

Valimislubaduste analüüs: maksusüsteemi erinevad tulevikud

Risto Kaarna

Poliitikauuringute Keskus Praxis jälgib Riigikogu 12. koosseisu valimistega seonduvat valimisdebatti ja koostab erakondade valimisprogrammide sõltumatu analüüsi. Kasutatakse erakondade poolt avaldatud materjali ning esitatakse selle põhjal ekspertarvamus. Analüüside eesmärk on edendada avalikku arutelu ja kodanike osalust poliitika kujundamises.

Analüüsi eesmärgi eelneval Riigikogu valimistel saadikukohti saanud erakondade - Eestimaa Roheliste, Eestimaa Rahvaliidu, Isamaa ja Res Publica Liidu, Keskerakonna, Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna, maksuteemalisi valimislubadusi. Maksulubadusi on

vaadatud lähtuvalt sellest, kuidas need mõjutaksid maksusüsteemi põhieesmärkide täitmist.

2011. aasta Riigikogu valimistel on maksuteemad valimisprogrammides kooskõlas erakondade üldisema maailmavaatega. Räägitakse näiteks üldise maksukoormuse langetamisest kas vaesematele või jõukamatele, käibemaksusoodustuste tegemisest, astmelise tulumaksu kehtestamisest, maksusoodustustest ettevõtetele või maksutõusudest suitsetamisele või keskonnasaastamisele. Välja on pakutud nii uudseid, varem kehtinud kui ka vanu, kuid läbiproovimata lahendusi.

Soovitused valijale

- Kes soovivad maksusüsteemi poolt suuremat ümberjaotust jõukamatelt vaesematele või linnapiirkondadelt maapiirkondadele võiksid eelistada Sotsiaaldemokraate, Keskerakonda või Rahvaliitu.
- Kes soovivad kõrgepalgalistele madalamat maksukoormust, kuid kõrgemaid aktsiise, võiksid eelistada Reformierakonda või IRL-i.
- Kes soovivad maksusüsteemi suuremat rolli majanduse stabiliseerimisel, võiksid valida praeguseid opositsioonierakondi: Keskerakonda, Sotsiaaldemokraate, Rahvaliitu või Rohelisi.
- Kes soovivad pigem lihtsamat, eranditeta maksusüsteemi, võiksid eelistada Reformierakonda või IRL-i.
- Kes soovivad kõrgemat kapitali maksustamist, võiksid eelistada Sotsiaaldemokraate, Rohelisi või Rahvaliitu.

Eesti maksukoormuse jaotus erineb Euroopa Liidu keskmisest jaotusest

Maksusüsteemi iseloomustamise üks võimalustest on teha seda läbi maksukoormuse. Majandusliku funktsiooni järgi jagatakse maksud tavaliselt kolmeks: tarbimis-, tööjõu- ning kapitalimaksud. Eraldi võib ka käsitleda keskkonnamakse, mille alla kuuluvad osad tarbimis- ja kapitalimaksud ning lisaks keskkonnatasud.

Tarbimismaksud (käibemaks, aktsiisid, mõned kohalikud maksud) on Eestis järjekindlalt kasvanud alates Euroopa Liiduga liitumisest. Need moodustavad kogu maksutulust praegu ligi 40%. Tarbimise maksukoormuse kasvu taga on viimastel aastatel olnud nii käibemaksu-määrade tõus, erandite vähendamine kui ka aktsiisimäärade kiire kasv. Aktsiiside tõus ning müügitulu kehtestamine tõstis tarbimise maksukoormust veel ka 2010. aastal. Selle tulemusena on Eesti muutumas üheks kõige kõrgema tarbimise maksumääraga riigiks Euroopa Liidus.

Maksud tööjõule (enamus tulumaksust, sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks) moodustavad ligi poole Eesti maksutuludest. Tööjõu tegelik maksumäär (maksude osa tööjõukuludes) on lähedane Euroopa Liidu keskmisele. Buumiaastatel toimus maksustamise langus, kuna langetati tulumaksu määrade ja töötuskindlustusmaksude ning tööstuskindlustusmaksude järsk tõus ja II pensionisamba maksete peatamine 2009. aastal tõid kaasa tööjõu maksukoormuse väikese tõusu, ligi 35%ni tööjõukuludest.

Eesti maksusüsteemi suurim küsimus on ettevõtete tulumaksusüsteem. Alates 2000. aastast kehtiva ettevõtte tulumaksusüsteemi tulemusena langes kapitali ja ettevõtetulude tegelik maksukoormus oluliselt. Sellega on Eesti madalaima tegeliku maksumääraga riik Euroopa Liidus. Siiski jätkab ettevõtete tulumaksu järsku langust üle terve liidu, samal ajal Eesti ettevõtetulude tegelik maksumäär on kergelt tõusnud.

Maksusüsteemi eesmärgid

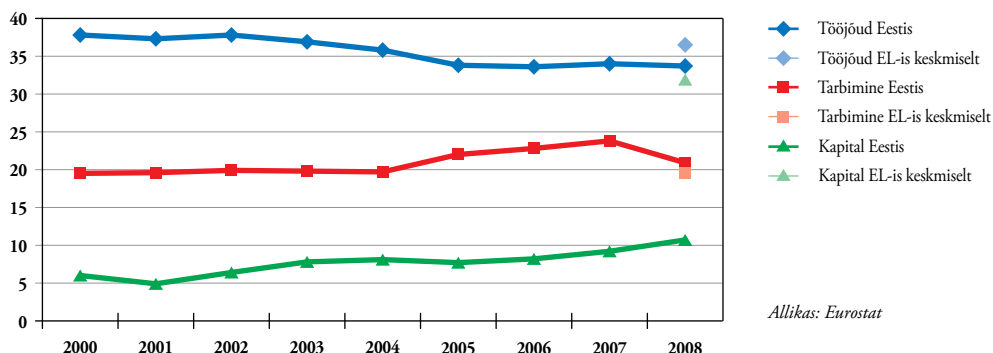
Igal maksul on mõju maksusüsteemi eesmärkide täitmisele. Võib välja tuua neli tähtsamat maksusüsteemi eesmärki:

- Tulu kogumine valitsussektori eelarvesse, et pakkuda teenuseid ja toetusi. Eristatakse:
 - tulu keskvalitsuse eelarvesse
 - tulu kohalike omavalitsuste eelarvetesse
 - tulu sotsiaalkindlustusfondidesse (Töötukassa ja Haigekassa)
- Majanduse stabiliseerimine, et jahutada liiga kiiret majanduskasvu ja ergutada liiga aeglast majanduskasvu
- Inimeste ja ettevõtete käitumise mõjutamine, sealhulgas
 - positiivse välismõjuga tegevuste ergutamine
 - negatiivse välismõjuga tegevuste pärssimine
- Tulude ja tarbimisvõimaluste ümberjaotus erinevate tulutasemetega inimeste vahel

Maksude kehtestamisel või muutmisel peetakse veel silmas, et maksudega ei kaasneks ebasoovitavaid kõrvalmõjusid, oleksid lihtsalt administreeritavad, maksumaksjale arusaadavad ja kooskõlas ühiskonna õiglustundega.

Enamus maksudest täidab korraga mitut eesmärki, kuid erineva tugevusega. Näiteks astmeline tulumaks kogub tulu eelarvesse, stabiliseerib majandust, jagab ümber tulusid, kuid mõjutab negatiivselt inimeste ja ettevõtete käitumist ning muudab maksusüsteemi keerukamaks. Näiteks sotsiaalmaksu lagi vähendab sotsiaalkindlustusfondide tulusid, vähendab ka maksusüsteemipoolset majanduse stabiliseerimist, langetab suurema sissetulekuga inimeste maksukoormust, kuid soodustab kõrgepalgaliste töökohtade teket. Näiteks käibemaksu langetamine esmatarbekaupadele vähendab riigieelarve tulu, muudab maksusüsteemi keerulisemaks, kuid suurendab vaesemate inimeste tarbimisvõimalusi.

Joonis 1. Maksukoormus majandusliku funktsiooni järgi (%)



Järgnevalt on kokku võetud kõik erakondade maksulubadused ja antud neile hinnang, kuidas lubaduste täitmine mõjutaks eelpool loetletud maksusüsteemi eesmärkide täitmist. See võimaldab meil vaadata, millised maksusüsteemi eesmärgid erakonnad enam rõhutavad. Tulemuste võrdlemisel tuleb muidugi silmas pidada, et erakondade maksulubaduste kõrval on soovitatav vaadata juurde ka seda, milliseid toetusi või teenuseid erakonnad täiendavate maksutulude eest plaanivad pakkuda või mida kärpida, kui makse langetatakse.

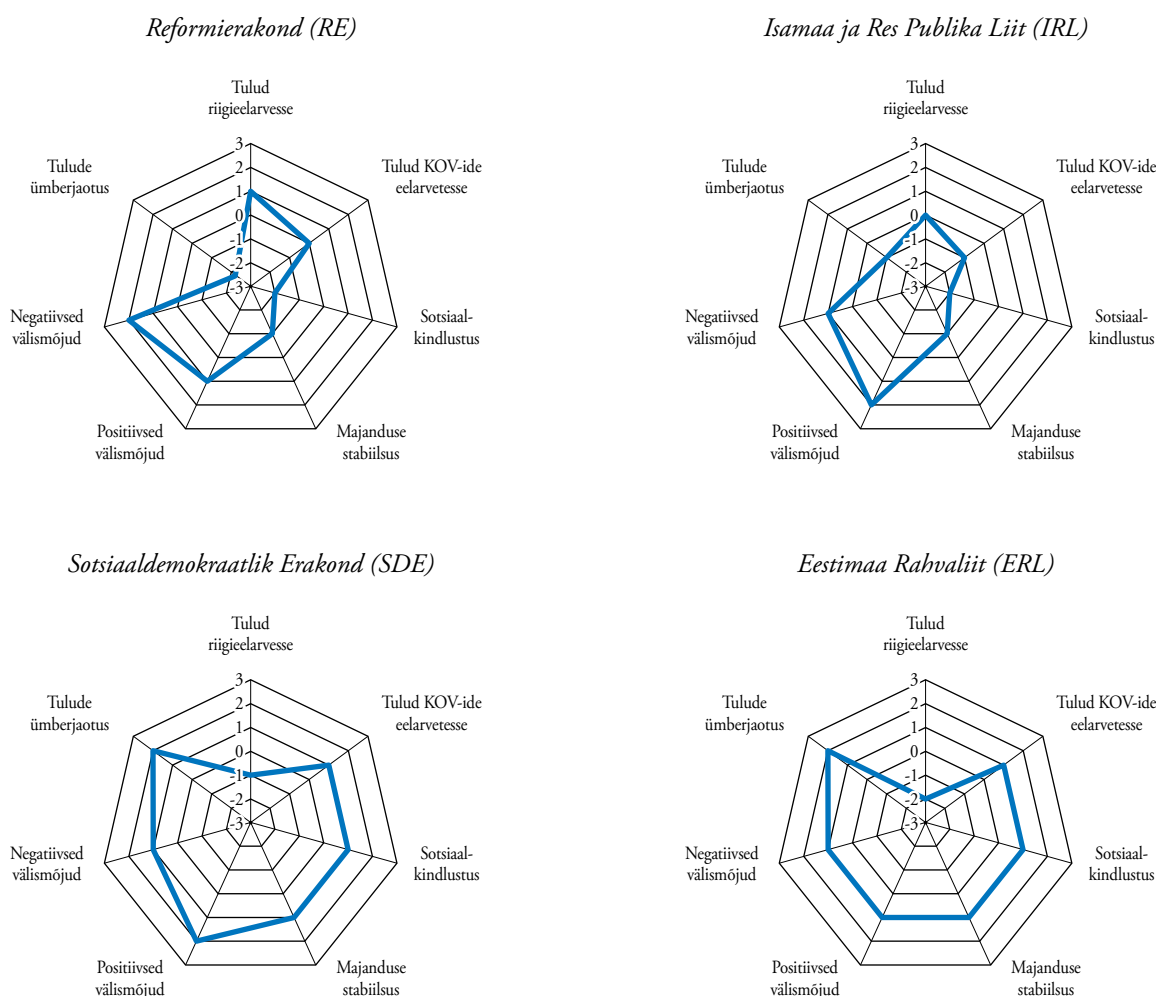
Erakondade ettepanekute analüüsimisel lähtume praegusest olukorrast. Hetkel on Eesti valitsussektor tervikuna eelarve kerges puudujäägis, Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt on puudujääk 2011. aastal 1,6% SKP-st. Sellest enamus on keskvalitsuse kanda, väiksem osa on kohalikel omavalitsustel (KOV-idel) ning sotsiaalkindlustusfondid (Töötukassa, Haigekassa) on kerges ülejäägis. Eesti maksutulud on suures sõltuvuses majandussüklis, ehk maksusüsteemi stabiliseeriv funktsioon on alatäidetud. Maksusüsteemis esineb suhteliselt vähe erisusi, mis toetaksid positiivseid välismõjusid (näiteks kõrge lisandväärtusega töökohad). Veidi rohkem on neid, mis pärsivad negatiivseid välismõjusid (näiteks aktsiisid).

Eesti maksusüsteem tervikuna on suhteliselt neutraalne, tööjõumaksude väikest progressiivsust (jõukamate maksukoormus on kõrgem) tasakaalustab tarbimismaksude väike regressiivsus (vaesemate maksukoormus on kõrgem).

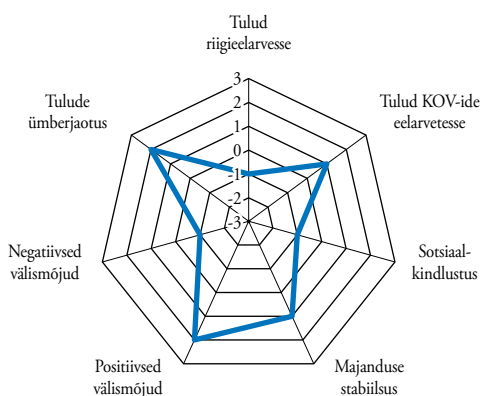
Maksupoliitilised valimislubadused radaritel

Järgnevalt on graafiliselt esitatud kvalitatiivsed hinnangud erakondade valimislubaduste mõju kohta maksusüsteemi eesmärkide täitmisele. Positiivne numbriline väärtus tähistab eesmärgi täitmise parandamist ning negatiivne vastavalt liikumist halvemuse poole. Arvestuslikult tähistab tulude ümberjaotuse eesmärgi positiivne number tulude liikumist jõukamatelt vaesematele. Hinnangute andmisel oleme lähtunud programmides esitatud ettepanekutest, mida erakonnad soovivad ellu viia ning millised on lubaduste võimalikud mõjud ühiskonnale. Me ei võta seisukohta, milline lubadus võiks olla ühiskonna jaoks tervikuna parim, sest maksusüsteemile seatud ülesanded on erinevate ühiskonnarühmade jaoks erineva kaaluga.

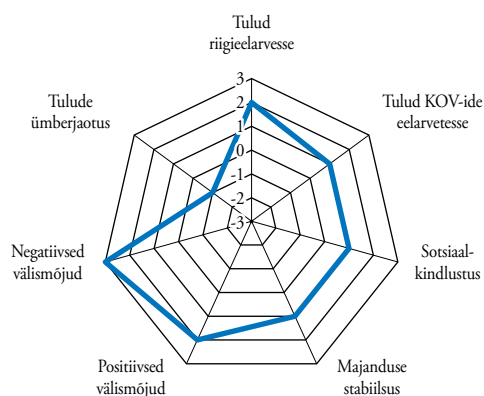
Joonis 2. Erakondade maksulubaduste mõjud maksusüsteemi eesmärkide täitmisele



Keskerakond (KE)



Erakond Eestimaa Rohelised (EER)



Riigisektori tulude puhul on kasutatud erinevaid lähenemisi

Vaid mõned üksikud väljakäidud maksupoliitilised lubadused on valitsussektori tulude suhtes neutraalsed. Näiteks SDE lubadus maamaksu ümber teha kinnisvaramaksuks ilma maksukoormust tõstmata ning EER-i plaan brutotulu ümber arvestada, et see sisaldaks sotsiaalmaksu, ei mõjuta oluliselt riigi tulusid. Samal ajal on paljud lubadused sõnastatud ilma konkreetsete numbritega või ajaplaanita, seega on kvantitatiivseid hinnanguid iga lubaduse mõjust valitsussektori tuludele võimatu välja tuua. Siinkohal toodud hinnangud on pigem kvalitatiivsed ning viitavad mõju suunale. Mitmed erakondade lubadused mõjutavad sama eesmärki erinevas suunas. Sellisel juhul oleme ise andnud hinnangu, milline lubadustest on suurema mõjuga ning välja toonud netomõju.

Kui vaadata erakondade maksulubaduste mõju maksukoormusele maksude majanduslike funktsioonide lõikes, siis erinevaid kombinatsioone on sama palju kui erakondi. Tööjõu maksustamist soovivad tõsta EER, KE ja SDE. Viimased kaks soovivad kõrgepalgaliste maksukoormuse tõusu arvel langetada esmatarbekaupade maksustamist. Viimast soovib ka ERL. Vastupidiselt

Tabel 1. Erakondade lubaduste mõju maksukoormusele majandusliku funktsiooni järgi

	Tööjõud	Tarbimine	Kapital
RE	Vähendab	Suurendab	Jätab samaks
IRL	Vähendab	Suurendab	Vähendab
EER	Suurendab	Suurendab	Suurendab
KE	Suurendab	Vähendab	Jätab samaks
ERL	Jätab samaks	Vähendab	Suurendab
SDE	Suurendab	Vähendab	Suurendab

RE ja IRL tahavad suurendada tarbimise maksustamist ja langetada tööjõumakse. IRL soovib lisaks vähendada ka kapitali maksustamist, kaotades maamaksu. Kapitali maksustamist soovivad pigem tõsta SDE, ERL ja EER, samas kui KE ja RE plaanivad selle jätta muutmata.

Kui vaadata erakondade maksupoliitiliste lubaduste mõju erinevatele valitsussektori tuludele, siis on lähenedes samuti erinevad.

SDE, ERL-i ja KE lubadused vähendaksid riigieelarve tulusid, peamiselt tänu käibemaksuerisustele, erisoodustumaksu vabastustele või tulumaksuvaba miinimumi tõstmisele. KE ja SDE tasakaalustaksid seda astmelise tulumaksuga, SDE täiendavalt automaksu kehtestamisega ja ettevõtete kasumite tulumaksu taastamisega ning ERL Eestist väljaminevate kasumite kõrgema maksustamisega. Samal ajal lubavad need kolm erakonda suurendada kohalike omavalitsuste tulubaasi neile laekuva füüsilise isiku tulumaksu osa tõstmise ning kütuseaktsiisi sihtmärgistamisega. RE, SDE, EER ja ERL kavatsesid suurendada sotsiaalkindlustusfondide tulusid läbi tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse loomise. KE näeb aga ette sotsiaalmaksusoodustusi pikaajalistele töötutele ja laagrites töötavatele lastele.

RE ja EER suurendaksid veidi riigieelarve tulusid, IRL jätkaks need samaks. Kõigi kolme puhul on välja toodud alkoholi- ja tubakaaktsiisi tõus, EER-il täiendavalt finantstehingute maksustamine ning ökoloogilise maksureformi elluviimine. IRL vähendaks KOV-ide tulusid läbi maamaksu kaotamise, RE nende tulubaasi ei muudaks, EER lubaks KOV-idel teatud vahemikus oma tulumaksubaasi muuta. RE ja IRL-i programmid näevad ette sotsiaalkindlustusfondide tulude vähendamist läbi sotsiaalmaksulae kehtestamise ja töötuskindlustusmaksude vähendamise. EER plaanib sotsiaalmaksubaasi laiendada.

Majanduse stabiliseerimisega lubab läbi maksupoliitika tegeleda praegune opositsioon

Üldiselt on tähtsaimad majanduse automaatsed fiskaalsed stabilisaatorid progressiivne tulumaks ning ettevõtete tulumaks. Eestis täidab seda funktsiooni väiksel määral üksikisiku tulumaksuvaba miinimum. Kui majanduskasvu ajal inimeste sissetulekud kasvavad, siis ka keskmine tegelik maksukoormus kasvab. See jahutab majandust ning majanduslanguse ajal toimub vastupidine. Igasugune tulumaksusüsteemi progressiivsemaks tegemine aitab seega majanduse stabiilsusele kaasa. EER ja ERL kavatsevad seda teha tulumaksuvaba miinimumi tõstmisega, KE ja SDE astmelise tulumaksuga. Samas on Eesti puhul võimalik, et majanduse stabiliseerimine pärsib pikaajalise majanduskasvu potentsiaali, kuna avatud väikeriigina on majanduse paindlikkus üks kasvumootoritest.

Inimeste käitumise mõjutamisega tegelevad kõik erakonnad

Erakonnad on välja käinud hulgaliselt lubadusi, mis soosivad positiivseid välismõjusid tekitavaid tegevusi. Nende näideteks on sotsiaalmaksu soodustus pikaajalistele töötutele nende töölesaamisel (IRL, KE), erisoodustusmaksu soodustus haridus- ja/või tervishoiu kulutustele (kõik, va ERL) ja soodustused ja toetused tegevustele, mis säästavad keskkonda (ERL, SDE).

Samal ajal pakuvad erakonnad välja mitmeid lahendusi, mis pärsivad negatiivseid välismõjusid tekitavaid tegevusi. Ühe näitena võib tuua alkoholi- ja tubakaaktsiisi tõstmise (RE, IRL ja EER). EER-i puhul võib välja tuua selle, et nende programm sisaldab hulgaliselt lubadusi nii positiivsete kui ka negatiivsete välismõjude kohta. KE ja SDE lubavad alandada erimärgistusega diislikütuse aktsiisi, mis võib soodustada negatiivset välismõju keskkonnale.

Tulude ümberjaotuses jagunevad erakonnad kaheks

RE, IRL-i ja EER-i lubadused muudavad maksusüsteemi regressiivsemaks, kuna alkoholi- ja tubakaaktsiis on suhteliselt enam madalama tulutasemega inimeste maksukoormus. Täiendavalt muudab maksusüsteemi regressiivsemaks sotsiaalmaksulagi (RE ja IRL) ning ravi-

kindlustusmaksu laiendamine pensionidele, mis ületavad teatud taset (EER). Ülejäänud erakondade (KE, SDE ja ERL) programmid näevad ette maksusüsteemi progressiivsemaks muutmist astmelise tulumaksu kehtestamisega või käibemaksu soodusmäära rakendamise abil osadele kaubagruppidele.

Programmid on sarnaselt üldsõnalised

Erakondade programmide ühisosana maksupoliitiliste lubaduste võib välja tuua selle, et paljud neist on sõnastatud ilma konkreetsete numbriteta või ajaraamistikuta. See tekitab olukorra, kus nende lubaduste oodatavat mõju ning nende hilisemat täitmist on raske objektiivselt mõõta.

Samuti jääb silma lubaduste vähene seotus eesmärkidega, kui need on üldse sõnastatud. Näiteks maksukoormuse langetamise või tõstmise mainimine programmis eeldaks selgitusi, millest avalike hüvivate tarbijad ilma jäävad või mida nad juurde saavad. Teisisõnu on programmides avaliku sektori tulude ja kulude pool nõrgalt seotud.

Põhijäreldused

- Maksukoormuse muutmisele lähenevad kõik erakonnad erinevalt
- Praeguse opositsiooni lubadused on majanduse stabiilsust suurendavad
- Kõik erakonnad lubavad maksusoodustuste või -tõusudega meie käitumist positiivselt mõjutada
- Mõned erakonnad toetavad tulude ümberjaotusega vaesemaid inimesi
- Suur hulk lubadusi on ilma konkreetsete numbriteta ning ilma ajaplaanita
- Maksulubadused ehk riigi tulude pool on nõrgalt seotud riigi raha kulutamisega.

Kasutatud lühendid

EER – Erakond Eestimaa Rohelised
ERL – Eestimaa Rahvaliid
IRL – Isamaa ja Res Publica Liit
KE – Keskerakond
RE – Reformierakond
SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Täiendavat lugemist

- ☛ Praxise ajaveebides maksuteemalised sissekanded:
<http://mottehommik.praxis.ee/tag/maksupoliitika/>;
<http://praxisestonia.blogspot.com/search/label/maksud>
- ☛ Kaarna, R. Milline on hea maksusüsteem: Mirrlees Review vastab. Ajakiri HEI, detsember 2010. [<http://hei.eas.ee//images/Milline%20on%20hea%20maksus%C3%BCsteem%20Mirrlees%20Review%20vastab.pdf>]
- ☛ Rahandusministeerium. Suvine majandusprognoos 2010. [<http://www.slideshare.net/rahamin/rm-suvine-majandusprognoos-2010#>]
- ☛ Randveer, M. Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite mõju eesti majandustsükli tasandamisele. Eesti Pank, 2003, 8 lk. [http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2003/2003/1_Stab_rahapol/08_RandveerMartti.pdf]
- ☛ Vörk, A. Kaarna, R. Eesti maksukoormuse areng: jaotus, mõjud ja tulevikuvälkud. Poliitikaanalüüs 5/2010. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/Kodanike_ja_poliitikakujundajate_dialoog__V%C3%9CF_/praxis_nr5_veeb.pdf]
- ☛ Vörk, A. Maksusüsteem peab sisaldama stiimuleid olla nupukas, töökas ja terve. Intervjueerinud: Aru, E. Ajakiri HEI, Detsember 2010. [<http://hei.eas.ee//images/Maksus%C3%BCsteem%20peab%20sisaldama%20stiimuleid%20olla%20nupukas%20t%C3%B6kas%20ja%20terve.pdf>]



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.



Praxis jälgib Riigikogu 2011. aasta valimisi ja uue koalitsiooni tööd valitsuse tegevusplaani elluviimisel. Käesoleva analüüsi valmimist on toetanud OPEN SOCIETY FOUNDATIONS.