu ettevõtlustululuks, kui selle maksukoormus on madalam, või hoopis lahkuda riigist madalamate tööjõumaksudega riiki.

Eesti kohta ei ole maksude mõju tööjõupakkumisele otse analüüsitud, sest tööjõumaksude varieeruvus on olnud väga väike. Kasutades ökonomeetrist analüüsi, leidis Staehr (2008) Eesti kohta, et keskmistel palgarühmadel on tööturul osalemise elastsused suuremad kui madala ja kõrge palgaga inimestel. Selle alusel leidis ta, et tulumaksuvaba miinimumi tõstmise mõju on efektiivsuse suurem kui üksikisiku tulumaksu alandamine. Samuti on rahvusvahelised organisatsioonid soovitanud tööjõumaksude alandamist eelkõige madalpalgalistel (OECD 2009).

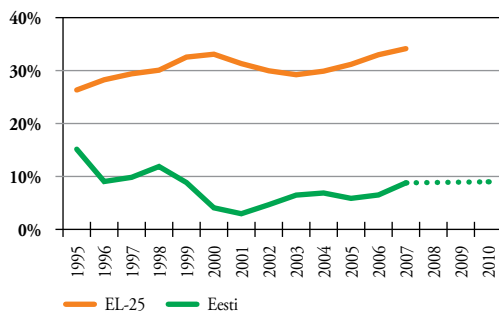
Lähiaastate tööjõu maksukoormuse areng on teadmata.

Tööjõumaksude alandamine madalpalgalistel mõjutab tööhõivet rohkem.

## Ettevõtlussõbraliku maksusüsteemi kõik mõjud ei ole veel selged

Eesti eesmärgiks on olnud hoida maksusüsteem võimalikult ettevõttesõbralik. Alates 2000. aastast kehtiva ettevõtte tulumaksusüsteemi tulemusena langes efektiivne kapitali ja ettevõtlustulu maksukoormus oluliselt. Euroopa Komisjoni raporti kohaselt oli tegelik maksumäär ettevõtlustulule 1996-1999 aastal keskmiselt 9,9% ning 2000-2007 aastatel keskmiselt 5,8%, ehk toimus pea kahekordne maksukoormuse alanemine (European Commission 2009). Sellega on Eesti madalaima tegeliku maksumääraga riik Euroopa Liidus.

Joonis 8. Ettevõtlustulu tegelik maksumäär



Allikas: Eurostat, autorite prognoos

Rahvusvaheliselt on kapitalimaksude, sh ettevõtte tulumaksu majanduslikku otstarbekust analüüsitud palju, kuid ühest väga veenvat vastust sellele küsimusele pole seni leitud. Rahvusvahelise kirjanduse põhjal saab öelda, et tulumaksumäär on siiski mõju investeringute rahvusvahelisele liikumisele ja ka olemasolevate investeringute suurenemisele. Kõige tundlikum tulumaksumäär muutuse suhtes on aga just kasumi liigutamine riikide vahel rahvusvaheliste ettevõtete poolt. Ka viimane Eesti inimarengu aruanne rõhutab Eesti ettevõtlustulu peamise probleemina seda, et puudub seos majanduskasvu, Eestis teenitud kasumi ja siin makstud ettevõtte tulumaksu vahel, kuna ettevõtetel on võimalik manipuleerida kasumi näitamise ja väljavõtmise kohaga (Trasberg 2010).

Ettevõtlustulu maksustamise muutuste mõjude kohta tehtud senised uuringud on olnud napid. Reformijärgsed aastad on Eestis näidanud, et ettevõtete tulumaksulaekumine vähenes esimestel aastatel ligi kaks korda, kuid mõne aasta pärast saavutas reformieelse taseme. Kasvanud on nii sisemaised kui välismaised investeringud Eestisse, kuid maksusüsteemi mõju eristada selles on olnud väga raske.

Eesti tulumaksusüsteemi kohta tehtud uuringutes on pakutud, et 2000. aasta reform suurendab pikaajaliselt investeringuid, kuid kokkuvõttes võib ühiskonna heaolu väheneda, kuna lühiajaliselt maksutulud ja eratarbimine langeb (Funke 2002, Funke ja Strulik 2006). Soome ja Eesti maksusüsteemide võrdluses on leitud, et kapitali siirdumine Eestisse on siiski kallim, kui selle reinvesteering Soome ja suures osas on Eesti maksusüsteemi soodsuse puhul tegemist pettekujutlusega (Kari ja Ylä-Liedenpohja 2005). Lisaks on näidatud (Hazak 2008), et tulumaksusüsteemi muutmine tõi kaasa jaotamata kasumi osatähtsuse märkimisväärse suurenemise ettevõtete kogukapitalis, aga ettevõtted ei pruugi seda suunata investeringuteks, vaid võivad suurendada hoopis likviidseid varasid.

Lisaks väheneb praeguse maksusüsteemiga võimalus teha maksusüsteemis erandeid, et soodustada just osasid tegevusi, näiteks investeringuid teadus- ja arendustegevuse valdkonda. Samuti on välja toodud, et väheneda võib majanduse restruktureerimise võime, sest ettevõtted eelistavad siseseid investeringuid (OECD 2009).

Seega ei ole praeguseks lõpuni selge, millise mõjuga on olnud ettevõtlustulu tegeliku maksukoormuse alandamine nii ettevõtlusele, maksutuludele kui majanduse arengule. Täiendavad uuringud peavad andma sellele vastuse.

Lisaks madalale ettevõtlustulu maksustamisele on Eestis, sarnaselt teiste Kes- ja Ida-Euroopa riikidega, väga madal varanduse maksustamine (nt maksud kinnisvaralt, maalt, autodelt). Eurostati andmetel moodustasid varanduse maksud Eestis 2007. aastal ca 0,6% SKPst, olles madalaim liikmesriikide seas ja mitu korda väiksem Euroopa Liidu riikide keskmisest (kaalutud keskmine 2,9%).

## Majanduskriisi aegsed muudatused suurendasid tarbimise ja tööjõu maksustamist

Praeguse kriisi ajal on tehtud mitmeid maksumuudatusi eesmärgiga kiiresti suurendada eelarvetulusid. Osad nendest muutustest langesid kokku pikaajaliste eesmärkidega, osa mitte. Kooskõlas pikaajaliste eesmärkidega on aktsiiside ja käibemaksu tõstmine ning käibemaksu erandite vähendamine. Töötuskindlustusmaksete tõstmine

Eesti tegelik  
maksukoormus  
ettevõtlustulult on  
Euroopa madalaim.

Varanduse maksude  
osakaal on Eestis  
madalaim.

oli otseses vastuolus tööjõumaksude pikaajalise alandamise eesmärgiga, kuid tehti lähtudes lühiajalisest vajadusest suurendada kulutusi töötushüvitistele ja aktiivsetele tööturumeetmetele.

Muudatuste alla võib lugeda ka varem planeeritud tulumaksumäära langetamise ja tulumaksuvaba miinimumi tõstmise ärajätmise, mis mõjutaksid eelkõige tööjõudu, kuid ka sotsiaaltoetusi ja tulu kapitalilt. Vörk, Paulus ja Poltimäe (2008) leidsid, et planeeritud muudatuste tulemusena oleks suhteliselt enam võitnud kõrgema sissetulekuga inimesed ja kogu tulumaksusüsteem oleks muutunud vähem progressiivseks ning netotulude ebavõrdsus oleks suurenenud. Seega nende muutuste ärajätmine muutis süsteemi pigem progressiivsemaks. Lisaks kaotati mõned mahaarvamised maksustatavast tulust ja ka täiendav maksuvaba tulu esimese lapse pealt, mis on küll kooskõlas lihtsa maksusüsteemi eesmärgiga, kuid tõstab eelkõige tööjõu tegelikku maksumäära, kuna ligi 90% tulumaksust tuleb just töise tulu pealt.

Viimaks tasub mainida hiljuti toimunud riigilõivude tõusu, mis oli samuti pigem regressiivne. Tõsteti ka ametiauto kasutamise erisoodustust, mis muutis maksusüsteemi pigem progressiivsemaks.

## Eesti maksusüsteemi dilemmad

Võttes kokku Eesti arengukavades toodud maksupoliitika eesmärgid, viimastel aastatel toimunud muutused maksukoormuses ja selle jaotuses ning majanduskriisi-aegsed maksumuudatused, näeme, et Eesti maksusüsteem on selgelt orienteeritud tarbimise ja ka tööjõu maksustamisele. Ettevõtlustulu ja varanduse tegelik maksukoormus on seevastu madalaim Euroopa Liidu riikide seas.

Näibki, et praegu on Eesti maksusüsteemi peamine otsustuskohd, kas jätta tegelikud maksud ettevõtlustulult ja varanduselt madalaks, säilitades tugevad stiimulid saada ettevõtlustulu töötasu asemel ning akumuleerida vara, või siiski suurendada ka nende maksustamist. See võimaldaks alandada tööjõumaksu koormust ja mitte tõsta nii suures ulatuses tarbimismakse.

Ehkki tööjõu maksukoormus tõusis majanduskriisi ajal, siis perspektiivis plaanitakse seda vähendada. Siin on aga probleemiks see, et enamuse tööjõu maksukoormusest põhjustab Eestis sotsiaalmaks, mis on aga otseselt seotud sotsiaalkindlustuse rahastamisega. Seetõttu

*Tabel 1. Masu-aegsed olulisemad maksumuudatused*

Muudatus	Peamine maksubaas	Mõju maksukoormuse jaotusele
Käibemaksu tõus	Tarbimine	Kergelt regressiivne
Alkoholi- ja tubakaaktsiisi tõus	Tarbimine	Veinile progressiivne Õllele, kangele alkoholile, tubakatoodetele regressiivne
Mootorikütuse- ja elektriaktsiisi tõus	Tarbimine	Mootorikütusele progressiivne Elektrile regressiivne
Müügitulu tõus	Tarbimine	Kergelt regressiivne
Töötuskindlustusmaksu tõus	Tööjõud	Progressiivne kogu tulujaotuse suhtes Proportsionaalne töise tulu suhtes
Tulumaksuvabastus esimese lapse järgi tühistati	Tööjõud	Neutraalne
Maksustatavast tulust mahaarvamiste vähendamine	Tööjõud	Tulumaks progressiivsemaks
Maamaksu alampiiri tõstmine	Kapital	Maamaks progressiivsemaks
Tulumaksumäära alandamise tühistamine	Tööjõud, kapital	Tulumaks progressiivsemaks
Tulumaksuvabastuse tõstmise tühistamine	Tööjõud	Tulumaksu progressiivsus väheneb

*Allikas: seaduste muudatused, autorite hinnangud*

eeldaks tööjõu maksukoormuse langetamine sotsiaalmaksu alandamise teel ka sotsiaalvaldkonna rahastamise muutmist. Seetõttu palju pakutud sotsiaalmaksu lae asemel, mis alandab maksukoormust kõrgepalgaliste jaoks, tasuks pigem kaaluda maksuvaba tulu tõstmist teiselt tulult, mis alandab maksukoormust enam madalpalgaliste jaoks. Viimane oleks ka tööturu seisukohalt mõistlik, sest nii rahvusvahelised kui ka Eesti uuringud näitavad, et just madalpalgaliste hõive on tundlikum maksukoormuse suhtes.

Kui tööjõu maksukoormuse alanedes soovitakse siiski säilitada avaliku sektori üldine tase ning ei soovita suurendada makse ettevõtlustulult ja varanduselt, siis tuleb järelikult veelgi suurendada tarbimismakse. Tarbimise maksukoormus on aga peale viimaseid maksutõuse jõudnud juba Euroopa riikide seas ühe kõrgeima tasemeni. Lähiperspektiivis kasvavad lisaks ka maksud keskkonnaressurssidele, sh energiale, mis praegu jäävad veel allapoole Euroopa keskmist taset. Tarbimismaksude osakaalu kasvamine suurendab eelarvetulude tundlikkust majandussüklite suhtes, mida soovitakse aga vähendada. Samuti suurendavad tarbimismaksud suhteliselt kiiremini vaesemate elanike maksukoormust. Maksusüsteemi regressiivsust saaks vähendada võimalike eranditega tulumaksu või käibemaksusüsteemis, aga kõiki erandeid soovitakse samuti vältida.

Kokkuvõttes näeme, et Eesti maksusüsteem pakub piisavalt võimalusi anda erinevaid rõhuasetusi kas töötamisele, ettevõtlusele, eelarve stabiilsusele või tulude ümberjaotusele. Loodame, et maksude mõjude üha suurenev uuringute hulk annab kõigile poliitikakujunduses osalevatele pooltele võimaluse kaaluda erinevate maksu-meetmete otstarbekust ja sobivust enda eelistuste realiseerimisel.

Peamine otsustamise koht on, kas jätkata ettevõtlustulu ja varanduse madala maksustamisega.

## Täiendavat lugemist

- ☛ European Commission (2009). Taxation Trends in the European Union.
- ☛ Funke, M. (2002). Determining the Taxation and Investment Impacts of Estonia's 2000 Income Tax Reform. Finnish Economic Papers 15, No 2, 102-109.
- ☛ Funke, M. Strulik, H. (2006). Taxation, Growth and Welfare: Dynamic Effects of Estonia's 2000 Income Tax Act. Finnish Economic Papers 19, No 1, 25-38.
- ☛ Hazak, A. (2008) Capital Structure and Dividend Decisions Under Distributed Profit Taxation. Doktoritöö, Tallinna Tehnikaülikool.
- ☛ Kari, S, Ylä-Liedenpohja J. (2005). Cost of Capital for Cross-border Investment: The Fallacy of Estonia as a Tax Haven. VATT Discussion Papers 367.
- ☛ KPMG, PRAXIS, Staehr, K. (2010). An analysis of tax incentives to promote research and development in Estonia. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.
- ☛ OECD (2009). Estonia. OECD Economic Surveys. Volume 2009/3. April 2009.
- ☛ Staehr, K. (2008). Estimates of employment and welfare effects of labour income taxation in a flat-tax country: the case of Estonia, Bank of Estonia, Working Paper No 3/2008.
- ☛ Trasberg, V. (2010). Maksukeskkond, ettevõtlus ja inimarengu võimalused. Kogumikus Eesti Inimarengu aruanne 2009, ptk 6.4. Eesti Koostöö Kogu.
- ☛ Vörk, A., Paulus, A., Poltimäe, H. (2008) Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotusele. PRAXISE Toimetised 42/2008.



Poliitikaanalüüs on Poliitikauuringute Keskuse Praxis väljaannete sari, mille eesmärgiks on analüüsida Eesti sotsiaal-, majandus- ja avaliku sektori poliitikaid, juhtida tähelepanu alternatiivsetele valikutele ning innustada avalikku arutelu. Väljaannetes avaldatud seisukohad kajastavad autorite isiklike vaateid. Väljaannete autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Poliitikaanalüüsis sisalduva teabe kasutamisel palume korrektselt allikale viidata.



Praxise mõttehommik on poliitikakujundajatele ja kodanikuühendustele suunatud poliitikaseminaride sari, mille eesmärgiks on innustada argumentidele tuginevat diskussiooni. Praxise mõttehommiku raames toimuvate seminaride fookuses on erinevad poliitikavaldkonnad, mis on valitud vastavalt Praxises läbi viidavatele analüüsidele ja ühiskonnas aktuaalsetele teemadele nii Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis kui 2011. aasta Riigikogu valimiste eel. Jälgi diskussiooni ja osale [mottehommik.praxis.ee](http://mottehommik.praxis.ee).



Poliitikaanalüüsi valmimist toetas Vabaühenduste fond, mida rahastavad Norra, Island ja Liechtenstein Avatud Eesti Fondi vahendusel.