

RAPORT 2021

Tulevikukindel maksustruktuur

Stsenaariumid
aastani 2035



ARENGUSEIRE
KESKUS

Riigikogu juures tegutsev sõltumatu mõttekoda

Tulevikukindel maksustruktuur

Stsenaariumid
aastani 2035

Raport

Magnus Piirits

Autor: Arenguseire Keskus
Aruande koostaja: Magnus Piirits
Keeletoimetaja: Siiri Ombler
Kujundus: Lennuk AD

Raport on kokkuvõtte Arenguseire Keskuse tulevikukindla maksustruktuuri seiretöö tulemustest.

Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Arenguseire Keskus (2021). Tuleviku-kindel maksustruktuur. Stsenaariumid aastani 2035. Raport. Tallinn: Arenguseire Keskus.

ISBN 978-9916-631-08-9 (trükis)
ISBN 978-9916-631-09-6 (pdf)

Loe ka teisi tulevikukindla maksustruktuuri uurimissuunas ilmunud töid www.arenguseire.ee.

- > CentAR „Käitumist mõjutavate stiimulite kasutamine maksusüsteemis“
- > CentAR „Arengusuundumused Eesti ja teiste riikide maksusüsteemis“

Täname

Täname eksperte, kes uuringu valmimisele oma teadmisi jagades kaasa aitasid: Janno Järve (CentAR), Sten Anspal (CentAR), Laura Kivi (CentAR), Heidi Reinson (Kantar Emor), Erik Terk (Tallinna Ülikool), Andero Uusberg (Tartu Ülikool), Annika Veimer (Tervise Arengu Instituut), Harri Moora (SEI), Indrek Tammeaid (Finsight), Laura Aaben (Siseministeerium), Maris Vainre (Mõttekoda Praxis), Jaanika Meriküll (Eesti Pank), Dmitri Jegorov, Risto Kaarna (Rahandusministeerium), Miko Tammik (Rahandusministeerium), Ivo Vanasaun (FORT Legal), Ringa Raudla (Tallinna Tehnikaülikool), Alari Paulus (Eesti Pank).

Täname ka uurimissuuna juhtkomisjoni: Aivar Sõerd (Riigikogu), Lauri Läänemets (Riigikogu), Martin Helme (Riigikogu), Oudekki Loone (Riigikogu), Rene Kokk (Riigikogu), Riina Sikkut (Riigikogu), Sven Sester (Riigikogu), Marek Reinaas (Eesti200), Ülo Kaasik (Eesti Pank), Kristi Klaas (Keskkonnaministeerium), Sven Kirsipuu (Rahandusministeerium), Lemmi Oro (Rahandusministeerium), Ardo Hansson (Riigikantselei), Dmitri Burnašev (Riigikantselei), Märt Loite (Riigikontroll), Maris Jesse (Sotsiaalministeerium), Heido Vitsur (Vabariigi Presidendi Kantselei), Eesti Maksumaksjate Liit.

Sisukord

EESSÕNA	8
KOKKUVÕTE	10
TULEVIKU MAKSUSÜSTEEMI MÕJUTAVAD SUUNDUMUSED	14
MAKSUKOORMUS NING MAKSUSTRUKTUUR EUROOPAS JA EESTIS	20
TRENDIDELE REAGEERIMINE TEISTES RIIKIDES	26
MAKSUSÜSTEEMI TULEVIKUSTSENAARIUMID	34
Stsenaarium „Digitaalne maailm“	36
Stsenaarium „Võrdne start“	43
Stsenaarium „Keskkonnakriis“	51
Stsenaariumide võrdlus	59

Eessõna

Eesti troonib juba kaheksandat aastat USA mõttekoja Tax Foundation koostatava maksude konkurentsivõime edetabeli tipus. See on tunnustus selle eest, et Eesti maksusüsteem on teiste riikide omaga võrreldes lihtne, toetab majanduskasvu ja soodustab investeeeringuid. Maksudega seotud halduskoormus on Eestis väga madal, seda tänu nii süsteemi lihtsusele ja erandite vähesusele kui ka digitaalsele asjaajamisele.

Kuigi 2000-ndate alguses ülesehitatud maksusüsteem on meid hästi teeninud ja meil ei pruugi veel praegugi kuhugi kiiret olla, on siiski mõistlik hoida silm peal niisugustel trendidel nagu arengud digivaldkonnas, ebavõrdsuses ja kliimariindel. Mitmed neist mõjutavad maksubaase ja laekumisi vähenemise suunas, samal ajal kui rahvastiku vananemine toob kaasa surve sotsiaalkulude kasvuks.

Maailmas aset leidvad arutelud selle üle, milline on maksusüsteem ja maksude maksmine tulevikus, saab jagada kolmeks. Esiteks räägitakse vajadusest saavutada parem tasakaal tööjõu, kapitali ja tarbimise maksustamise vahel.

Tööjõumaksude roll maksutuluses ei saa tulevikus olla sama suur nagu seni. Tööealine elanikkond kahaneb ja levib ettevõtlusvormis töötamine. Paljud riigid otsivad lahendusi töövõtja ja iseendale tööandja maksukäsitluse ühtlustamiseks. Mõeldakse ka erinevate tululiikide maksustamise ühtlustamise peale, olgu tegu teise tulu, ettevõtlustulu, finantstulu või rendituluga.

Maksukoormuse tarbimisele nihutamise osas on Eesti teistest riikidest ette jõudnud: tarbimismaksude osakaal Eesti maksutuluses on Euroopa keskmisest oluliselt kõrgem. Lühiajaliselt kasvab keskkonnamaksudest saadava tulu osakaal, aga see väheneb käsikäes heite vähenemisega. Lisaks nõuab keskkonnamaksude kasv leevendusmeetmeid maksuerandite või toetustena, et hoida ära suured probleemid ettevõtete konkurentsivõimega ning inimeste probleemid toimetulekuga.

Teine suund tuleviku maksunduse debatis keskendub uute maksubaaside otsingule. Üks on hiljuti juba leitud ja kasutusele võetud - selleks on süsinikdioksiidi heide. Aga kas tulevikus maksustatakse ka näiteks andmeid, kuna need on üks peamisi tulevikumajanduse ressursse ja nende kasutamine võib kaasa tuua ebasoovitavaid kõrvalmõjusid? Või hoopis roboteid ja teisi tehisintellekti rakendusi, arvestades, et need loovad tulevikumajanduses seda väärtust, mida varem löi inimtööjõud?

Kolmas teema maailma maksuaruteludes on uued digilahendused, mis aitavad maksude administreerimist kvalitatiivselt muuta, säästes suure hulga raha ja aega nii maksumaksjatele kui ka riigile. Kas Eesti uus digiedulugu võiks tulla reaallaja maksundusest, mis kaotab vajaduse maksudeklaratsioonide ja auditeerimise järele? Palju huvitavaid võimalusi on peidus ka maksude ja toetuste tasaarvelduses: näiteks väheneks inimese tulumaksukohustus talle ette nähtud toetuste võrra. Selline areng kahandaks vajadust kaht eraldi ametkonda ülal pidada.

Eesti ühiskonnas, nii nagu arvatavasti ka kõigis teistes demokraatiates, tekib aeg-ajalt avalik maksudebatt. Mõistlik on seda pidada süstemaatilise info ja kui võimalik, siis ka kalkulatsioonide varal, mida üks või teine maksumuudatus riigile ja maksumaksjale tähendaks. Nende kaante vahelt on võimalik seda kõike leida.



Head tutvumist!

Tea Danilov

Arenguseire Keskuse juhataja



Kokkuvõtte

Arenenud riikide maksusüsteemid on reeglina väga stabiilsed ja suuremaid muudatusi tehakse pika aja tagant. Aga maailm meie ümber ei püsi

paigal. Mitmed trendid õõnestavad maksubaase ja laekumisi, teisalt nõuab rahvastiku vananemine suuremaid kulutusi sotsiaalkaitsele.

Euroopa riikide, sealhulgas Eesti maksutulused mõjutavad järgmised suundumused:



Järjest laiemalt **levib ettevõtlusvormis töötamine**, mis vähendab tööjõumaksude, eelkõige sotsiaalmaksu laekumist.



Tööjõumaksude suutlikkust eelarvesse tulu tuua vähendavad **tööealise elanikkonna kahanemine** ning **kasvav automatiseerimine**.



Varalise ebavõrdsuse süvenemine ühiskonnas kasvatab rahulolematust, mis leiab üha enam oma väljundi majandusreformide ja suurprojektide blokeerimises, pärssides pikaajalist majanduskasvu ja maksutulude laekumist.



Kliimakriis ja Euroopa Liidu rohelepe on suurendamas keskkonnamaksude osakaalu maksulaekumistes, kuid neist saadav tulu väheneb käsikäes heitmete vähenemisega.



Uued digilahendused maksude administreerimises ehk **reaalaja maksundus** vähendab halduskoormust ja vajadust auditeerimise järele. **Maksude ja toetuste tasaarveldus**, näiteks inimese tulumaksukohustuse vähendamine talle ette nähtud riikliku toetuse võrra võimaldab märgatavat kokkuhoidu riigi tegevuskuludes.

Arvestades nimetatud trende, kerkivad maksupoliitika ette mitmed küsimused:

- Kas pikas perspektiivis on otstarbekas maksustada töist tulu erinevalt muudest tululiikidest?
- Kas varamaksud saaksid olla varasemast olulisem maksutulu allikas, arvestades uusi võimalusi varade üle arvet pidada (näiteks plokiahela tehnoloogia abil) ning riikidevahelisi pingutusi infovahetuse edendamiseks ja maksuläbipaistvuse suurendamiseks?

■ Kuidas leevendada kõrgete keskkonnamaksude negatiivset mõju inimeste toimetulekule ja ettevõtete konkurentsivõimele?

■ Kust leida uusi, tulevikukindlaid maksubaase? Kas maksustame tulevikus andmeid, kuna need on üks peamisi tulevikumajanduse ressursse ja nende kasutamine võib kaasa tuua ebasoovitavaid kõrvalmõjusid? Või maksustame hoopis roboteid ja teisi tehisintellekti rakendusi, arvestades, et need loovad tulevikumajanduses seda väärtust, mida varem löi inimtööjõud?

Eesti maksustruktuur võrdluses Euroopa Liidu riikidega:

- Eesti maksutulus on Euroopa keskmisest oluliselt suurem roll tarbimismaksudel (2019. aastal Eestis 42% ja EL-is keskmiselt 28% maksutulust).
- Tööjõu maksukoormuse tase Eestis on sarnane EL-i keskmise tasemega.
- Eesti maksutulus on oluliselt väiksem osakaal kapitalimaksudel. Eesti maksustab kapitali Euroopa Liidu keskmisest tasemest kolm korda madalamalt.

Lähtudes eeltoodud trendidest ja suurtest küsimustest, koostati käesolevas töös Eesti jaoks kolm eristuvat maksusüsteemi tulevikutsenaariumi:



Digitaalne maailm

Iga stsenaarium keskendub ühele suurele maksusüsteemi ees seisvale väljakutsele, milleks on vastavalt maksusüsteemi sobivus digiajastusse, ebavõrdsuse leevendamine ja rohepöörde toetamine. Päriselus seisavad riigi ees kõik need küsimused korraga, mitte ükshaaval, ning erinevaid stsenaariume tuleb omavahel kombineerida.

Digitaalne maailm

Stsenaariumis „Digitaalne maailm“ küsime, kuidas kohandada maksusüsteem digiajastule sobivaks. Maksumuudatuste soovitud tulemid on maksukoormuse kandmise võrdsem jaotus tööise tulu teenijate ja kapitalitulu teenijate vahel, arvestades ettevõtlusvormis töötamise levikut, ning digiajastukindlate katteallikate leidmine rahvastiku vananemisest tulenevale sotsiaalkulude kasvule.

Neil eesmärkidel viiakse sisse järgmised muudatused:

- Kehtestatakse traditsiooniline ettevõtete tulumaks maksumääraga 30%.



Võrdne start

- Üksikisiku tulumaksumäär tõuseb 30%-ni.
- Kasvab maksuvaba miinimum (1,25-kordse miinimumpalgani).
- Sotsiaalmaksumäär väheneb 13%-le.
- Kehtestatakse kinnisvaramaks.

2023. aastal toovad eelkirjeldatud maksumuudatused riigile lisatulu üle 490 miljoni euro ja 2035. aastal 807 miljonit eurot. Maksukoormuse osakaal SKP-s kujuneb aastaks 2035 ligikaudu 1,4% võrra suuremaks, kui aastal 2021 kehtinud maksusüsteemiga jätkates (37,0% versus 35,6%).

Võrdne start

Stsenaariumis „Võrdne start“ küsime, kuidas peaks maksusüsteem reageerima süvenevale varanduslikule ebavõrdsusele. Maksumuudatuste soovitud tulemid on ebavõrdsuse vähenemine ning jõude seisva kinnisvara tootlik rakendamine. Varamaksudega kogutava täiendava tulu arvelt on võimalik rahastada süvenevaid puudujääke sotsiaalsüsteemis ning investeringuid kliimaeesmärkide täitmiseks.

Neil eesmärkidel viiakse sisse järgmised muudatused:

- Kehtestatakse varamaks.
- Viiakse sisse astmeline tulumaks.
- Kehtestatakse sotsiaalmaksulagi.

2023. aastal toovad eelkirjeldatud maksumuudatused riigile lisatulu üle 430 miljoni euro ja 2035. aastal üle 600 miljoni euro. Maksukoormuse osakaal SKP-s kujuneb aastaks 2035 1% võrra suuremaks, kui aastal 2021 kehtinud maksusüsteemiga jätkates (36,6% versus 35,6%).

Keskkonnakriis

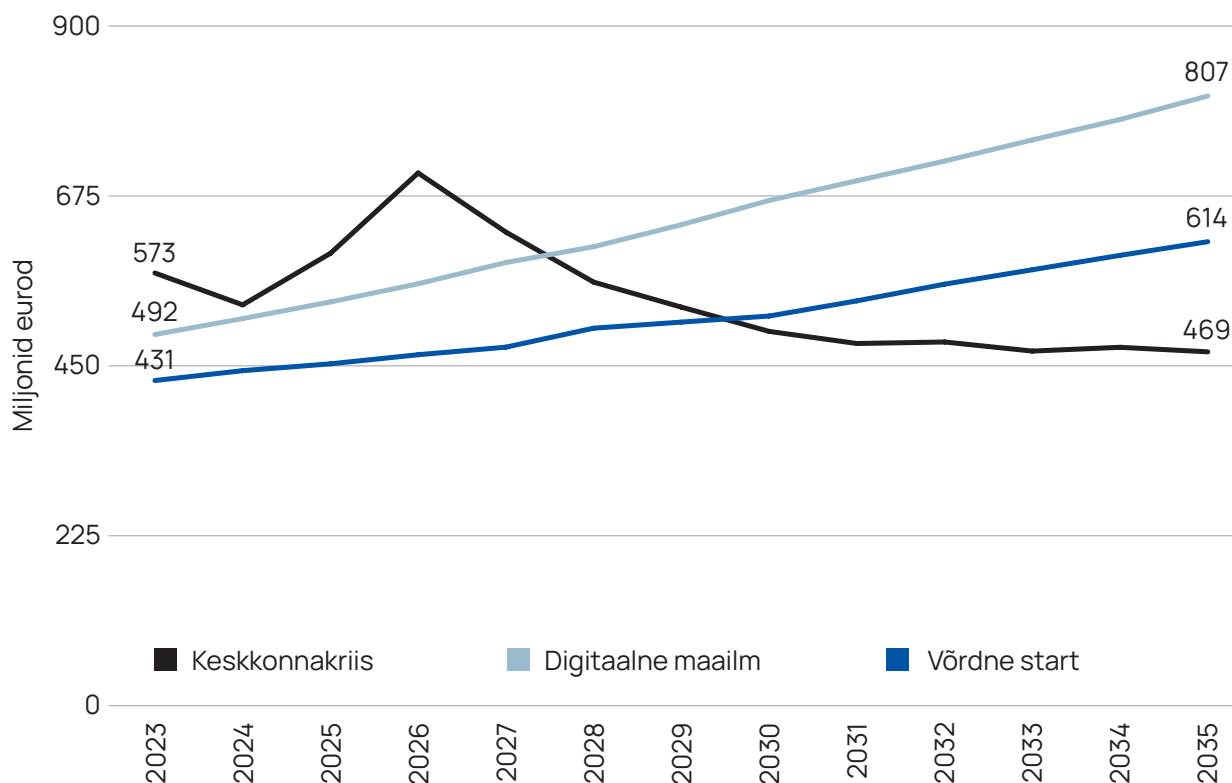
Stsenaariumis „Keskkonnakriis“ küsime, kuidas muuta maksusüsteem kooskõlaliseks rohepöördega. Maksumuudatuste soovitatavad tulemid on jõuliste stiimulite tekkimine kliimateadlike valikute tegemiseks nii ettevõtluses kui ka kodumajapidamistes, hoogustades samal ajal

(rohe)tehnoloogiate arendamist ja eksporti ning hoides ära toimetulekuprobleemi.

Tulemi saavutamiseks viiakse sisse järgmised muudatused:

- Viiakse sisse automaks.
- Heitkogustega kauplemise süsteem laieneb transpordile ning ehitus- ja elamusektorile.
- Viiakse sisse 15% traditsiooniline ettevõtete tulumaks ja selle raames maksukrediit teadus- ja arendustegevusele.
- Üksikisiku tulumaksu maksuvaba tulu seotakse miinimumpalgaga.

2023. aastal toovad eelkirjeldatud maksumuudatused riigile lisatulu üle 570 miljoni euro ja 2035. aastal üle 460 miljoni euro. Maksukoormuse osakaal SKP-s kujuneb aastaks 2035 0,8% võrra suuremaks, kui aastal 2021 kehtinud maksusüsteemiga jätkates (36,4% versus 35,6%).



Täiendava maksutulu laekumine eri stsenaariumides võrreldes kehtiva süsteemiga, 2023–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

A warm, close-up photograph of a woman and a young girl. The woman, on the left, has dark hair and is smiling down at the girl. The girl, on the right, has dark hair with bangs and is smiling while holding a coin over a pink piggy bank. The piggy bank is in the foreground, slightly out of focus. The background is a blurred brick wall. The text is overlaid on the left side of the image.

Tuleviku
maksusüsteemi
mõjutavad
suundumused

Rahvastiku vananemine toob kaasa surve sotsiaalkaitsele

Rahvastiku vananemine läänemaailmas (aga ka Aasias) esitab erinevaid väljakutseid:

- kuidas finantseerida pensioniealise rahvastiku ülalpidamist, panemata liiga suurt koormust tööealistele;
- kuidas luua selline maksusüsteem, et töötamine oleks atraktiivne ka vanas eas.

Oluliseks kujuneb see, kui edukalt suudab ühiskond lõimida pidevalt muutuvasse tööellu ka vanemaealisi. Tööealiste inimeste arvu vähenemine vähendab tööjõumaksudest saadava tulu laekumist.

Osaliselt kompenseerib seda pensioniea tõus ja töötamine pensionieas, mistõttu hõivatute arv kahaneb aeglasemalt kui tööealiste arv. Vanemas eas töötamist mõjutavad oluliselt tervena elatud aastad.

Eestis prognoositakse 2035. aastaks tööealise elanikkonna vähenemist 687–721 000 inimeseni praeguse 776 000 asemel (Puur *et al.* 2018). Samas pikeneb Eesti elanike keskmine eluiga ja üle 65-aastaste arv kasvab jõudsalt – aastal 2035 on sellesse vanuserühma kuuluvaid inimesi 16 protsenti rohkem kui aastal 2021.

Kuna inimeste keskmine eeldatav eluiga pikeneb, kujunevad tulevikus oluliselt suuremaks vanemaealiste tervishoiukulutused. Arenguseire Keskuse prognoosi kohaselt on aastaks 2035 oodata 900 miljoni euro suurust haigekassa puudujääki (SKP-st moodustaks see u 1,6%)¹.

Oluliselt kasvab ka vajadus pikaajalise hoolduse teenuste järele. Arvestades nii vanemaealiste arvu kasvu kõigis vastavates vanusegruppides kui ka vajadust leevendada juba praegu omaste tööturult eemalejäämist ning elukvaliteedi langust põhjustavat suurt hoolduskoormust, peaks pikaajalise hoolduse rahastuse osakaal SKP-s moodustama praeguse 0,7% asemel 2,2% (Euroopa Komisjon 2021²). Aastal 2035 tähendaks see 850 miljonit eurot rohkem kui praegu.

Aastaks 2035 kujuneb sotsiaalkaitse eelarvevajadus Eestis ligikaudu 2,5 miljardi euro võrra praegusest tasemest suuremaks.

Kuigi pensionisüsteemi ei ähvarda puudujääk, saab oluliseks probleemiks pensionide piisavus. Kui soovida tagada aastaks 2035 riikliku pensioni asendusmäär suurusega 40% keskmisest palgast, vajaks pensionisüsteem juurde miljard eurot.

Need suundumused suurendavad survet riigieelarvele: tuleb leida uusi tuluallikaid või vähendada kulutusi mõnes teises kulukategoorias.

¹ Arenguseire Keskus (2020). Eesti tervishoiu tulevik. Stsenaariumid aastani 2035. Kokkuvõte. Tallinn: Arenguseire Keskus. https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2021/03/2020_tervishoid_eesti_tervishoiu_tulevik_kokkuvote_digi-1.pdf

² The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070) (Institutional Paper 148) [Text]. Brussels. https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en

Uued töövormid ja automatiseerimine vähendavad tööjõumaksude baasi

Töötamise uued vormid nagu **platvormitöö** hägustavad piiri töösuhte ja ettevõtluse vahel. Platvormitöö korral pakuvad inimesed oma tööjõudu ja selle kaudu loodavaid väärtusi läbi mingi vahendusega tegeleva platvormi n-ö „otse“ lõpptarbijale. Kuna tööjõu pakkujal on sellises olukorras nii üksikettevõtja kui ka töötaja tunnuseid, on ebaselge, kas platvorm on tööandja (koos sellega seonduva maksukohustusega) või mitte. Iseenesestmõistetavalt mõjutab vastus sellele küsimusele oluliselt tööjõumaksude maksubaasi suurust – Eesti puhul kujuneks tulu- ja sotsiaalmaks töötasult kokku oluliselt suuremaks kui tulumaks ettevõtlustulult³.

Töölepingulise töösuhte asendumine teenuslepinguga avaldab enim mõju sotsiaalmaksule, kahandades oluliselt maksubaasi ja koos sellega ka laekumisi.

Piiriülene kaugtöö teravdab riikidevahelist konkurentsi tööjõumaksude osas – ettevõtte saab näiteks programmeerijate meeskonna palgata madalamate tööjõukulude ja -maksudega riigist (seega maksta ka tööjõumaksud selles riigis), ilma et töötajatel oleks vaja kolida ja ettevõttel vaja teha suuri investeeringuid enda sisseseadmiseks selles riigis.

Saamata jäänud maksutulu seisukohast on Eesti ühiskonnas kujunenud probleemiks ka väikeettevõtjate endale töötasu (ja tööjõumak-

sude) maksmise vältimine; sisuliselt töist tulu võetakse välja madalamalt maksustatud dividendituluna, samuti kajastatakse ettevõtlusega mitteseotud isiklike kulusid ettevõtte kuludena, vältides nii käibe- kui ka tööjõumaksude maksmist.

Automatiseerimine ning tehisintellekti areng kitsendab järjepidevalt töökohtade ringi, mille tegemiseks on vaja inimtööjõudu. Nende protsesside mõju tööjõumaksudele pole alati üheselt selge – mõnedel juhtudel võib automatiseerimine toimida tööjõudu täiendavana, st automatiseerimise tõttu jääb töökohti tootmises küll vähemaks, kuid järelejäanud töötajate tootlikkus kasvab oluliselt ning nende ostujõud toetab kaudselt töö kaotanute hõivet mõnes teises valdkonnas. Juhtudel, kui automatiseerimine mitte ei täienda, vaid asendab töötajad täielikult, on olukord koguhõive ja ka tööjõumaksude laekumise seisukohalt negatiivsem⁴.

Digimajandus muudab maksude kogumise raskemaks, kuid pakub ka uusi võimalusi

Digitaalne majandus moodustab juba üle 15% maailmamajandusest ja kasvab ülejäänud majandusest kiiremini. Kuid digitaalses maailmas pole riigipiiride tähendus selline nagu füüsilises maailmas. Maksustamise seisukohast on siin ülesandeks määratleda, kus leiab aset toote või teenuse loomine ja tarbimine ning millisel riigil on õigus sellega seonduvat käivet maksustada.

Tänu digitaalsele asjaajamisele on ka ettevõtete ja muude kehandite loomine ning intellektuaalomandi paigutamine sobiva maksusüsteemiga jurisdiktsioonidesse lihtsam kui kunagi varem.

³ Masso *et al.* (2018). Töoga seotud sotsiaalkaitse mudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral.

⁴ Acemoglu ja Restrepo (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), lk 2188-2244.

Krüptoraha levik avab võimalusi rahavooge riikide ja maksuametite eest peita ning maksta ümbrikupalka ka elektroonselt, vajaduseta tülikate sularahahingute järele. Kõik see aitab ettevõtetel optimeerida oma maksukohustusi ning muudab maksude kogumise riikide jaoks raskemaks.

Teisalt pakub digitaliseerumine ka uusi võimalusi maksude tõhusamaks kogumiseks. Üks olulisemaid trende ettevõtete maksustamisel on liikumine **maksude reaajas raporteerimise** suunas: selle asemel et ettevõtted täidavad deklaratsioonid ja „tõukavad“ neis sisalduva info maksuametite suunas, hakkavad maksuametid automatiseeritult „tõmbama“ vajalikke andmeid reaajas⁵.

Maksude ja toetuste tasaarveldus võimaldab tulevikus märgatavat kokkuhoidu riigi tegevuskuludes, kuna pole vaja ülal pidada eraldi toetuste ja maksudega tegelevaid riigiasutusi. Näiteks väheneb inimese tulumaksukohustus talle ettenähtud riikliku toetuse võrra.

Maksude reaajas administreerimise tehnoloogiad võivad tulevikus avada uusi võimalusi ka **maksupoliitika paremaks sihitamiseks**. Võime ette kujutada näiteks kindlatele sihtgruppidele suunatud käibemaksusoodustusi, kus poest tehtud ostude ja neilt makstud käibemaksu andmed liiguvad maksuametisse, kes tuvastab sihtgruppi kuulumise ja tagastab soodustusega ette nähtud summa koheselt pangakontole. Seda võib kasutada näiteks hinnatõusude mõju kompenseerimiseks vähemkindlustatud elanikkonnagruppidele.

OECD/G20 projekt Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), millega on ühinenud 137 riiki, püüab elimineerida maksudest kõrvalehoidmise võimalusi riikide maksuseadusandluses ja riikidevahelistes topektmaksustamise vältimise lepetes, mida kasutades on hargmaistel ettevõtetel olnud seni võimalik oma maksukohustusi märkimisväärselt vähendada. Vastav maksutulu kaotus ulatub hinnanguliselt 86–210 miljardi euronist aastas (OECD 2017).

Varaline ebavõrdsus on tõusuteel

Mitmete riikide puhul võib välja tuua pikemaajalisi trende, mis on andnud alust üleskutseteks maksustada vara senisest suuremas ulatuses. Üks neist on **tõise tulu osakaalu vähenemine ning kapitalitulu osakaalu suurenemine** arenenud riikide kogutulus. See trend sai alguse 1980. aastatel ning on viimasel kahekümnel aastal olnud tõusuteel. Varalise ebavõrdsuse kasvu on andnud oma panuse ka **kinnisvarahindade tõus** suuremates linnades. Viimase viie aasta olulisim tegur on **keskpankade ulatuslik rahatrükk**, mis kasvatab nii finants- kui ka reaalarade väärtust ning suurendab lõhet nende vahel, kellel on varasid ja kellel ei ole.

Keskpankade rahatrüki ja varade hinnakasvu tulemusel on oodata lõhe suurenemist nende vahel, kellel on varasid ja kellel ei ole.

Kuigi sissetulekute ebavõrdsus on viimastel aastatel Eestis vähenenud, on see endiselt suurem kui näiteks Põhjamaades, kellega Eesti inimesed on harjunud ennast võrdlema. Enne maksude maksmist ja sotsiaaltoetuste jagamist on Eesti sissetulekute jaotus sarnane Rootsiga, kuid jõukamate ühiskonnaliikmete kulul eraldatakse nõrgematele oluliselt väiksem osa tuludest.

⁵ Deloitte (2020). Real-Time VAT Reporting – It's Not Near, It's Here. <https://www2.deloitte.com/ie/en/pages/tax/articles/real-time-vat-reporting-its-not-near-its-here.html>

Varanduslik ebavõrdsus on ajas suurenenud ning viimastel (2017. aastast pärinevatel) andmetel moodustab varakaima ühiskonnagrupi (10 protsenti leibkondadest) netovara juba 58,1 protsenti kõigi leibkondade kogu netovarast.

Kliimakriis ajendab keskkonnamakse tõstma, kuid neist saadav tulu väheneb käsikäes heite vähenemisega

Kliimamuutust põhjustavate heitmete näol on tegu nn „väliskuludega“, mida ei ole arvestatud vabaturul kujunevas hinnas. Maksupoliitika saab olla üks instrument hindade korrigeerimiseks selliselt, et neis kajastuksid ka kliimamuutuse kahjud. Selle tagajärjel kallinevad heitmeid põhjustavad kaubad heitmevabade kaupadega võrreldes, mis suunab tarbimis- ja investeerimisotsuseid kliimasõbralikumate valikute suunas.

Hinnates keskkonnamaksude potentsiaali maksutulu allikana, tuleb eristada lähemat ja kaugemat perspektiivi. Lähemas perspektiivis liigutakse keskkonnamaksude kasvu suunas. Kuna selle eesmärk on käitumuslik muutus – fossiilsete kütuste põletamise asendamine keskkonnasõbralikumate energiaallikatega –, on pikemas perspektiivis tegemist praeguste keskkonnamaksude maksubaasi vähenemisega. Võimalik, et see viib fossiilsete kütuste ja CO₂ heite põhiste maksude asendumiseni laiemalt defineeritud maksubaasiga energiamaksudega.

Tarbimist kallimaks muutvad keskkonnamaksud on regressiivse mõjuga, mõjutades tugevamalt madalama sissetulekuga leibkondi.

Arvestades kirjeldatud trende, kerkivad maksupoliitika ette mitmed küsimused:

- Kas pikas perspektiivis on otstarbekas maksustada töist tulu erinevalt muudest tululiikidest?
- Kas varamaksud saaksid olla varasemast olulisem maksutulu allikas, arvestades uusi võimalusi varade üle arvet pidada (näiteks plokiahela tehnoloogia abil) ning rahvusvahelisi pingutusi infovahetuse edendamiseks ja maksuläbipaistvuse suurendamiseks?
- Kuidas leevendada kõrgete keskkonnamaksude negatiivset mõju inimeste toimetulekule ja ettevõtete konkurentsivõimele?
- Kust leida uusi, tulevikukindlaid maksubaase? Kas maksustame tulevikus andmeid, kuna need on üks peamisi tulevikumajanduse ressursse ja nende kasutamine võib kaasa tuua ebasoovitavaid kõrvalmõjusid? Või hoopis roboteid ja teisi tehisintellekti rakendusi, kuna need loovad tulevikumajanduses seda väärtust, mida varem löi inimtööjõud?

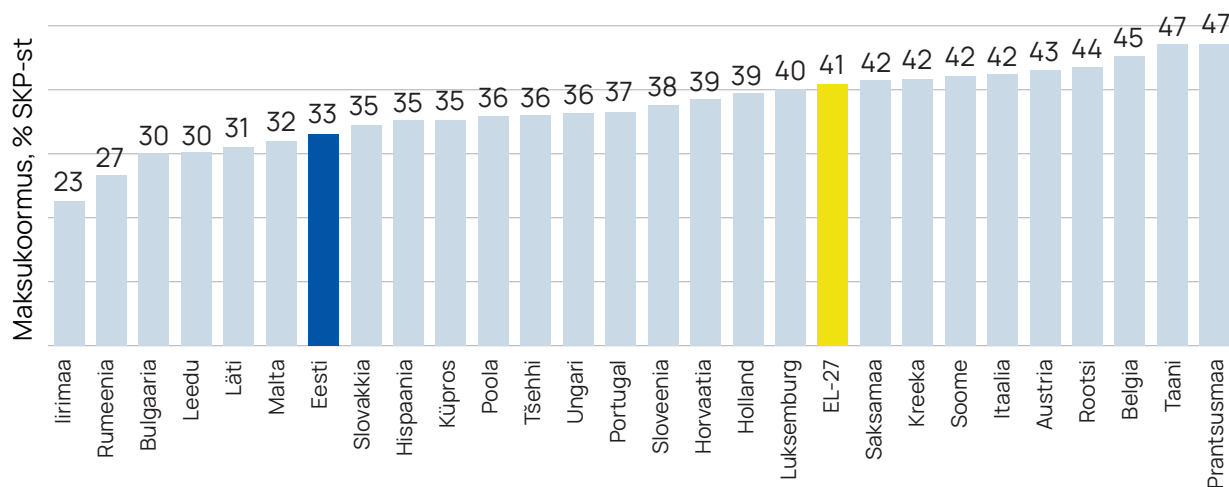


Maksukoormus ning maksustruktuur Euroopas ja Eestis

Eesti lihtne ja majanduskasvule orienteeritud maksusüsteem loodi 1994. aastal. Võrreldes teiste arenenud riikidega on Eesti maksusüsteemis vähe erandeid (Eesti Pank 2017), nendest tulenev maksutulu kaotus moodustab vaid 1% SKP-st (Joonis 4).

Eesti maksukoormus ehk maksutulu osakaal SKP-s on viimase kahekümne aasta jooksul veidi

kasvanud – kui aastal 2000 oli see 31,1%, siis 2019. aastal juba 33,1% (Joonis 1). Siiski on see üks Euroopa Liidu väiksemaid ning sarnane OECD keskmise tasemega (34%). Samas peegeldub maksukoormuses ka pakutavate toetuste ja teenuste tase, millega tuleb maksukoormuse võrdlemisel samuti arvestada.



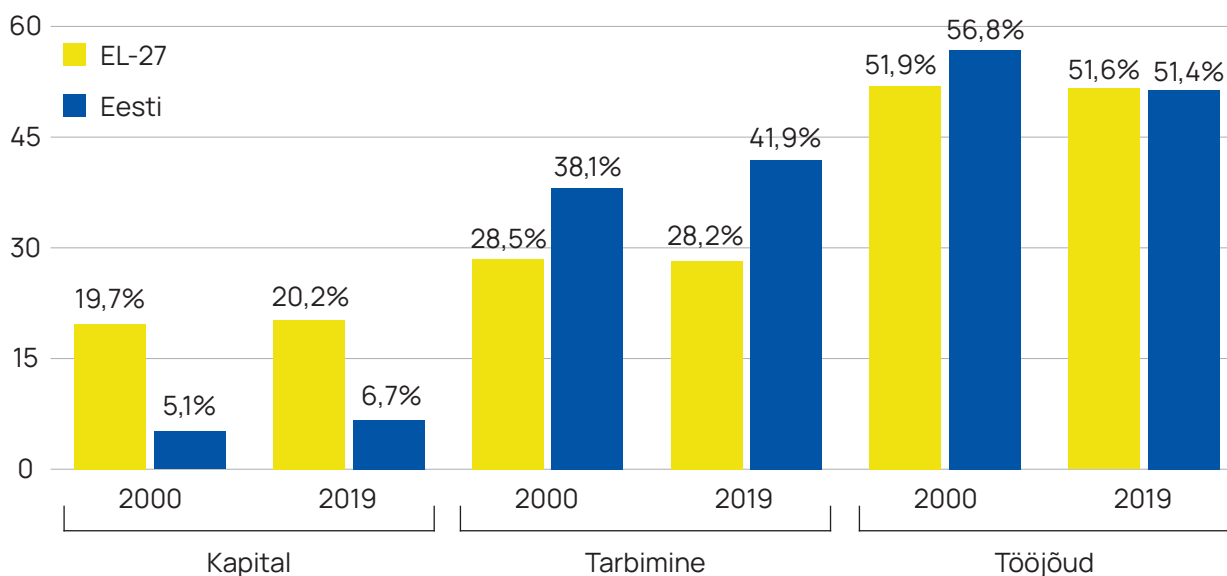
Joonis 1. Maksutulu osakaal sisemajanduse kogutoodangus, 2019
Allikas: Eurostat

Maksutulu struktuur on Euroopa Liidus viimase kahekümne aasta jooksul püsinud väga stabiilsena. Seevastu Eesti maksustruktuur on viimastel kümnenditel nihkunud tööjõu maksustamiselt tarbimise maksustamisele. Eesti tööjõumaksude osakaal on praegu sarnane EL-i keskmise tasemega, kuid tarbimismaksude (eeskätt käibemaks ja aktsiisid) roll Eesti maksustruktuuris on Euroopa keskmisest oluliselt suurem (Joonised 2 ja 3).

Eesti paistab silma käibemaksu kogumise efektiivsusega – võrreldes teiste riikidega suudetakse koguda võrdlemisi suur osa potentsiaalsest maksukohustusest ning kõrvalehoidmise, maksupettuste ja -erisuste tõttu tekkiv kadu on väike.

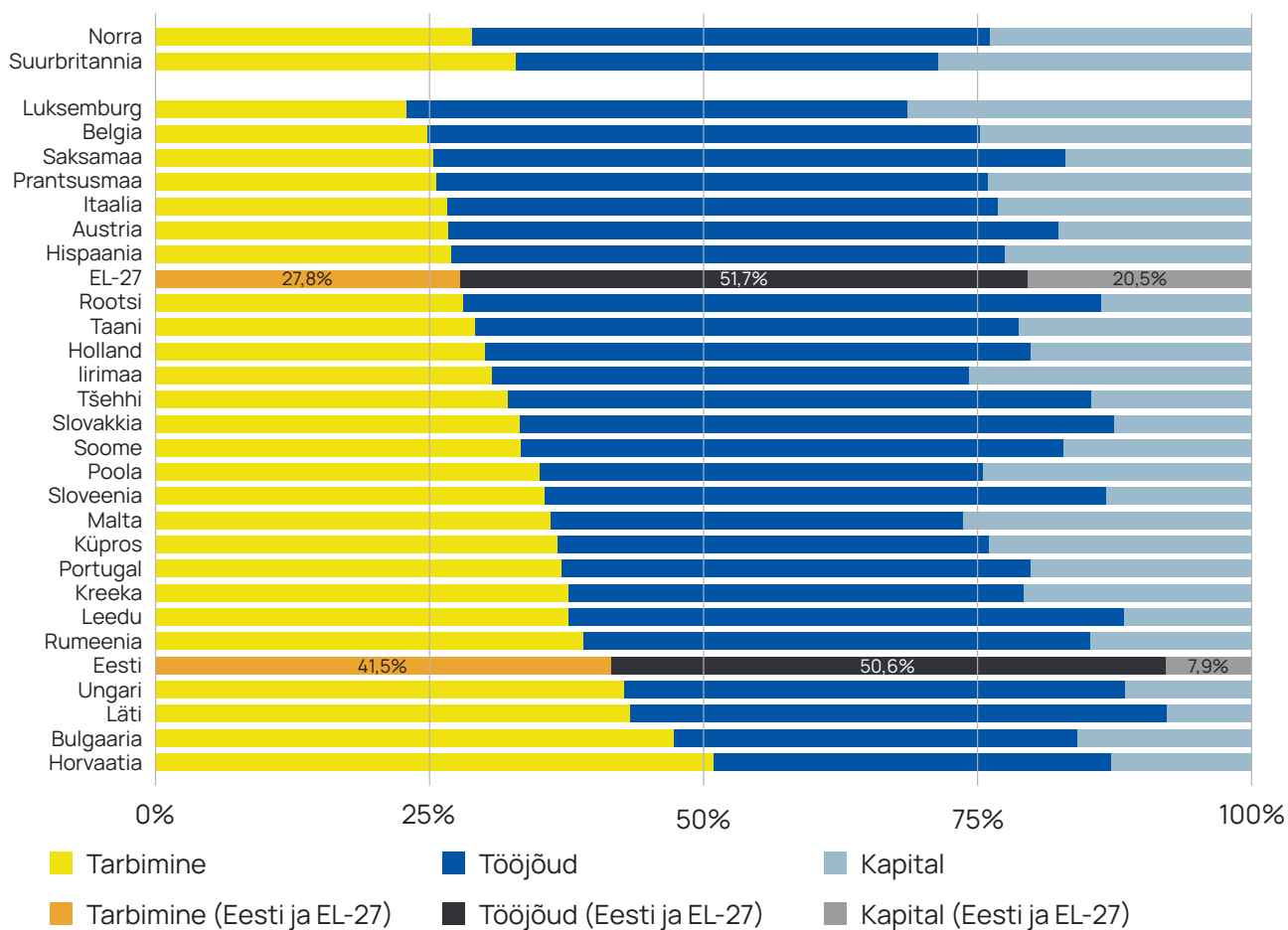
Nii Euroopa Liidus keskmiselt kui ka Eestis on kapitalilt kogutud maksude osakaal vähenenud, kuid silma torkab see, et Eesti maksustab kapitali Euroopa Liidu keskmisest tasemest kolm korda madalamalt.

Võrreldes Euroopa riikidega on Eesti maksutulul oluliselt suurem roll tarbimismaksudel ja oluliselt väiksem osakaal kapitalimaksudel. Viimaste hulka kuuluvad näiteks varamaksud (Eestis maamaks), ettevõtte tulumaks ning maksud dividendi- ja üüritulult.



Joonis 2. Maksutulu jaotus tarbimise, tööjõu ja kapitali vahel, 2000 ja 2019

Allikas: Anspal et al. 2021



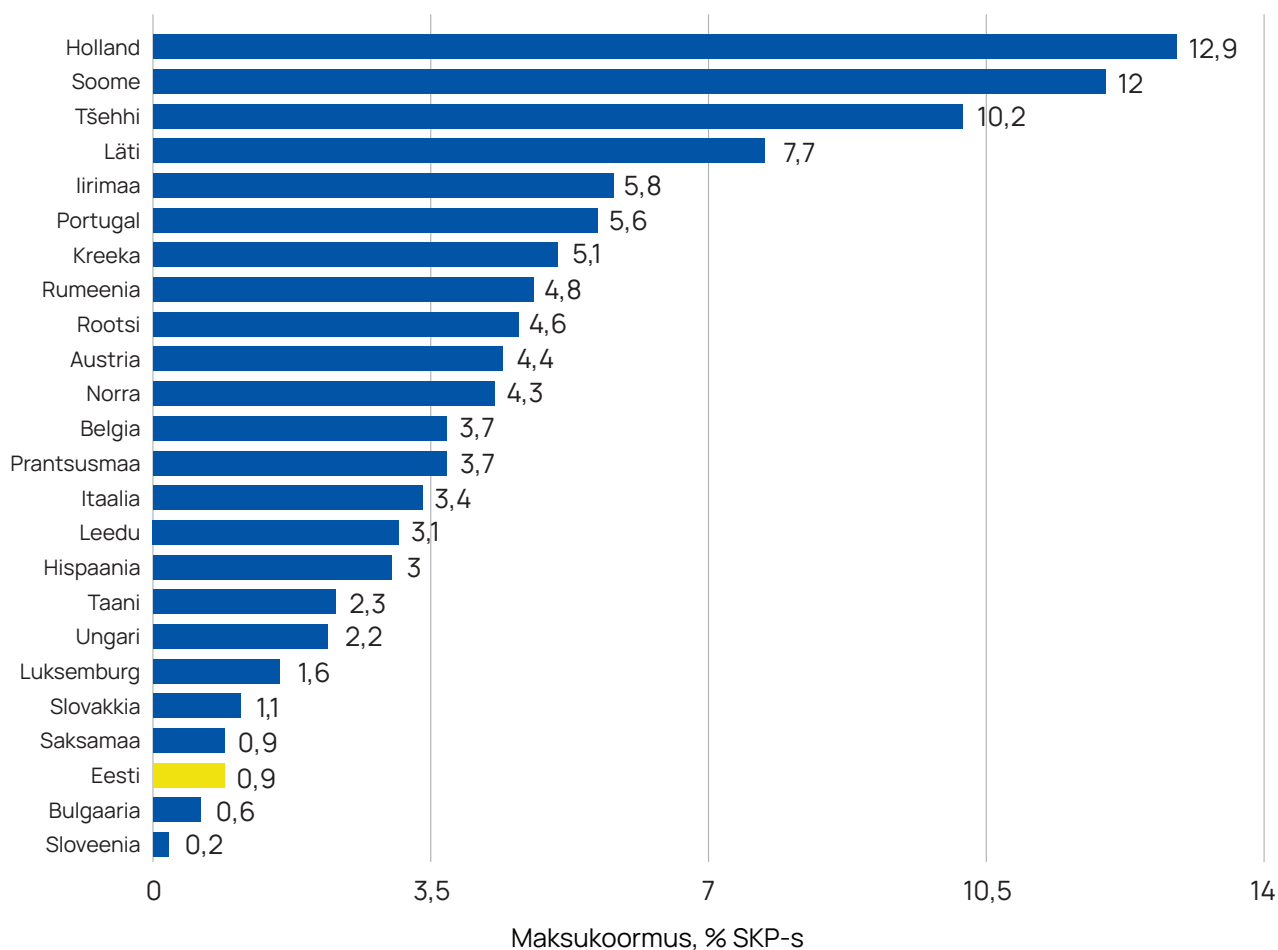
Joonis 3. Maksutulu jaotus maksubaasis, liigiti, 2019 (% maksutulust)

Allikas: Euroopa Komisjon, Eurostat

Maksutulu vähendavad erinevad maksusoodustused ja -vabastused, mida nimetatakse maksukuludeks. Eesti 2021. aasta riigieelarves oli maksukulud 301,9 mln euro ulatuses, mis moodustab 1,1% SKP-st (2019. aastal 0,9%) ja 3,7% maksutulust. 2019. aasta seisuga oli Eesti maksukulu osakaalu poolest SKP-s kolme viimase EL-i riigi hulgas.

dustab 1,1% SKP-st (2019. aastal 0,9%) ja 3,7% maksutulust. 2019. aasta seisuga oli Eesti maksukulu osakaalu poolest SKP-s kolme viimase EL-i riigi hulgas.

Eesti suurimad maksukulud on:



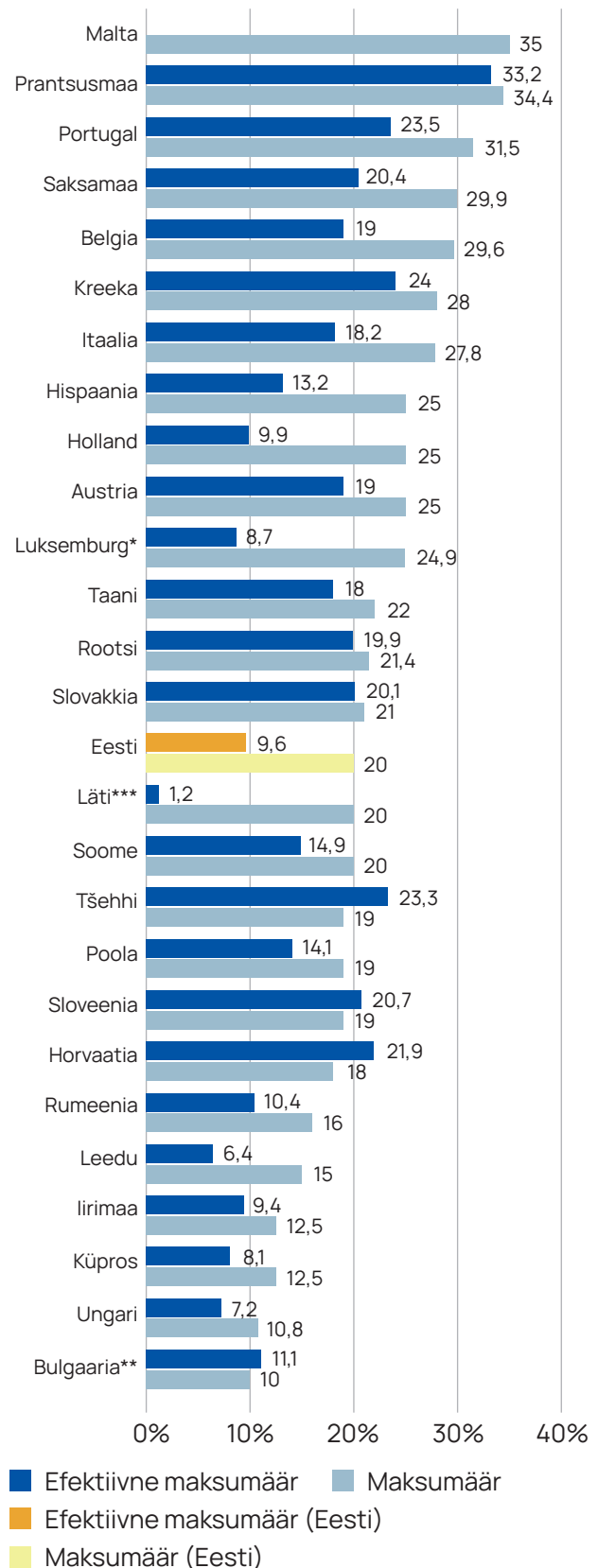
Joonis 4. Maksukulu osakaal SKP-s valitud Euroopa riikides, 2019

Allikas: Global Tax Expenditures Database

Maksukulu hinnang on arvestuslik ega väljenda tingimata tulu, mis riigile maksusoodustuse või -vabastuse kaotamisel täiendavalt laekuks. Maksuvabastuse kaotamise korral tuleb arvestada ka käitumuslike ja jaotuslike mõjudega – näiteks diislikütuse aktsiisi tõstmisel tarbimise vähenemisega või ravimite käibemaksu tõstmisel toimetulekuraskustega, mis tabaks eelkõige väikese sissetulekuga eakaid.

Maksueranditega arvestamiseks on võetud kasutusele mõiste efektiivne maksumäär, mis näitab, milline osa maksubaasist tegelikult maksudena kokku kogutakse. Näiteks on maksuerandid väga levinud ettevõtte tulumaksu puhul, mille tulemusel on paljudes riikides efektiivne maksumäär seadusejärgsest määrast märkimisväärselt madalam (Joonis 5).

Eestis kehtiv ettevõtete tulumaksumäär (20%) on EL-i keskmise (22%) lähedal, kuid jaotamata kasumi maksuvabastuse tõttu kogutakse tegelikult maksudena kokku 9,6% ettevõtete kasumist, mis moodustab efektiivse maksumäära. See paigutab Eesti kuue madalama efektiivse maksumääraga Euroopa Liidu riigi hulka. Siiski saab Eesti ettevõtete tulumaksusüsteemi pidada suhteliselt tõhusaks: samasuguse süsteemiga (20% maksumäär ning maksuvabastus jaotamata kasumile) Lätis on efektiivne määr kordi madalam, ulatudes vaid 1,2% ettevõtete kasumist.



Joonis 5. Ettevõtete kasumi maksumäär ja efektiivne maksumäär, 2019

* – 2018. aasta andmed; ** – 2017. aasta andmed;

*** – 2018. aastal muudeti süsteemi

Allikas: Global Tax Expenditures Database

Trendidele reageerimine teistes riikides



Nagu Eesti, nii proovivad ka teised riigid oma maksusüsteemi kaasajastada, et üht või teist probleemi lahendada. Järgnevalt on kirjeldatud Eestiga sarnase taustsüsteemiga ehk Euroopa riikide maksumuudatusi suuremate maksude kaupa.

Tööjõumaksud

Viimastel aastatel Euroopa riikides tehtud üksikisiku tulumaksu muudatuste hulgas torkavad silma võrdsemale tulujaotusele ja hõive toetamisele suunatud reformid ehk väiksema tulu teenijate maksukoormuse langetamine. Teisalt esineb ka kõrgemate maksuastmete langetamist, eesmärgiga vähendada tulude varjamist ja saavutada seeläbi maksutulu kasvu.

NÄITEID VÕRDSEMALE TULUJAOTUSELE JA HÕIVE TOETAMISELE SUUNATUD MUUDATUSTEST

Leedu (2019): ühtlase üksikisiku tulumaksumääraga (15%) süsteemilt mindi üle kahe astmega tulumaksule.

■ Kuni 7-kordne keskmine palk: 20%

■ Üle 7-kordne keskmine palk: 32%

Läti (2019): ühtlase üksikisiku tulumaksumääraga (15%) süsteemilt mindi üle kolmeastmelisele tulumaksule.

■ Kuni 1,4-kordne keskmine palk: 20%

■ Kuni 6,5-kordne keskmine palk: 23%

■ Üle 6,5-kordne keskmine palk: 31,4%

Poola (2019): loodi 4% solidaarsuslõiv tulule, mis ületab 223 000 eurot aastas.

Holland, Iirimaa, Soome, Belgia, Hispaania, Rootsi: väikest tulu teenivatele inimestele suunatud maksuvaba tulu suurendamine, tõise tulu maksukrediidi suurendamine ja maksuastmete nihutamine kõrgemale tulutasemele.

Austria: sotsiaalmaksutagastus madalapalgalistelt töötajatelt.

Ungari: langetati tööandja sotsiaalmaksu 2% võrra 19,5%-lt 17,5%-le.

Poola, Leedu, Slovakkia, Iirimaa, Austria, Saksamaa, Eesti: täiendav maksuvaba tulu ja maksukrediidid **lastega peredele**.

Holland, Prantsusmaa, Soome, Rootsi, Läti, Ungari: vanemaealiste maksuvaba tulu kasv

Kreeka, Poola, Sloveenia, Taani: maksusoodustused **noortele töötajatele**, näiteks alumisel maksuastmel kehtiva maksumäära langetamine.

Rootsi: madalam sotsiaalmaksu määr **uutele tööturule sisenejatele ja noortele töötajatele**.

Slovakkia, Itaalia: tulumaksumäära langetamine alla **100 000 eurot aastas teenivatele FIE-dele**.

NÄITEID SUUREMAT SISSETULEKUT TEENIVATE RÜHMADE MAKSUKOORMUSE VÄHENDAMISEST

Üksikisiku tulumaks:

- **Holland:** mindi üle kolmelt astmelt kahele.
- **Rootsi:** kaotati kõrgeim aste.
- **Kreeka:** langetati maksumäära kolmel kõrgemal maksuastmel.

Sotsiaalmaks:

- **Leedus** kehtestati **sotsiaalmaksulagi** seitsmekordse keskmise aastapalga tasemel ning maksuvaba määr 1,6-kordse miinimumpalga ulatuses. Samuti on Leedus alates 2019. aastast sotsiaalmaks täies ulatuses töötaja maks. Langetati ka sotsiaalmaksu määra osana reformist, millega suurendati (astmeliseks muudetud) tulumaksu osakaalu ja vähendati sotsiaalmaksu osakaalu maksutulust.
- **Hollandis** rakendatakse maksuvaba miinimumi suuruses 30% töötasust (viie aasta jooksul) **kõrgelt kvalifitseeritud välisspetsialistidele**.

Kapitalimaksud

Üksikisiku kapitalitulu maksustamise tase ei ole OECD riikides tervikuna väga palju muutunud, kuid näiteid maksuparameetrite muutustest eri-

nevates riikides siiski leidub. Palju varieeruvust on selles, kuidas eri riikides koheldakse mitmesuguseid kapitalitulu liike (intressitulu, üüritulu, dividendid, kinnisvara võõrandamisest saadud tulu).

NÄITEID LIIKUMISEST TÕISE TULU JA KAPITALITULU MAKSUSTAMISE ÜHTLUSTAMISE SUUNAS

Sloveenias tõusis maks üüritulult 25 protsendilt 27,5 protsendile.

Leedus rakendub uus astmeline tulumaks ka intressitulule ja kinnisvara võõrandamisest saadud tulule.

Poola uus solidaarsuslõiv (4-protsendine maks tulult, mis ületab 1 mln zlotti ehk u 223 000 eurot aastas) rakendub ka kapitalitulule.

NÄITEID KAPITALITULU MAKSUSTAMISE VÄHENDAMISEST

Kreeka langetas dividenditulu maksumäära 10 protsendilt 5 protsendile, eesmärgiga soodustada investeringuid.

Portugal langetati tulumaksu üüritulult 28 protsendilt 10 protsendile.

Ettevõtte tulumaksu määrad on OECD riikides **alanevas trendis**, eriti neis riikides, kus see on varasemalt olnud kõrge. Kui 2000. aastal oli maksumäär üle 30% 23 riigis, siis aastal 2020 ainult kahes riigis.

Kuigi maksumäärasid on langetatud, on ettevõtte tulumaksu osakaal maksutulus püsinud stabiilsena. Määrade langetamist on aidanud kompenseerida maksubaasi laiendamine ja võitlus maksudest kõrvalehoidmise vastu.

OECD riikides on laialt levinud **madalam ettevõtte tulumaksu määr väike- ja keskmisega suurusega ettevõtetele**, samuti **soodustuste tegemine investeringute ja innovatsiooni hoogustamiseks**.

Ettevõtte tulumaksu langetamise trend maailmas on tõenäoliselt pöördumas, arvestades rahvusvahelist püüdlust maksuaukude kaotamise poole ning vajadust vähendada tööjõumaksude rolli riikide kulutuste rahastamisel.

NÄITEID VÄIKEETTEVÕTLUSE JA INNOVATSIOONI SOODUSTAMISEST

Hollandis langes ettevõtte tulumaksu määr kuni 200 000-eurose maksustatava tuluga ettevõtetele 19 protsendilt 16,5 protsendile.

Slovakkias langes ettevõtte tulumaksu määr kuni 100 000-eurose käibega ettevõtetele 21 protsendilt 15 protsendile.

Ungaris langetati väikeettevõtete maksu 13 protsendilt 12 protsendile.

Portugalis ja **Poolas** tõsteti väikeettevõtte määratluse aluseks olevat tulukriteeriumi.

Soomes seati sisse ajutine kiirendatud amortisatsioon uute masinate ja sisseseade soetamisel.

Saksamaal kehtestati uus 25-protsendine maksukrediit kuni 2 miljoni euro suurustelt T&A investeeringutelt.

Iirimaa ja **Slovakkias** suurendati T&A maksukrediiti; **Itaalias** laiendati tegevuste ringi, millele maksukrediit rakendub.

Varamaksude olulisima muutusena on mitmes riigis hiljuti tõstetud kinnisvaramakse. Kinnisvara maksukoormuse kasv võib toimuda erineval moel – näiteks langetati Leedus maksuvaba piiri mitteametliku kinnisvara puhul 220 000-lt eurolt 150 000 eurole ja ärilise otstarbega kinnisvara maksumäära tõsteti 0,3 protsendilt 0,5 protsendile.

Varamaksud korraldati kinnisvara kasuks ümber Prantsusmaal, kus 2018. aastal loobuti netovaramaksust (nn solidaarsusmaks neile, kelle varade netoväärtus oli üle 1,3 miljoni euro) ning asendati see kinnisvaramaksuga.

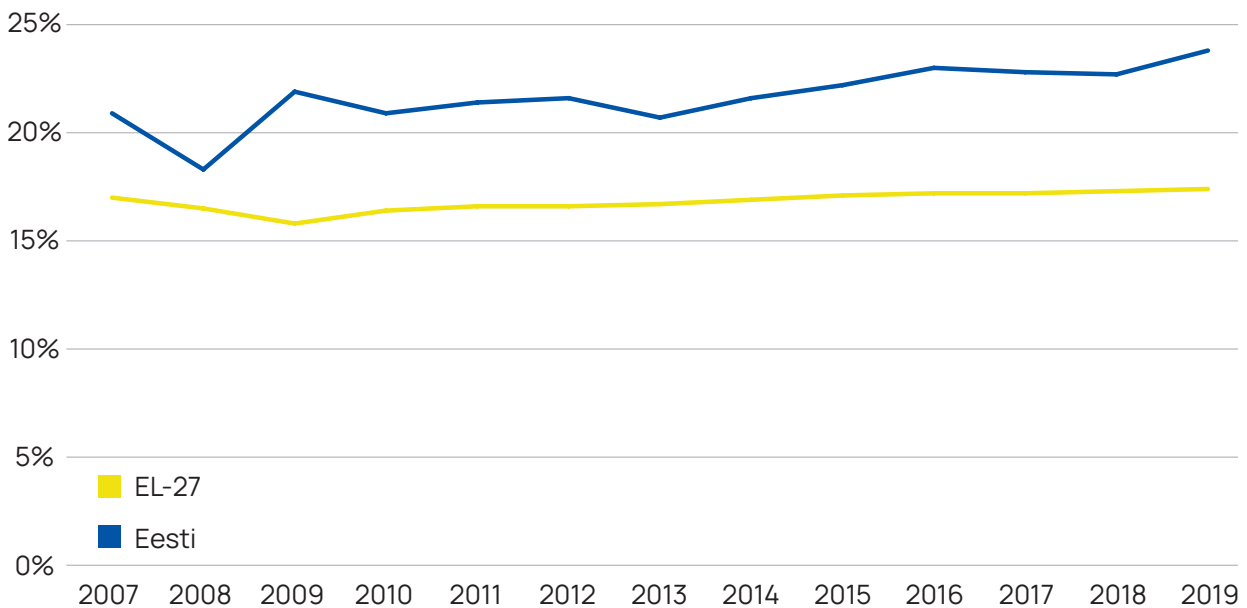
Mitmetes riikides on tõstetud makse ja lõive kinnisvaratehingutelt – näiteks tõsteti need Hollandis 6 protsendilt 7 protsendile ning Iirimaa 6 protsendilt 7,5 protsendile.

Tarbimismaksud

Viimasel kümnendil on EL-i riikide tarbimismaksude efektiivne määr tõusutrendis (2009 – 15,7%, 2018 – 17,4%) (Joonis 6). Paljud Euroopa riigid on tõstnud käibemaksumäära 2009. aasta majanduskriisi eelse ajaga võrreldes. Suurema kasvuga paistavad silma Ungari (20%-lt 27%-le), Kreeka (19%-lt 24%-le) ning Hispaania (16%-lt 21%-le).

Siiski ei ole need muudatused toonud kaasa samaväärset kasvu tegelikus maksulaekumises; Euroopa Liidu keskmine tarbimismaksude efektiivne määr jääb Eesti omale veel märgatavalt alla.

EL-i riikides tõusis keskmine käibemaksumäär ajavahemikus 2009–2015, kuid sealt edasi on see olnud stabiilne (21,5%).



Joonis 6. Tarbimismaksude efektiivne määr Eestis ja EL-27 riikides, 2007–2019

Allikas: Euroopa Komisjon, DG TAXUD

Käibemaksuarengutest silmatorkavam trend on viimastel aastatel hoogu kogunud keskkonnamaksude kasv energia, kütuste ning muude suure keskkonnamõjuga toodete tarbimiselt, mis samuti kergitab tarbimismaksude taset Euroopas Liidus.

Eestis on kehtestatud EL-i keskmisest tasemest kõrgem maksumäär energiale, kütustele, saastamisele ja ressursikasutusele; EL-i keskmisest madalam maksumäär on kehtestatud transpordile.

NÄITEID KESKKONNAMAKSUDE KASVUST

2020. aastal tõsteti kütuseaktsiisi kuues OECD riigis, sh **Soomes, Lätis** ja **Leedus**.

Kõrgemad elektritarbimisega seotud maksud äriklientidele kehtestati **Hollandis** ja **Iirimaa**l, uus võrguhooldustasu **Lätis**.

Hollandis kehtestati CO₂ tonnihinnale miinimumlävend: kui EL-i heitmekaubandussüsteemis langeb hind miinimumist madalamale, kogutakse hinna ja miinimumtaseme vahe siseriikliku süsinikumaksuna.

Saksamaal käivitus 2021. aastal uus siseriiklik transporti ja soojamajandust hõlmav heitmekaubandussüsteem, mille tuludest rahastatakse kliima- ja sotsiaalprogramme. Vastu on võetud ka ulatuslikum keskkonnameetmete pakett, mis sisaldab lennundusmaksude tõusu, käibemaksulangetust pikamaaraudteetranspordile, maksusoodustusi hoonete soojustamisele ja energiatõhususe tõstmisele.

A photograph of a middle-aged couple with long blonde hair and grey hair, smiling and embracing each other against a clear blue sky. The woman is in the foreground, wearing a light blue shirt, and the man is behind her, wearing a dark blue shirt. The text 'Maksusüsteemi tulevikutsenaariumid' is overlaid in white serif font at the bottom.

Maksusüsteemi tuleviku- tsenaariumid

Käesolev töö esitleb kolme eristuvat maksusüsteemi tulevikustsenaariumi, mis on tuletatud esimeses peatükis käsitletud trendidest.

Stsenaariumianalüüsis küsime:

- Kuidas kohandada maksusüsteem digiajastule sobivaks?
- Kuidas peaks maksusüsteem reageerima süvenevale ebavõrdsusele?
- Kuidas muuta maksusüsteem kooskõlaliseks rohepöördega?

Päriselus seisavad riigi ees kõik need küsimused korraga, mitte ükshaaval, ning erinevaid stsenaariume tuleb omavahel kombineerida. Siiski võimal-

dab nn puhaste stsenaariumide väljajoonistamine saada paremini aru igaühe eelistest ja puudustest ning ka erinevate arenguvalikute vahelistest pingetest.

Kõigi stsenaariumide puhul hinnatakse eraldi neis stsenaariumides pakutud muudatuste tulevikukindlust ehk võimet riigieelarvesse pikaajaliselt raha juurde tuua. Tuleb kindlasti märkida, et esitatud arvutused on sõltuvuses ühe või teise maksu kujundamisel aluseks võetud eeldustest. Tegelikus poliitikakujunduse protsessis võib tekkida vajadus eeldusi muuta või täiendada, sel juhul võivad muutuda ka tulemused.





Stsenaarium „Digitaalne maailm“

Digiplatvormid on toonud kaasa murrangu majanduses ja tööturul – töövõtjatest on saanud teenuseosutajad ehk iseseisvad lepingupartnerid. Kuna aga õiguslikult koheldakse neid ettevõtjana, on nende inimeste sotsiaalkaitse auklik, näiteks ei ole neil automaatset ravikindlustuskaitset, ning ka sotsiaalmaksu laekumine kannatab oluliselt. Arvestades tõise tulu pidevat kahanemist ning muu tulu (ettevõtlusest, finantsvaradelt, vara rentimiselt jne) kasvu inimeste tulude struktuuris, võetakse pikas perspektiivis eesmärgiks (aastaks 2050) sotsiaalmaksust üldse loobuda ning viia sotsiaalkaitse rahastamine üle allikatele, mis arvestavad paremini tulude kasvava mitmekesisusega.

Digiärile ja idusektori ettevõtetele, mille peamine vara on kõrgelt kvalifitseeritud inimesed, sobib sotsiaalmaksukoormuse langetamine väga hästi, teisalt peavad nad arvestama tulumaksukoormuse kasvuga, et riigi sotsiaaleelarve kokku tuleks. Kuna Eesti taastab rahvusvahelise miinimumtulumaksu kokkuleppe tulemusena klassikalise ettevõtete tulumaksu, langeb oluline osa lisanduvast tulumaksukoormusest üksnes sellistele ettevõtetele, kes on jõudnud kasumisse. Seetõttu peetakse uut maksusüsteemi vähemalt neis sektorites varasemast õiglasemaks.

Sotsiaalmaksu jõuline langetamine (pikemas perspektiivis kaotamine) tähendab ühtlasi, et õigus sotsiaalkaitsele seotakse lahti sotsiaalmaksu miinimumi igakuisest tasumisest. See rõõmustab järjest kasvavat hulka platvormitöötajaid ja muid ebaregulaarsete tuludega iseseisvaid teenuseosutajaid, sealhulgas loovisikuid.

Siiski ei lahenda see muudatus üksi mitmeid

teisi digimajanduse arenguga seotud muresid, näiteks maksubaasi vähenemist piiriülese kaugtöö tulemusel või asjaolu, et Eesti turul tegutsevad rahvusvahelised digiettevõtted ei tasu Eesti riigile tulumaksu. Kuid kuna digiäri on globaalne ja Eesti on väike, poleks siseriiklikest lahendustest, näiteks kohalikust digimaksust abi loota – Eesti turul tegutsemisest lihtsalt loobutaks. Eesti töötab rahvusvahelistes organisatsioonides aktiivselt selle nimel, et riikide koostöös loodavad lahendid vastaksid Eesti parimatele arusaamadele.

Piiriülese kaugtöö levikus püüab Eesti näha probleemi asemel võimalust. Kui näiteks Valgevenes või Indias Eesti ettevõtte heaks töötavast isikust saab Eesti e-resident, on tal mugavam Eestis ettevõtte asutada ja selle kaudu Eesti kliendiga arveldada, kui osutada teenust oma koduriigist.

Oluline valitsuse ees seisev probleem on rahvastiku vananemisest lähtuv sotsiaalkulude kasv, milleks valmistumisel vaadatakse lisaks sotsiaalmaksu ümberkorraldamisele ka täiendavate tuluallikate poole. Liisk langeb kinnisvaramaksule, mida peetakse kõige kindlamaks maksubaasiks, arvestades, kui hõlpsaks on digitaalne äri ja elukorraldus muutnud näiteks finantsvarade varjamise.

Eelnevast tulenevalt viiakse 2023. aastal sisse järgmised muudatused:

- Kehtestatakse traditsiooniline ettevõtete tulumaks maksumääraga 30%.
- Üksikisiku tulumaksumäär tõuseb 30%-ni, samal ajal kasvab maksuvaba miinimum.
- Kehtestatakse kinnisvaramaks.
- Sotsiaalmaksumäär väheneb 13%-ni

Maksumuudatuste soovitatavad tulemid on maksukoormuse kandmise võrdsem jaotus töise tulu teenijate ja kapitalitulu teenijate vahel, arvestades ettevõtlusvormis töötamise levikut, ning digiajastukindlate katteallikate leidmine rahvastiku vananemisest tulenevaks sotsiaalkulude kasvaks.

Traditsiooniline ettevõtete tulumaks 30%

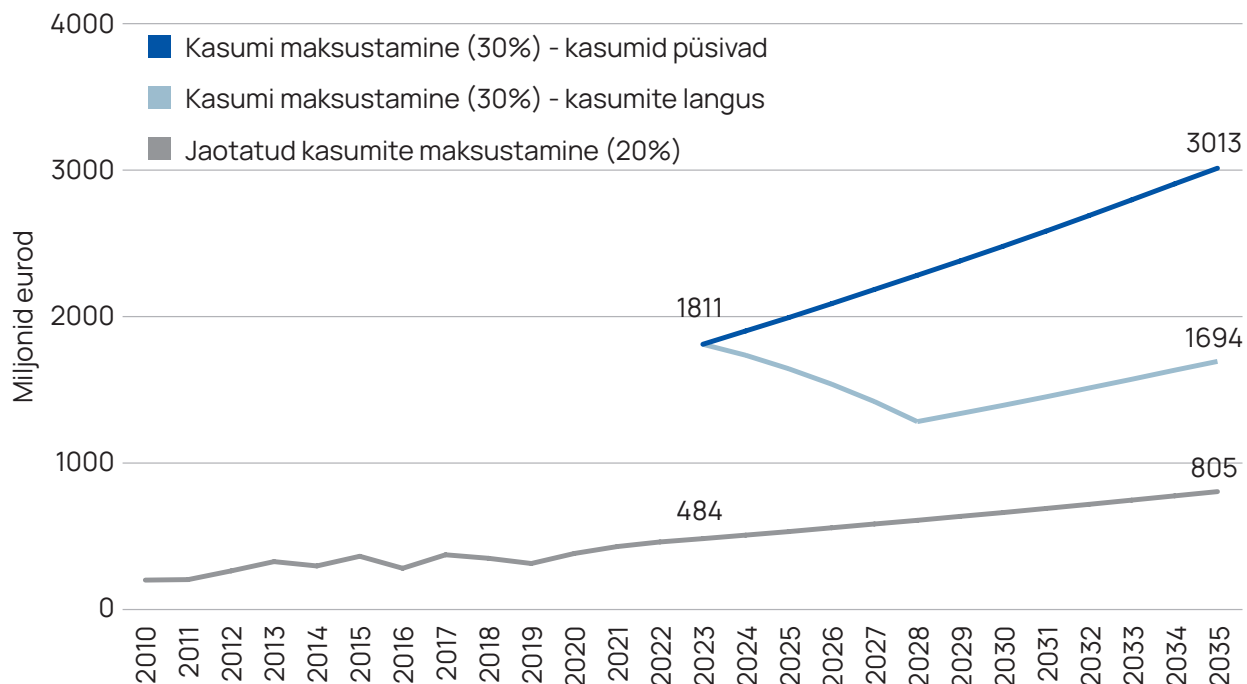
Alates 2023. aastast minnakse üle traditsioonilisele ettevõtete tulumaksule, mille korral maksustatakse mitte ainult jaotatud kasum, vaid ka jaotamata kasum. Muudatusega seoses kasvab ettevõtete maksukoormus ja tulumaksu laekumine, maksukoormus nihutatakse tööjõult ettevõtetele.

Kuigi Eesti on selliseks sammuks osaliselt sunnitud seoses rahvusvaheliste lepetega maksubaasi ühtlustamise ja globaalse minimaalse ettevõtte tulumaksu kehtestamise kohta, on

rahvusvaheliselt ühtlastest reeglitest siiski ka kasu, et aidata tulubaasi hoida ning vähendada kapitali pagemist mõnda soodsama maksurežiimiga riiki.

Maksumuudatustega kehtestatakse alates 2023. aastast kasumitele tulumaks 30%, alandades teiselt poolt jõuliselt sotsiaalmaksumäära. Lisaks sellele, et tööjõule rakenduv maksukoorem kergeneb, kärbib selline muudatus ka oluliselt motivatsiooni nn OÜ-tada ehk maksta palka dividendidena.

Ettevõtluse kogukasumi maksustamine 30% maksumääraga suurendab 2023. aastal ettevõtte tulumaksu laekumist peaaegu neljakordselt, s.o rohkem kui 1,3 miljardi euro võrra. Kui kasumid vähenema ei hakka, on 2035. aastal lisatulu suurus üle 2,2 miljardi euro aastas. Siiski on realistlik eeldada, et kogukasumi maksustamise korral kasumite deklareerimine väheneb. Eeldades kasumite vähenemist osakaaluna SKP-s 2019. aasta 20% tasemelt näiteks 10%-le, kasvab maksutulu ettevõtte tulumaksust aastas 2035 kaks korda ehk ligikaudu 900 miljonit eurot (Joonis 7).



Joonis 7. Juriidiliste isikute tulumaksu eelarvemõju, 2010–2035

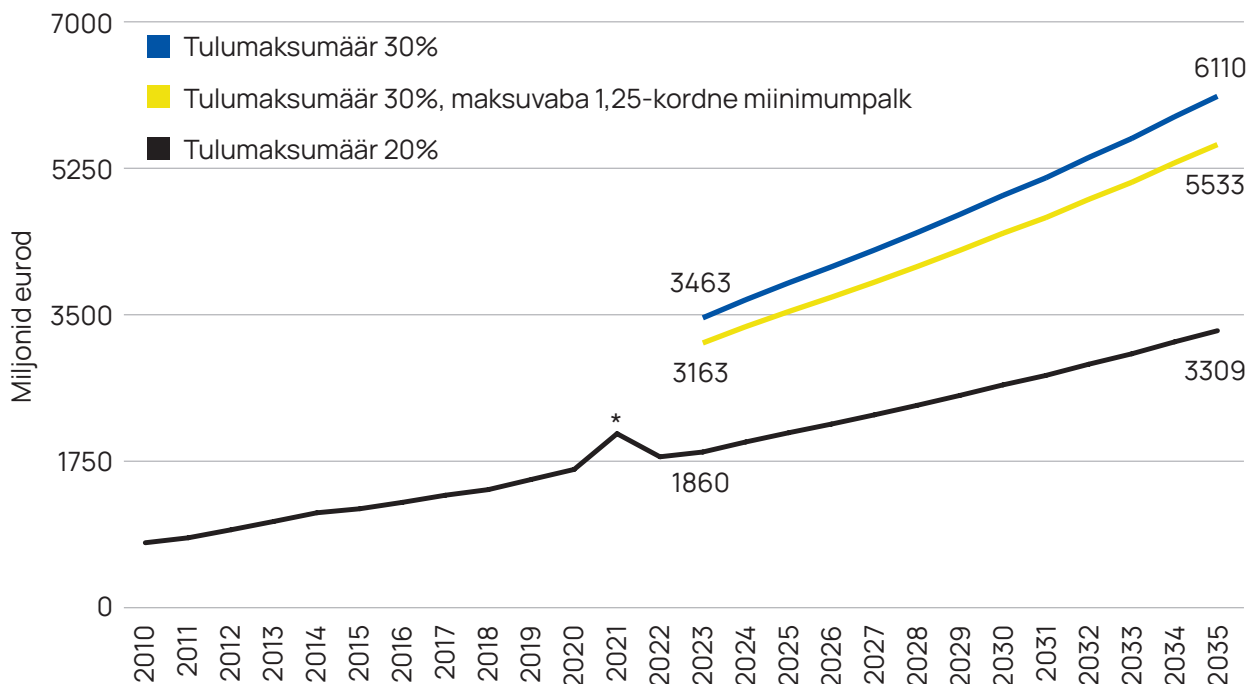
Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Üksikisiku tulumaks 30% ja maksuvaba miinimumi tõus

Sotsiaalmaksu jõuliseks vähendamiseks vajaliku eelarvelise katte loomiseks tõstetakse üksikisiku tulumaksumäära 30%-ni. Kuna üksikisiku tulumaksu maksubaas on laiem kui sotsiaalmaksu oma, võtab ta paremini arvesse inimeste kõiki tuluseid, mitte üksnes töist tulu. Kergendamaks madalapalgaliste inimeste olukorda, seotakse tulumaksuvaba miinimum alamalgaga nii, et maksuvaba miinimum on alati

võrdne 1,25-kordse miinimumpalgaga. See hoiab ära netosissetulekute vähenemise. Eeldatakse, et netosissetulek ei vähene ka kõrgema sissetulekuga inimestel.

Üksikisiku tulumaksumäära tõstmine 20%-lt 30%-le suurendab 2023. aastal riigi tuluseid 1,6 miljardi euro võrra. Teisalt vähendab maksuvaba tulu kasv 1,25-kordse miinimumpalgani (2021. aastal 730 eurot) tuluseid 300 miljoni euro võrra. Seega oleks lisatulude summa 2023. aastal 1,3 miljardit eurot ja 2035. aastal üle 2,2 miljardi euro.



Joonis 8. Üksikisiku tulumaksu eelarvemõju, 2010–2035

* – 2021. aasta suurem maksulaekumine on seotud kohustusliku kogumispensioni erakorralise tulumaksuga.

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Sotsiaalmaksu ulatuslik langetamine

Füüsilise ja juriidilise isiku tulumaksuulatus suurendatakse riigi tulust 2023. aastal kokku 2,709 miljardit eurot. 2023. aastal on sotsiaalmaksu laekumiseks prognoositud 3,7 miljardit eurot. Seega kujuneb puudujäägiks **ligikaudu 1,1 miljardit eurot**, mille ulatuses peab sotsiaalmaks esialgu alles jääma. Miljardilisele laekumisele vastav sotsiaalmaksuulatus on 10%.

Tuleb aga arvestada, et kui ettevõtete kasumid osakaaluna SKP-s peaks tulumaksusüsteemi muutumise tulemusel järgnevatel aastatel vähenema, kujuneb puudujääk suuremaks ning 10%-lisest sotsiaalmaksust võib siiski väheks jääda. Eeldades kasumite vähenemist ulatuses, mis jääb joonisel 7 esitatud maksimaalse ja minimaalse variandi vahele (ehk langust aastaks 2035 ligikaudu veerandi võrra), kujuneb puudujääki katvaks sotsiaalmaksuulatus 13%. Seega vähendatakse sotsiaalmaksuulatus 13%-le alates 2023. aastast.

NÄITEID

1000-eurost brutopalka teeniva inimese tööandja sotsiaalmaksukulu oleks 33% sotsiaalmaksuulatusel 330 eurot ja 13%-ga 130 eurot.

1750-eurost brutopalka (2023. aasta prognoositud keskmine palk) teeniva inimese tööandja sotsiaalmaksukulu oleks 33% sotsiaalmaksuulatusel 578 eurot ja 13%-ga 228 eurot.

3000-eurost brutopalka teeniva inimese tööandja sotsiaalmaksukulu oleks 33% sotsiaalmaksuulatusel 990 eurot ja 13%-ga 390 eurot; netotulu samaks jäädes peaks brutopalk olema 3429 eurot ja seega oleks tööjookulud kuus kokkuvõttes 115 eurot väiksemad ($990 - (3429 - 3000) - 3429 \cdot 13\%$).

Kinnisvaramaks

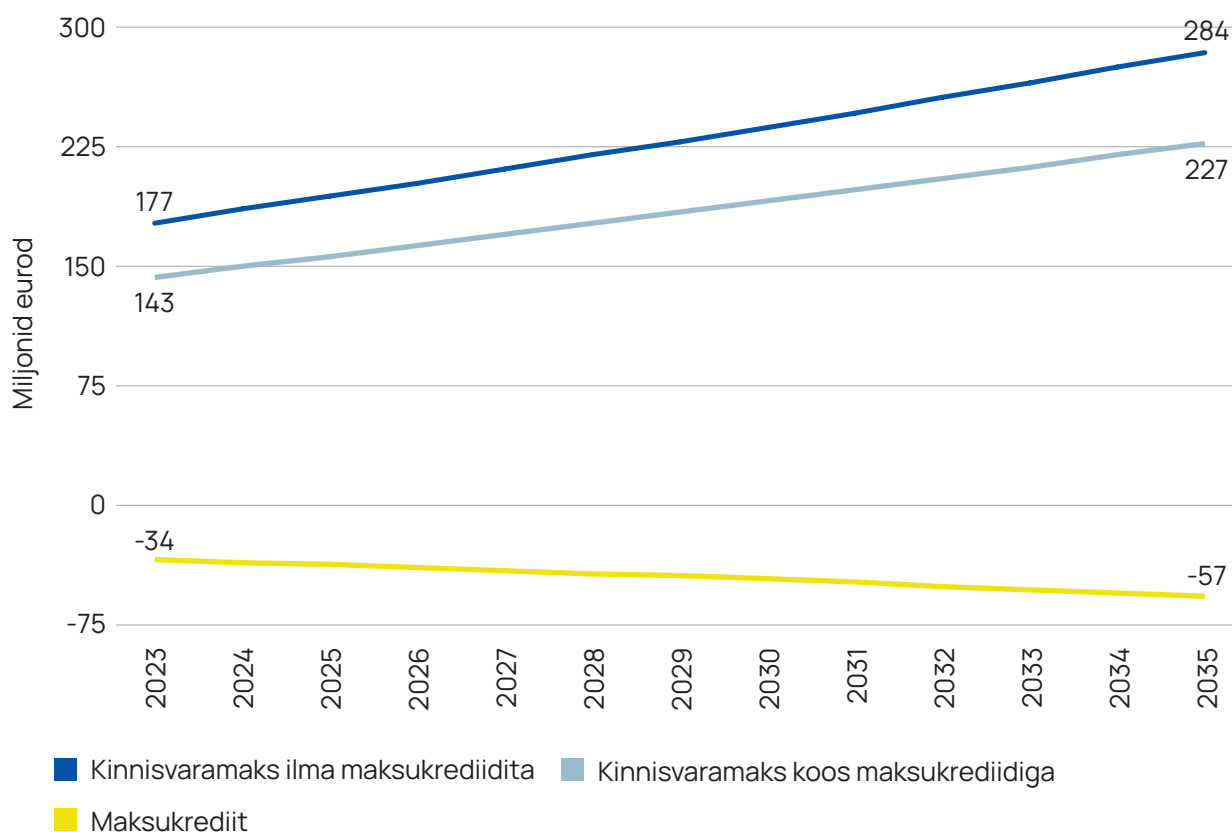
2021. aastal on Eestis ainukese varamaksuna kasutusel maamaks, seejuures on kodualune maa maksuvaba, olenemata maamaksu suuruselt. 2023. aastal kehtestatakse maamaksu asemel kinnisvaramaks, millega maksustatakse maa ja muu kinnisvara **0,1-protsendise maksumääraga**⁶. Kodualuse maa maksuvabastuse asemel kehtestatakse lävend kinnisvara väärtusele, millest allapoole jääva väärtusega kin-

nisvara või millest allapoole jäävat osa isiku kinnisvarast ei maksustata. Lävendiks on kinnisvara mediaanväärtus Eestis, mis 2023. aasta hindades on 81 000 eurot.

Kui ülaltoodud maksuvabastust kasutavad kõik leibkonnad, kellel on kinnisvara, toob kinnisvaramaks riigile tulu 2023. aasta hindades 143 miljonit. Arvestades, et 75 miljonit sellest laekus varasemalt maamaksuna, kujuneb lisanduvaks tuluks 2023. aastal 68 miljonit eurot (Joonis 9).

NÄIDE

2023. aastal peab 200 000 eurot väärt oleva kinnisvara eest maksma 119 eurot aastas (200 eurot kinnisvaramaks miinus 81 eurot maksuvabastus) ehk alla 10 euro kuus.



Joonis 9. Kinnisvaramaksu eelarvemõju, 2023-2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

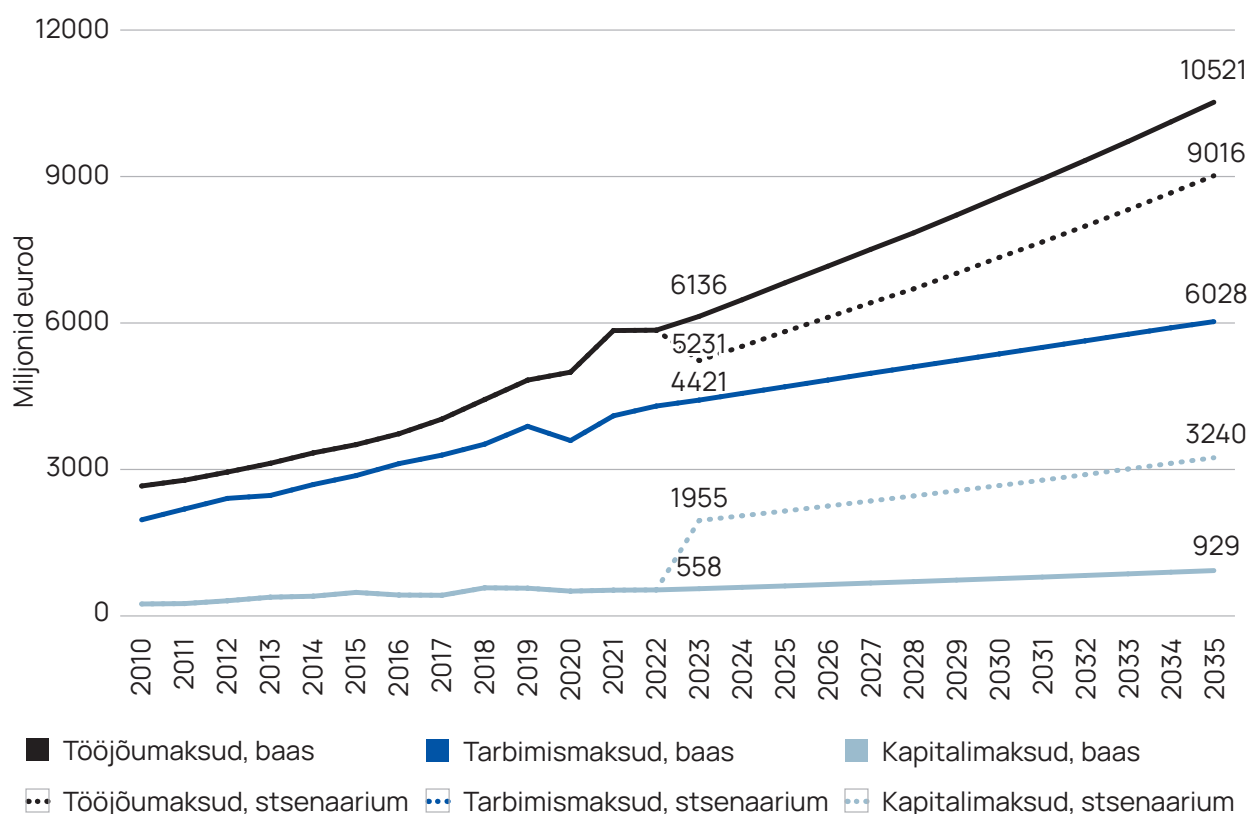
⁶ Väljapakutud maksumäär on suhteliselt madal, jäädes 2021. aastal kehtiva maamaksu määra alumisele piirile (0,1-2,5% maa maksustamise hinnast aastas). Enamik kohalikke omavalitsusi rakendab miinimumist kõrgemat maksumäära.

Eelarvetulude suuremahuline ümbermängimine kahaneva maksubaasiga sotsiaalmaksult laiema maksubaasiga tulumaksule ning ettevõtluse kasumimaksule muudab maksukoormuse kandmise tõise tulu teenijate ja kapitalitulu teenijate vahel võrdsemaks. Muudatuste tulemusel väheneb 2023. aastal tööjõumaksude osakaal maksutuludes 55%-lt 45%-le ning kapitalimaksude osakaal suureneb 5%-lt 17%-le.

2023. aastal toovad eelkirjeldatud maksumuudatused riigile lisatulu üle 490 miljoni euro. Kui kasumite osakaal SKP-s jääb edaspidi ajavahemiku 2010–2019 keskmisele tasemele, siis kujuneb riigieelarvesse laekuvaks lisa-

tuluks 2035. aastal 807 miljonit eurot. Kuid nagu eespool mainitud: kui ettevõtlussektori kasum osakaaluna SKP-s peaks edaspidi vähenema, siis väheneb ka laekumine ettevõtte tulumaksust. Samal ajal võivad lisatulu tuua rahvusvahelised kokkulepped hargmaiste digiettevõtete maksustamises, näiteks kasumi osalise maksustamise õiguse tekkimine tarbija-riikides.

Maksukoormuse osakaal SKP-s kujuneb aastaks 2035 rohkem kui 1,4% võrra suuremaks, kui aastal 2021 kehtinud maksusüsteemiga jätkates (37,0% versus 35,6%).



Joonis 10. Stsenaariumi „Digitaalne maailm“ eelarvemõjud, 2010–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Kokkuvõte muutustest

Maksu liik	Muutuse suund
Keskkonnamaksud	—
Varamaksud	
Tööjõumaksud	
Kapitalitulu maksustamine	
Käibemaks	—
Ettevõtte tulumaks	
Muud maksud	



Stsenaarium „Võrdne start“

Mitmed majanduskeskkonna suundumused, nagu näiteks varade hindade kasv ja digimajanduse kiire areng on toonud pikema aja vältel kasu eeskätt kinnis- ja finantsvarade omanikele, suurendades varalist ebavõrdsust. Samale trendile annavad hoogu juurde rahatrükk ja negatiivsed intressid. Süvenev ebavõrdsus toidab rahulolematust ja protestimeelsust, mis blokeerib majanduse arengule suunatud reforme ja projekte, mille tulemusena kannatab majanduskasv.

Ühiskonna suhtumine ebavõrdsusse muutub senisest oluliselt vähem aktsepteeritavaks ning ebavõrdsusest saab avalikus debatis peamine lahendamist vajav probleem.

Vaadates, mille poolest Eesti maksusüsteem teiste Euroopa riikide maksusüsteemidega võrreldes eristub, leitakse mitu ebavõrdsuse seisukohast problemaatilist aspekti:

■ Kõrge on tarbimismaksude osakaal maksutulus, kuid tarbimismaksud on regressiivsed (väiksema sissetulekuga inimesed tarbivad suurema ja säästavad väiksema osa oma tulust kui suurema tulu teenijad).

■ Tulumaks näib ainult määra vaadates proportsionaalne, kuid tänu astmelisele maksuvabale miinimumile on see *de facto* ekvivalentne astmelise tulumaksuga, kus piirmaksumääraks on sissetuleku kasvades 0%, 20%, 31,3% ja jälle 20%. Teisisõnu, **kõige suurema osa igalt täiendavalt teenitud eurolt maksavad maksudeks mitte suure tulu teenijad, vaid tulujaotuse keskossa kuuluvad inimesed.**

■ Lisaks palgatulule saab jõukam osa inimestest tulu dividendidest, mida maksustatakse soodsamalt kui palgatulu.

■ Varamaksude osakaal maksutulus on Euroopa madalaim. Maamaks on küll olemas, kuid maksutulu piiravad erinevad tegurid, sh maksusoodustus kodualusele maale ja maa hindamisväärtuse aegumine.

■ Ümberjaotamist ei kirjelda mõistagi ainult maksusüsteemi parameetrid, vaid ka sotsiaaltoetuste tase; kuigi mõne sihtgrupi jaoks on toetused küllaltki helled, siis üldisemas plaanis ei ole „sotsiaalhüvitised vaesuse vähendamisel endiselt tõhusad ja sotsiaalne turvavõrk on nõrk“⁷.

Eelnevast tulenevalt muudab riik ebavõrdsuse osas kurssi ning võtab suuna jõulisemale ümberjaotamisele:

■ Viiakse sisse **varamaks**.

■ Viiakse sisse **astmeline tulumaks**.

Kõrgema sissetulekuga inimeste suurem maksukoormus halvendab majanduse konkurentsivõimet, kuna see muudab kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu kallimaks. Selle probleemi leevendamiseks kehtestatakse **sotsiaalmaksulagi**.

⁷ Väljapakutud maksumäär on suhteliselt madal, jäädes 2021. aastal kehtiva maamaksu määra alumisele piirile (0,1–2,5% maa maksustamise hinnast aastas). Enamik kohalikke omavalitsusi rakendab miinimumist kõrgemat maksumäära.

Maksumuudatuste soovitud tulemid on varalise ebavõrdsuse vähenemine ning vara optimaalsema kasutuse saavutamine, motiveerides jõude seisvat vara tootlikult rakendama. Varamaksudega kogutava täiendava tulu arvelt on võimalik rahastada demograafiliste arengute tõttu süvenevaid puudujääke sotsiaalsüsteemis ning investeeringuid kliimaeesmärkide täitmiseks.

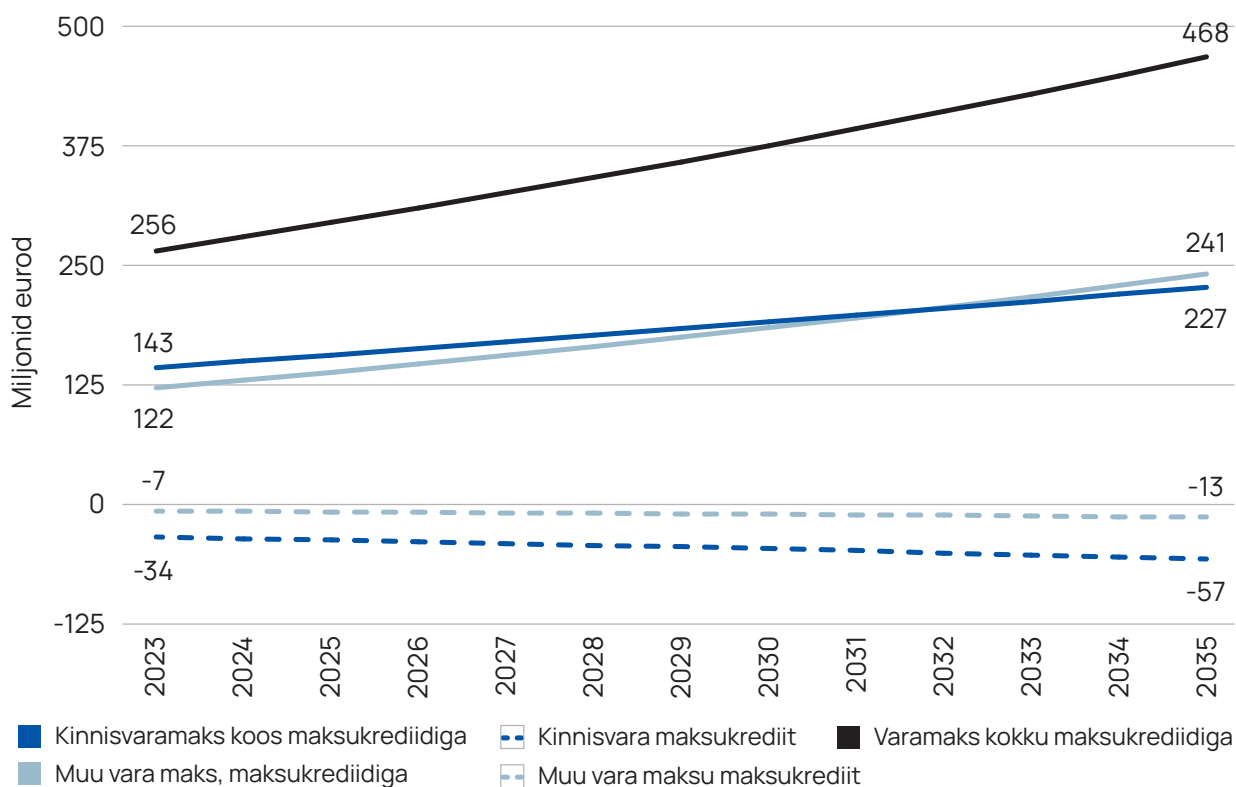
Varamaks

Varamaks koosneb kahest osast: 1) kinnisvaramaks ja 2) muu vara maks. Kinnisvaramaksu parameetrid ja tulemused on samad nagu "Digitaalse maailma" stsenaariumis. Lisaks kinnisvara maksustamisele alustatakse 2023. aastal ka muu vara maksustamisega, et vältida erinevate varaliikide ebavõrdset olukorda. Varamaksuga maksustatakse vara, mis jääb kinnisvaramaksu alt välja. Maksumääraks on aastas 0,3% vara väärtusest aastas.

2023. aasta hindades on Eesti elanike muude varade (sõidukid, väärisesemed, ettevõtlusvara, hoiused ja finantsvarad) väärtuseks 43 miljardit

eurot (Eesti Pank), millelt laekub varamaksuna 2023. aastal 122 miljonit eurot. Ühel keskmisel leibkonnal on 2023. aasta hindades muid varasid 68 000 euro eest ja sellelt kujuneb aastaseks varamaksuks 203 eurot. Kui kinnisvaramaksust jääb (osa) maksuvabastus(est) kasutamata, on seda võimalik kasutada varamaksu arvestamisel. 2023. aastal kujuneb sellisel juhul riigile maksuvabastuse kuluks 7 miljonit eurot.

Varamaksuna laekub 2023. aastal 265 miljonit eurot, millest 190 miljonit eurot on lisaks varasemale maamaksule. 2035. aastaks on riigi varamaksust laekuv summa 468 miljonit eurot ja varasemale maamaksule lisanduv summa on 346 miljonit eurot.



Joonis 11. Varamaksu eelarvemõju, 2023-2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Astmeline tulumaks

Astmelisest tulumaksust, mis rakendub 2023. aastast, loodetakse olulist abi sissetulekute ebavõrdsuse vähendamisel. Antakse endale aru, et astmelise tulumaksu puhul on oluline paika panna astmed ja neile kohalduvad maksumäärad selliselt, et astmeline tulumaks tõepoolest toimiks ebavõrdsuse vähendaja ja maksutulu tootjana, mitte vastupidi.

Kaalutakse kaht eraldi astmete komplekti: tuluneutraalset (ehk eelarvesse laekuv kogutulu üksikisiku tulumaksust jääb praeguse tulumaksusüsteemiga samale tasemele) ning tulutoovat (eelarvesse laekub rohkem tulu kui praeguse süsteemi korral).

Astmed	Astmete määrad (tuluneutraalne)	Astmete määrad (tulutoov)
1. aste: kuni miinimumpalk 2. aste: kuni kolmekordne miinimumpalk (ligikaudu keskmine palk) 3. aste: kuni kuuekordne miinimumpalk (ligikaudu kahekordne keskmine palk) 4. aste: kõrgem kui kuuekordne miinimumpalk	1. aste: 0% 2. aste: 15% 3. aste: 25% 4. aste: 35%	1. aste: 0% 2. aste: 20% 3. aste: 30% 4. aste: 35%

NÄIDE

Kui inimene teenib 2021. aastal 7-kordset miinimumpalka (miinimumpalk on 584 eurot kuus ehk selle inimese palk on 4088 eurot kuus), kujuneb tema igakuine tulumaks järgmiselt (sulgudes kõrgemate määradega):

1. aste: 0

2. aste: $584 * (3-1) * 15\% (20\%) = 175,2 (233,6)$ eurot

3. aste: $584 * (6-3) * 25\% (30\%) = 438 (525,6)$ eurot

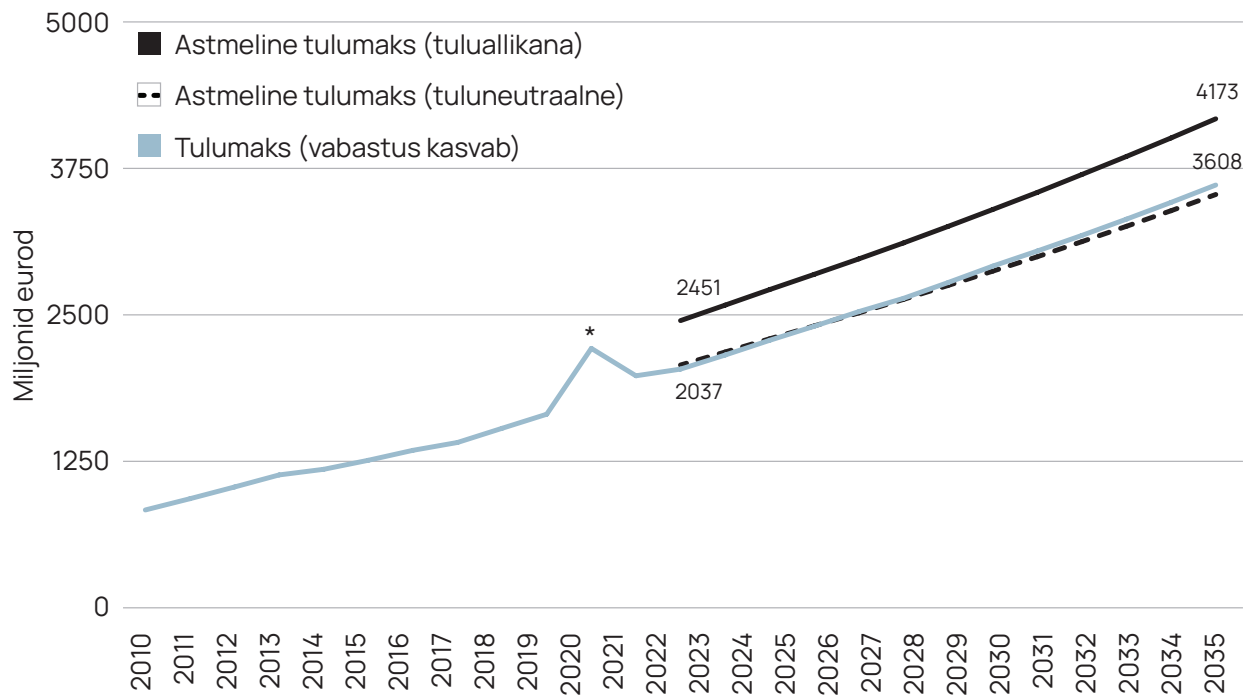
4. aste: $(584 * (7-6) - 4088 * (0,02 + 0,016)) * 35\% = 152,9$ eurot

Kokku tulumaks: $175,2 (233,6) + 438 (525,6) + 152,9 = 766,1 (912,1)$ eurot kuus.

Võrdluseks, 2021. aastal kehtiva süsteemiga tasunuks 7-kordse miinimumpalgaga inimene 788,2 eurot tulumaksu.

Tuluneutraalsest astmelisest tulumaksust riigile laekuv tulu on sarnane 2021. aastal kehtiva süsteemiga tulumaksust laekuva tuluga, kuid süsteemi sees leiab aset ulatuslikum ümberjaotus. Maksuvabastus kasvab samas tempos miinimumpalgaga⁸ ning suureneb enam kui 7,5-kordset miinimumpalka teenivate inimeste maksukoormus.

Tulutoova astmelise süsteemi korral, ehk kui kahe keskmise astme tulumaksumäärad oleksid viie protsendi võrra kõrgemad kui tuluneutraalses versioonis, laekub 2023. aastal 400 miljonit eurot maksutulu enam. 2035. aastaks on erinevus juba üle 550 miljoni euro (Joonis 12).



Joonis 12. Astmelise tulumaksu eelarvemõju, 2023–2035

* – 2021. aasta suurem maksulaekumine on seotud kohustusliku kogumispensioni erakorralise tulumaksuga.

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

⁸ Arvutustes on eeldatud, et miinimumpalga kasvutempo järgib tulevikus keskmise palga kasvutempot.

ASTMELISE TULUMAKSU VÕIMALIKUD PROBLEEMKOHAD

- Eksimused tulumaksumäärade ja -astmete määratlemisel võivad osutuda kulukaks. Näiteks Läti, kus astmelisele tulumaksule üleminek (2018) vähendas hinnangute kohaselt maksutulu laekumist 0,8% SKP-st, millest 60 protsenti läks rikkamale 30 protsendile maksumaksjatest (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2018). Seetõttu on oluline enne reformi modelleerida hoolikalt nii selle mõjusid maksutulule kui ka jaotuslike eesmärkide saavutamisele.
- Kui tulude vahemikud, millele erinevad maksumäärad rakenduvad, fikseeritakse absoluutsummadena, toob tulude kasvutrend järk-järgult kaasa üha suurema hulga inimeste liikumise kõrgemalt maksustatud vahemikesse (kui vahemikke regulaarselt ei kaasajastata). Seda saab lahendada vahemike määratlemise kaudu keskmise või miinimumtulu suhtes, nii et vahemike korrektsioon toimuks igal aastal automaatselt.
- Lisaks maksutulule ja jaotuslikele efektidele tuleb jälgida ka seda, milliseid motivaatoreid töist tulu teenida maksusüsteem loob. Ohtlikud on olukorrad, kus nt tööle asumine või töise tulu suurenemine üle mingi taseme toob kaasa maksukoormuse järsu tõusu (kõrgemate maksude rakendumise ja sotsiaaltoetuste kaotamise läbi), mis demotiveerib töist pingutust.

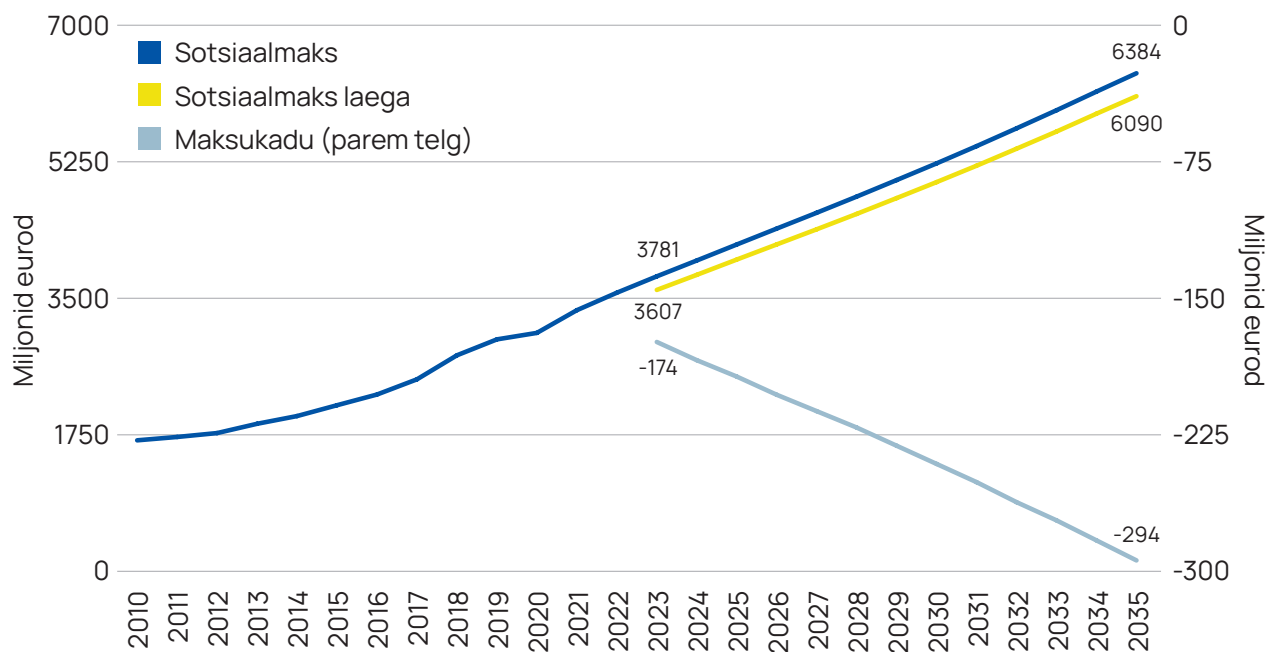
Sotsiaalmaksulagi

Kuna astmelise tulumaksu korral suureneb kõrgepalgaliste töötajate maksukoormus, mõjub see Eesti konkurentsivõimet selliste töökohtade asukohariigina. Kõrgepalgaliste töötajate tööjõumaksude tõusu mõju leevendamiseks kehtestatakse 2023. aastal sotsiaalmaksule lagi.

Astmelise tulumaksu viimane aste algab kuuekordselt miinimumpalgalt, seega seatakse sotsiaalmaksulagi samuti sellele piirile. 2023. aastal on sotsiaalmaksulaest tekkiv maksukadu 174 miljonit eurot ja 2035. aastal 294 miljonit eurot (Joonis 13). See moodustab sotsiaalmaksust 4,6%.

NÄIDE

Seitsmekordse miinimumpalgaga inimese (4088 eurot igakuist tulu 2021. aastal) sotsiaalmaksukoormus väheneb 1349 eurolt kuus 1156 euroni kuus ehk 193 euro võrra.

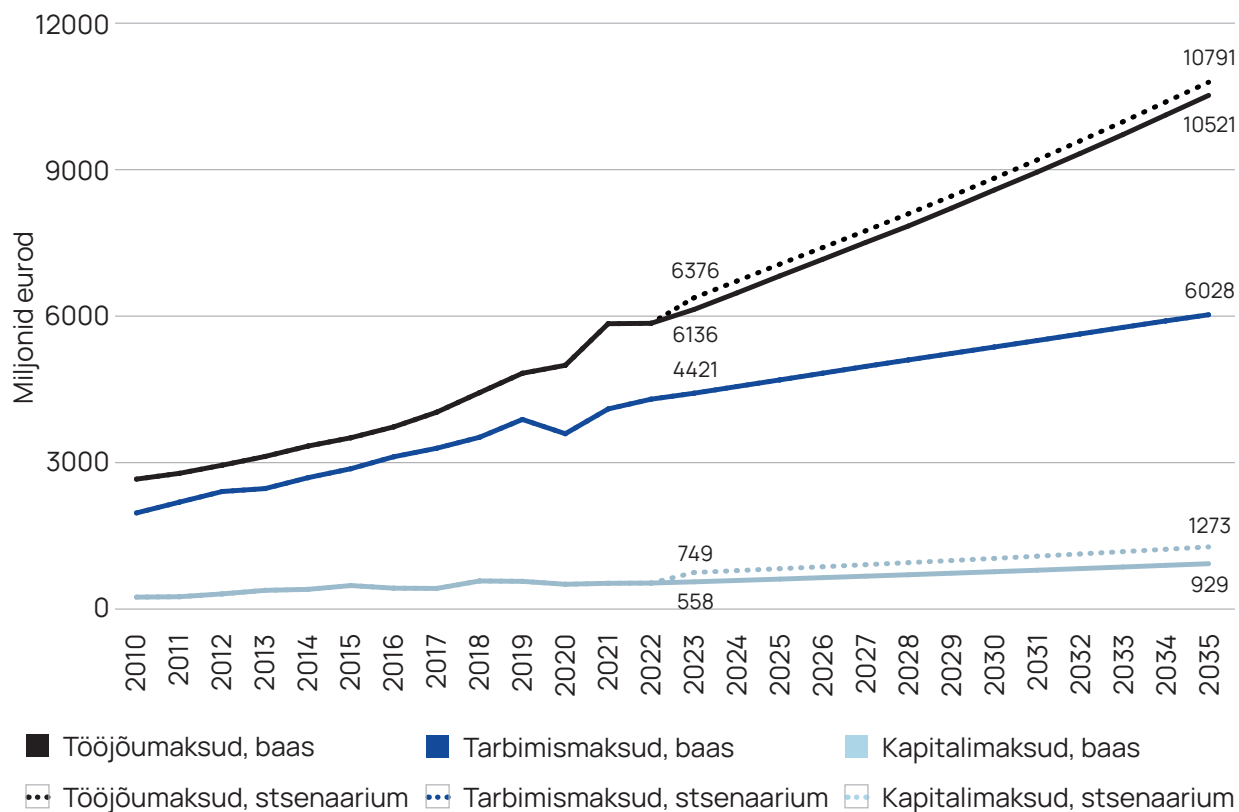


Joonis 13. Sotsiaalmaksulae eelarvemõju, 2023–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Kõik eelnimetatud maksumuudatused suurendavad tööjõumakse 2023. aastal ligikaudu 250 miljonit eurot ja varamakse ligikaudu 200 miljonit eurot, võrreldes 2021. aastal kehtinud maksusüsteemiga. Tarbimismaksud jäävad samaks.

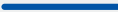
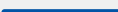
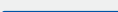
2035. aastaks on lisatulude suurus üle 600 miljoni euro. Seega kujuneb maksukoormuse osakaal SKP-s aastal 2035 rohkem kui 1,0% võrra suuremaks, kui aastal 2021 kehtinud maksusüsteemiga jätkates (36,6% *versus* 35,6%).



Joonis 14. Stsenaariumi „Võrdne start“ eelarvemõju, 2010–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Kokkuvõte muutustest

Maksu liik	Muutuse suund
Keskkonnamaksud	
Varamaksud	 (maksukiil väiksema tulu teenijate jaoks kahaneb, suurema tulu teenijate jaoks kasvab)
Tööjõumaksud	
Kapitalitulu maksustamine	
Käibemaks	
Ettevõtte tulumaks	
Muud maksud	



Stsenaarium „Keskkonnakriis“

Selle suunavaliku puhul peab ühiskond suuri maks Eesti ees seisvaks väljakutseks võitlust kliima soojenemisega. Eesti riik on võtnud kohustuse jõuda aastaks 2050 süsinikuneutraalsuseni ehk viia õhku paisatud kasvuhoonegaaside ja looduse poolt seotud CO₂ vahe nulli. Sellest kujuneb laialdane ja erinevate poliitika-valdkondade ülene eesmärk. Maksupoliitikas tehakse inventuur, hinnates senise maksustamise tõhusust kliimaeesmärkide saavutamisel ning otsides sellist maksulahendust, mis aitaks võimalikult palju kaasa kasvuhoonegaaside emissioonide vähendamisele Eestis.

Ligi kolmveerand Eesti kasvuhoonegaaside heitmetest tekib kütuste põletamisest, sh 50% tekib kütuste põletamisel elektri- ja soojatootmisel ning 22% kütuste põletamisel transpordis. Osa heitmetest suudab ära siduda Eesti loodus. 2019. aasta kasvuhoonegaaside inventuuri järgi vähendas see koguheitmeid ca 0,7 miljoni CO₂ ekvivalenttonni võrra.

Tuleb arvestada, et keskkonnamaksud ei saa olla pikaajaliseks maksutulu allikaks. Kui keskkonda kahjustav tegevus väheneb, vähenevad kiiresti ka eelarvetulud.

Võrreldes Eesti maksusüsteemi teiste Euroopa riikide maksusüsteemidega keskkonnamaksude aspektist, torkasid silma järgmised asjaolud:

■ Eestis kogutakse Euroopa Liidu keskmisega võrreldes rohkem kütuseaktsiisi (2019. aastal 6,1% kogu Eesti maksulaekumisest, Euroopa Liidu riikides keskmiselt 3,0%) ning ressursi- ja

saastetasusid (2019. aastal 0,6% kogu Eesti maksulaekumisest, Euroopa Liidu riikides keskmiselt 0,2%).

■ Eesti on ainus Euroopa Liidu riik, kus pole elanike transpordieelistuste suunamiseks kasutusele võetud automaksu. Transpordi maksustamine jääb Eestis liikmesriikide keskmisele alla üheteistkordselt: EL-is moodustasid 2019. aastal transpordiga seotud maksud 1,1% kogu maksulaekumisest, Eestis vaid 0,1% (autode registreerimise riigilõiv ja raskeveokimaks).

Euroopa Liidus on kliimaeesmärkide saavutamiseks kasutusel lahendus, millel on kolm olulisemat komponenti: heitkogustega kauplemise süsteem (HKS), jõupingutuste jagamise regulatsioon ning maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandussektori nullbilanss.

HKS hõlmab 2021. aastal ligi poole koguheitmetest, eeskätt energeetikatööstuses põletatavate kütuste heitmeid. Euroopa Komisjon on esitanud ettepaneku laiendada HKS-i transpordi- ning ehitus- ja elamusektorile.

CO₂ ekvivalenttonni hind tõusis aastail 2019–2021 ca 10 korda. Kuigi on ebaselge, kas see hinnatase jääb püsima ka tulevikus, saadab see igal juhul HKS-i osalistele jõulisi signaale oma tegevuse ümberkorraldamiseks ning vähendab oluliselt mänguruumi HKS-i alla kuuluvates sektorites kasutatavate kütuste maksustamise siseriikliku suurendamise osas.

Energiamaksude tõusu puhul tuleb kindlasti arvesse võtta, et energiakandjate kiire hinnatõus halvendab inimeste toimetulekut ning nii inimeste kui ka ettevõtete suutlikkust teha ener-

giasäästuks vajalikke investeeringuid. Sisendite hinnatõus (eeldusel, et seda pole võimalik tarbijale üle kanda) sööb ära ettevõtete ressursid, mida oleks saanud kasutada tegevuse ümberkorraldamiseks ja uute tehnoloogiate kasutuselevõtuks.

Lisaks saastava käitumise vähendamiseks kasutatavatele maksuinstrumentidele otsitakse seega ka instrumente, mis soosiksid rohepöõret toetavaid (ja ka laiemalt tootlikkust tõstvaid) investeeringuid ning leevendaksid inimeste toimetulekuraskusi. Kuna OECD ja G20 riikide üleilmse miinimumtulumaksu kokkuleppe tulemusel taastatakse Eestis klassikaline

ettevõtte tulumaks, tekib võimalus hoogustada ettevõtete teadus- ja arendustegevuse investeeringuid maksukrediidi abil.

Eelnevast tulenevalt leiavad Eesti maksusüsteemis nii Euroopa ühise pingutuse kui ka siseriiklike sammudena aset järgmised muutused:

■ Viiakse sisse **automaks**.

■ **Heitkogustega kauplemise süsteem laieneb** transpordile ning ehitus- ja elamusektorile.

■ Viiakse sisse **traditsiooniline ettevõtete tulumaks** ja TA maksukrediit.

■ **Üksikisiku tulumaksu maksuvaba tulu** seotakse **miinimumpalgaga**.

Maksumuudatuste peamised tulemid on jõuliste stiimulite tekkimine kliimateadlike valikute tegemiseks nii ettevõtluses kui ka kodumajapidamistes, hoogustades samal ajal (rohe) tehnoloogiate arendamist ja eksporti ning hoides ära toimetulekuprobleeme. Stiimulid kiirendavad kliimaeesmärkide saavutamist ning aitavad kaasa elukeskkonna paranemisele linnades autokasutuse vähendamise kaudu.

Automaks

Sisseviidav automaks jaguneb kolmeks osaks, millest igaüks on oma eesmärk.

1. Auto registreerimise maks (alates 2023. aastast)¹⁰. Kohaldub auto esmakordsel registreerimisel Eestis. Maks koosneb baasosast (2023. aastal 158 eurot¹¹), CO₂ astmelisest näitajast ja diislikomponendist. Baasosa eesmärk on autokasutuse vähendamine, CO₂ komponendi eesmärk on suunata kasutajaid väiksema süsinikuheitega autode suunas ning diisilisandi eesmärk on suunata kasutajaid autode suunas, mis paiskavad õhku vähem peenosakesi.

Näide. 2020. aasta müüduim mudel oli bensiinimootoriga Toyota RAV4, mille CO₂ näitaja on 128 grammi kilomeetri kohta. Selle auto registreerimismaks on 2023. aasta hindades 2216 eurot. Sama CO₂ näitajaga diiselautole lisandub 1938 eurot.

¹⁰ Registreerimismaksu aluseks on võetud Hollandi näide ja kohandatud see Eesti oludele.

¹¹ 2020. aastal oli Hollandis baasosa suuruseks 366 eurot, mis Eesti ja Hollandi SKP *per capita* erinevusega korrigeeritult on 140 eurot. Kuna baasosa kasvab koos Eesti SKP prognoositud kasvuga, siis 2023. aastaks on baasosa 158 eurot.

2. Iga-aastane automaks (alates 2023. aastast).

Kehtib kõikidele sõidautodele ning oleneb otseselt CO₂ näitajast ehk kasutatavast kütusest. CO₂ näitaja korrutatakse läbi kütuse kordajaga¹² (diislikütusel 0,9, bensiinil 0,6 ja gaasil 0,4) ja CO₂ kordajaga (kuni 90 g/km on kordaja 0,5 ja see kasvab 0,01 võrra iga lisanduva g/km kohta).

3. Läbisõidupõhine automaks (alates 2025. aastast).

Kuna tulu iga-aastasest maksust ja registreerimismaksust ajas väheneb, sest kasutusele tuleb aina madalama CO₂ näitajaga autosid ning aina enam elektriautosid, otsustatakse autokasutuse ohjeshoidmiseks ja eelarvetulu tagamiseks laiendada maksubaasi läbisõidule. 100 kilomeetri tasuks kehtestatakse 2025. aastal 1,35 eurot¹³, seejuures on suuremate linnade koefitsient 1,5 ja mujal sõites 0,5. Lisandub tiip tunni koefitsient (ummikumaks), mis on 15 eurot kilomeetri kohta.

2023. aastal lisandub automaksu kahe komponendiga riigile tulu 457 miljonit eurot, millest 310 miljonit laekub autode registreerimise maksuga ja 147 miljonit iga-aastase automaksuga. 2025. aastal on lisanduvate tulude suurus 566 miljonit eurot, millest 307 miljonit eurot on registreerimise maks, 127 miljonit eurot iga-aastane automaks ja 132 miljonit läbisõidupõhine maks.

Näide. Bensiinimootoriga Toyota RAV4 CO₂ näitaja on 128 grammi kilomeetri kohta. Selle auto iga-aastane automaks on 2023. aasta hindades 68 eurot ($128 \cdot 0,6 \cdot 0,88$).

Näide. Sõites aastas 20 000 kilomeetrit, millest 6000 kilomeetrit sõidetakse Tallinnas, sealhulgas 1000 kilomeetrit tiip tunnil, ning 14 000 kilomeetrit maanteel, on aastane läbisõidupõhine maks 398 eurot.

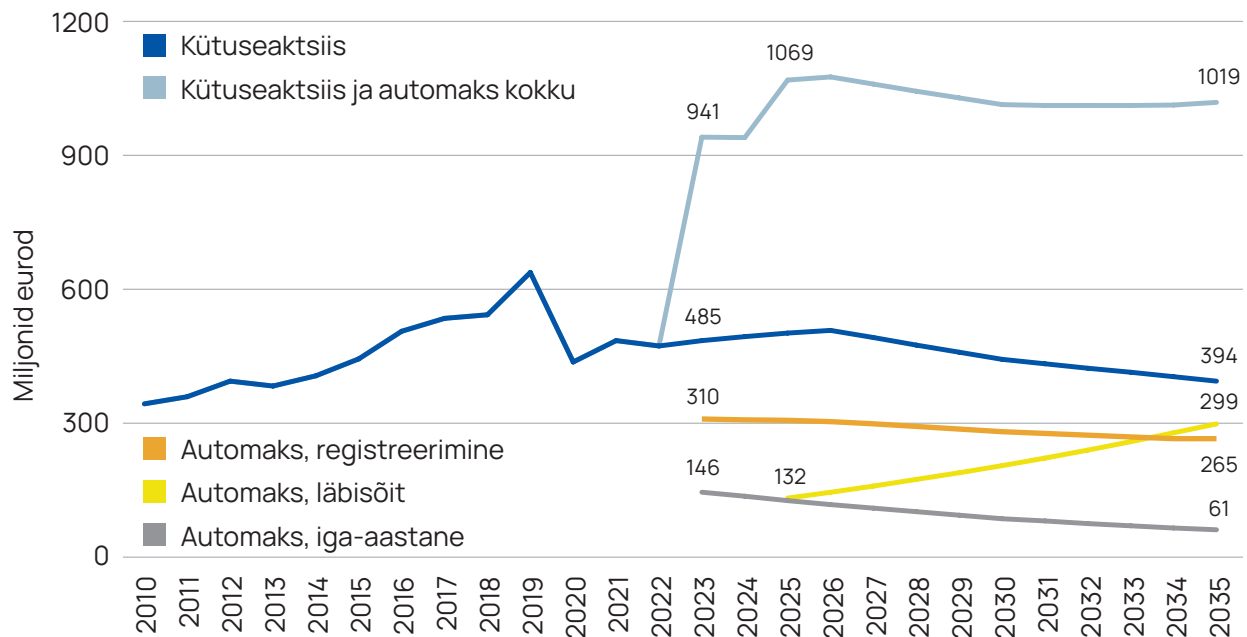
Sõites 20 000 kilomeetrit maapiirkonnas, kujuneb aastaseks maksuks 136 eurot.

Aastal 2035 laekub automaksust riigile tulu 625 miljonit eurot.

Koos kütuseaktsiisidega saavutatakse transpordis maksulaekumise tipp 2026. aastal. Edaspidi hakkab maksulaekumine kütuseaktsiiside väheneva tulu tõttu langema (Joonis 17).

¹² Iga-aastase maksu aluseks on võetud Luksemburgi näide.

¹³ 2019. aastal oli 100 kilomeetri tasu üks euro, sest see vastab teedevõrgu säilitamise kuludele, arvestades sõidukite Eestis läbitud kilomeetreid. Kuna 100 kilomeetri hind kasvab koos Eesti SKP prognoositud kasvuga, siis 2023. aastaks kasvab 100 km hind 1,35 euron.



Joonis 15. Automaksu eelarvemõjud, 2010–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Heitkogustega kauplemise süsteem laieneb

2026. aastal, vastavalt Euroopa Komisjonis 2021. aastal valminud ettepanekute pakatile Fit for 55, käivitub uus, senisega paralleelne heitkogustega kauplemise süsteem (HKS) heitmete vähendamiseks transpordi- ning ehitus- ja elamusektoris.

Seda plaani käivitamiseelselt analüüsid on antud hinnanguid, mille kohaselt eeldab neis sektorites heitmete vähenemise eesmärgi saavutamine süsihappegaasi tonni hinna tõusu 170 euroni¹⁴. Eeldades, et näiteks ühe liitri bensiini põletamisel tekib 2,3 kg süsihappegaasi, tähendaks see u 39-sendist hinnalisa senisele kütusehinnale.

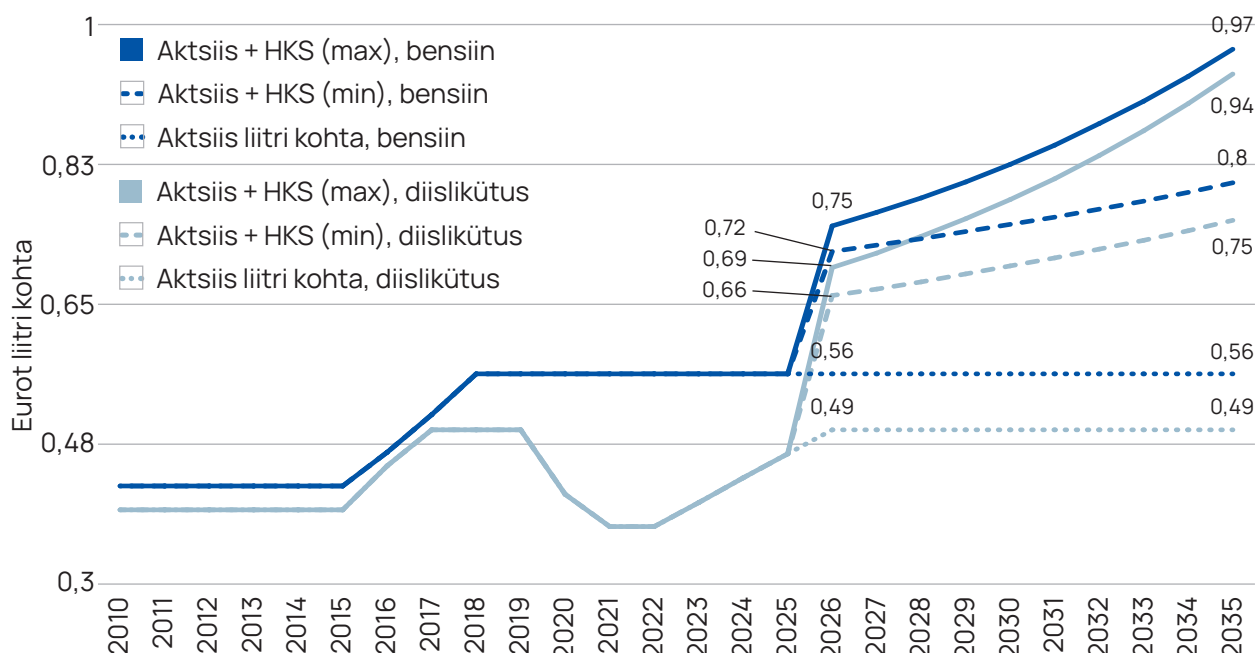
Teise võimalusena arvestatakse Eestis HKS-i laienemisest riigile tekkiva tulu hindamisel seda, et CO₂ ekvivalendi hind kasvab edaspidi mõõdukamas tempos, jõudes 2035. aastaks 100 euroni.

Uue HKS-i rakendumise eelis siseriikliku kütuseaktsiisi tõusu ees on süsiniku- ja maksutulu lekke probleemi vähendamine, kuna HKS raken- dub sarnaselt Eestiga ka Lätile. Riigile laekub täiendav tulu mitte maksutuluna, vaid **tuluna saastekvootide müügist**.

Transpordisektorile ja ehitistele luuakse eraldi kvootide kauplemissüsteem ja selles süsteemis ei pruugi CO₂ ekvivalenttonni hind olla sama nagu senises süsteemis.

HKS-i laienemise ajaks ehk 2026. aastaks langeb diisliaktsiis Eestis varasemale tasemele 0,493 eurot liitri kohta. Olenevalt CO₂ hinna kasvust lisandub diislikütuseliitrile 2026. aastal 16,8 kuni 20,2 senti ja bensiinile 15,3 kuni 18,5 senti liitri kohta. Aastaks 2035 on HKS-ist saadav hinnalisa diislikütusel 26,2 kuni 44,5 senti liitri kohta ja bensiinil 23,9 kuni 40,6 senti liitri kohta.

¹⁴ Maj, M. et al. (2021), Impact on Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS. Polish Economic Institute, Warsaw.

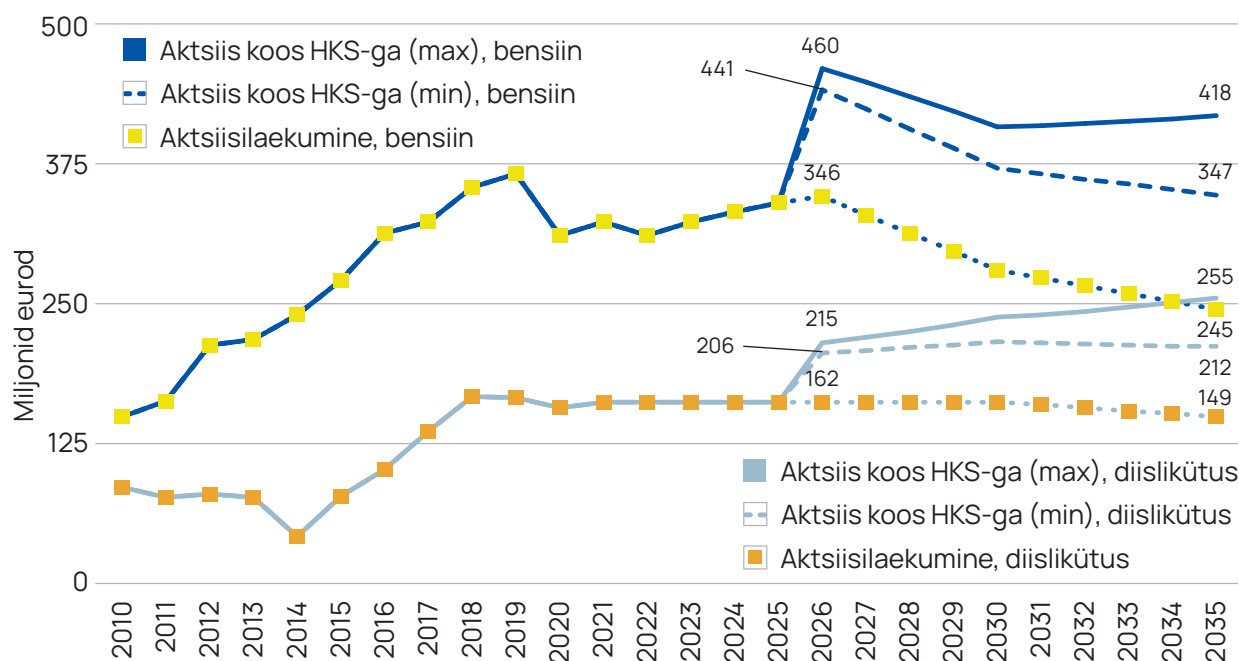


Joonis 16. Kütuseaktsiisist ja heitkogustega kauplemise süsteemist (HKS) lisanduv hind liitri kohta, 2010–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

HKS-i laienemise kaudu lisandub 2026. aastal riigile tulusid 115 kuni 139 miljonit eurot ja 2035. aastal 164 kuni 279 miljonit eurot¹⁵. HKS aitab

alates 2030. aastast diislikütuselt kogutud maksu vähenemisele piiri panna, kui CO₂ tonni hind kasvab 170 euronit aastaks 2035.



Joonis 17. Kütuseaktsiisi ja transpordi HKS-i eelarvemõju, 2010–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

¹⁵ Lisaks HKS-i laienemisest tekkivale tulule kasvab ka kvoodimüügitulu juba kehtivast HKS-ist (kehtib energiamahukatele ettevõtetele), kui kvoodi hind kasvab. Kui kvoodi hind tõuseb 170 euronit 100 euro asemel, laekub eelarvesse üle 200 miljoni euro enam. Seda ei ole stsenaariumi tuludes arvesse võetud, sest see ei eelda kehtiva süsteemi muutmist.

Lisaks transpordile laieneb HKS veel ehitus- ja elamusektorile, mis sisuliselt tähendab, et kodutarbijad peavad hakkama maagaasi eest kõrgemat hinda maksma. 2026. aastal laekub maagaasi kodutarbijatelt 8 kuni 10 miljonit eurot enam ja aastaks 2035 kasvab see 13 kuni 22 miljoni euroni.

Traditsiooniline ettevõtete tulumaks ning teadus- ja arendustegevuse maksukrediit

Kui energiakandjate hinnatõus murendab paljude ettevõtete konkurentsivõimet, muutub kriitiliseks investeeringute hoogustamine energiatõhusamate tehnoloogiate ja rohelahenduste arendamisse ning seeläbi alusepanek uuele ekspordiedule. Murettekitavaks muutub asjaolu, et kui OECD riikides ulatub riigi toetus erasektori teadus- ja arendustegevusele (TA) 0,2 protsendini SKP-st, siis **Eestis on see näitaja üle viie korra madalam**. See ei ole kooskõlas vajadusega roheinvesteeringuid ja vastavat arendustegevust kiiresti kasvatada.

OECD ja G20 riikide üleilmse tulumaksu kokku lepe pole jätnud Eestile muid häid valikuid, kui taastada klassikaline ettevõtte tulumaks ehk kogukasumi maksustamine 15% maksumääraga. Samas loob uus olukord varasemast paremad võimalused teadus- ja arendustegevuse toetamiseks maksusoodustustega. Arendustegevuse hoogustamiseks viiakse sisse teadus- ja arendustegevuse maksukrediit ehk tulumaksukohus-

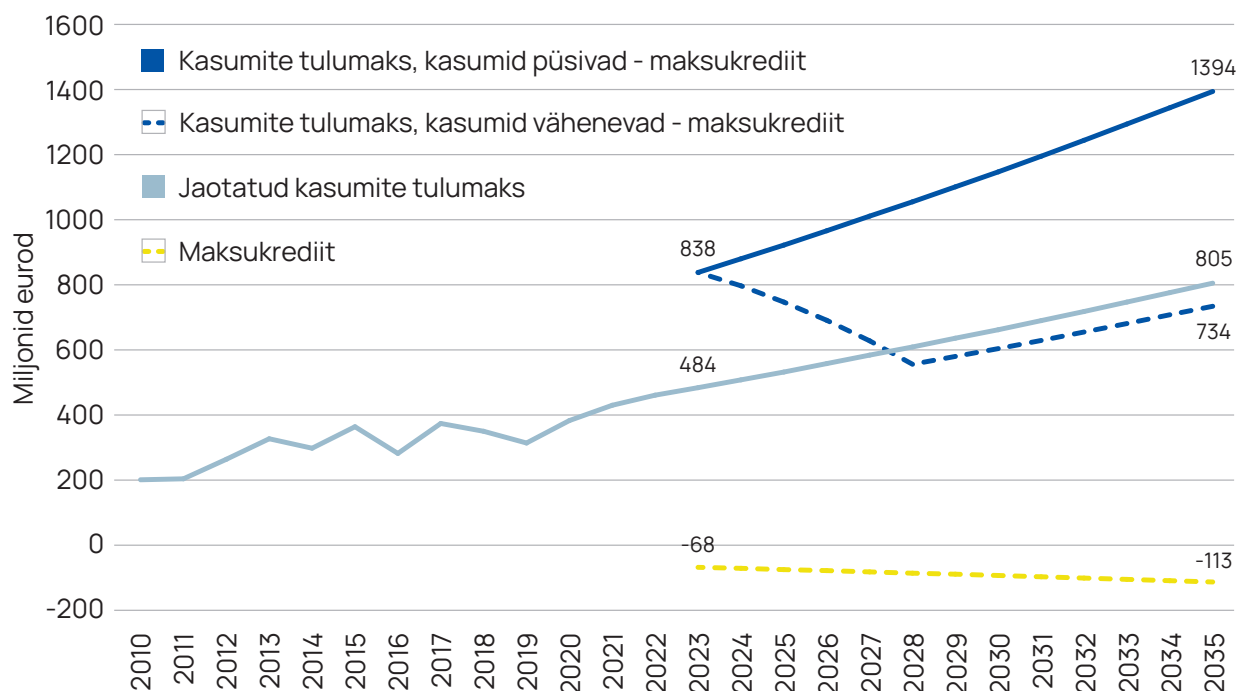
tuse vähendamine jooksvalt kasumilt arendustegevusse investeeritud summa võrra.

Maksukrediidi suuruseks määratakse 0,2% SKP-st, mis on võrreldav mitmete arenenud riikide (Austraalia, Kanada, Prantsusmaa, Iirimaa, Jaapan, Holland ja USA) maksusoodustuse keskmise osakaaluga SKP-s ajavahemikul 2010–2018.

Arvestatakse aga, et üleminek kogu kasumi maksustamisele toob tõenäoliselt kaasa kasumite vähenemise. Viimasel kümnel aastal on kasumite osakaal SKP-s olnud keskmiselt 17,8%. Muudatuste mõju hinnates arvestatakse kahe erineva eeldusega: nii sellega, et kasumid jäävad püsima, kui ka sellega, et need vähenevad 10%-ni SKP-st.

Ettevõtete kogukasumi maksustamisel 15% maksumääraga laekub 2023. aastal juriidiliste isikute tulumaksuna 838 miljonit eurot. Kui eeldada kasumite vähenemist 10%-ni SKP-st ning maksukrediidi kohaldumist teadus- ja arendustegevusele, kujuneb 2035. aastal ettevõtte tulumaksu laekumiseks eelkirjeldatud süsteemi korral 734 miljonit eurot, kasumite püsimise korral aga 1394 miljonit eurot. Lisaks panustatakse keskmiselt viis korda enam teadus- ja arendustegevusse.

Võrreldes 2021. aastal kehtiva ettevõtete tulumaksu süsteemiga (üksnes jaotatud kasumi maksustamine 20% maksumääraga), toovad muudatused riigile lisatulu, kui kasumite vähenemine jääb mõõdukaks (Joonis 18).



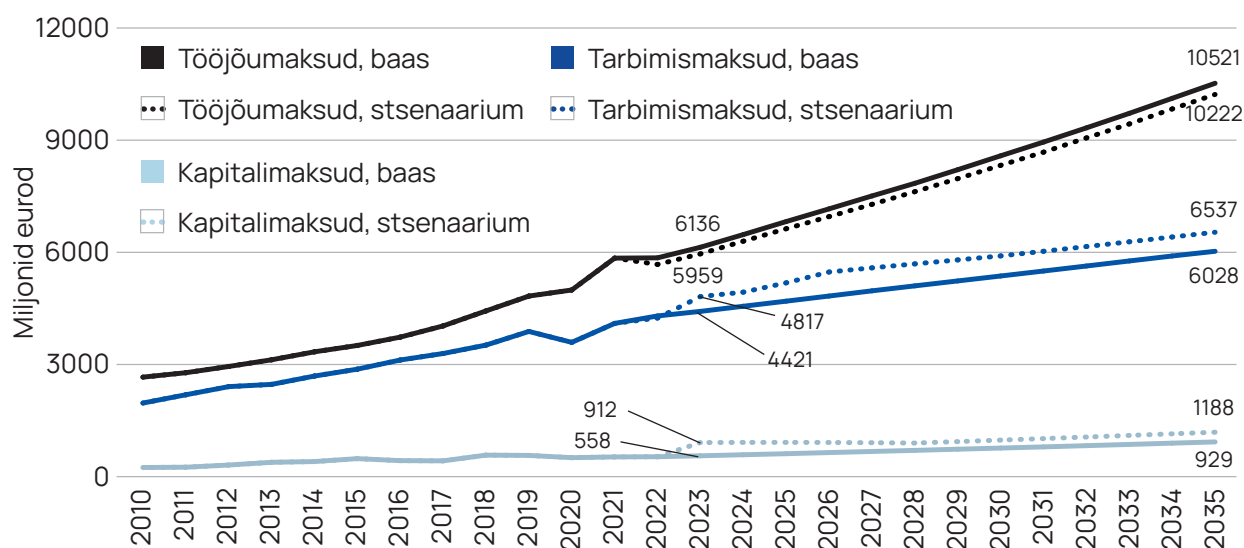
Joonis 18. Traditsioonilise ettevõtete kasumi maksustamise ja TA soodustamise eelarvemõjud, 2010–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

Kõik selles stsenaariumis esitatud maksumuudatused suurendavad 2023. aastal tarbimismakse ligikaudu 400 miljonit eurot ja varamakse ligikaudu 350 miljonit eurot 2021. aastal kehtiva maksusüsteemiga võrreldes. Tööjõumaksud vähenevad 180 miljoni euro võrra seoses maksuvaba tulu võrdsustamisega miinimumpalgaga.

2035. aastaks on lisatulude suurus üle 750 mil-

joni euro ilma tööjõumaksude vähenemiseta (ning eeldades ettevõtete tulumaksu puhul tulu jäämist arvutustes kasutatud maksimaalse ja minimaalse variandi vahele) ja 570 miljonit eurot koos tööjõumaksude vähenemisega. Maksukoormus osakaaluna SKP-s kujuneb aastaks 2035 rohkem kui 0,8% võrra suuremaks, kui aastal 2021 kehtinud maksusüsteemiga jätkates (36,4% versus 35,6%).



Joonis 19. Stsenaariumi „Keskkonnakriis“ eelarvemõjud, 2010–2035

Allikas: Arenguseire Keskuse arvutused

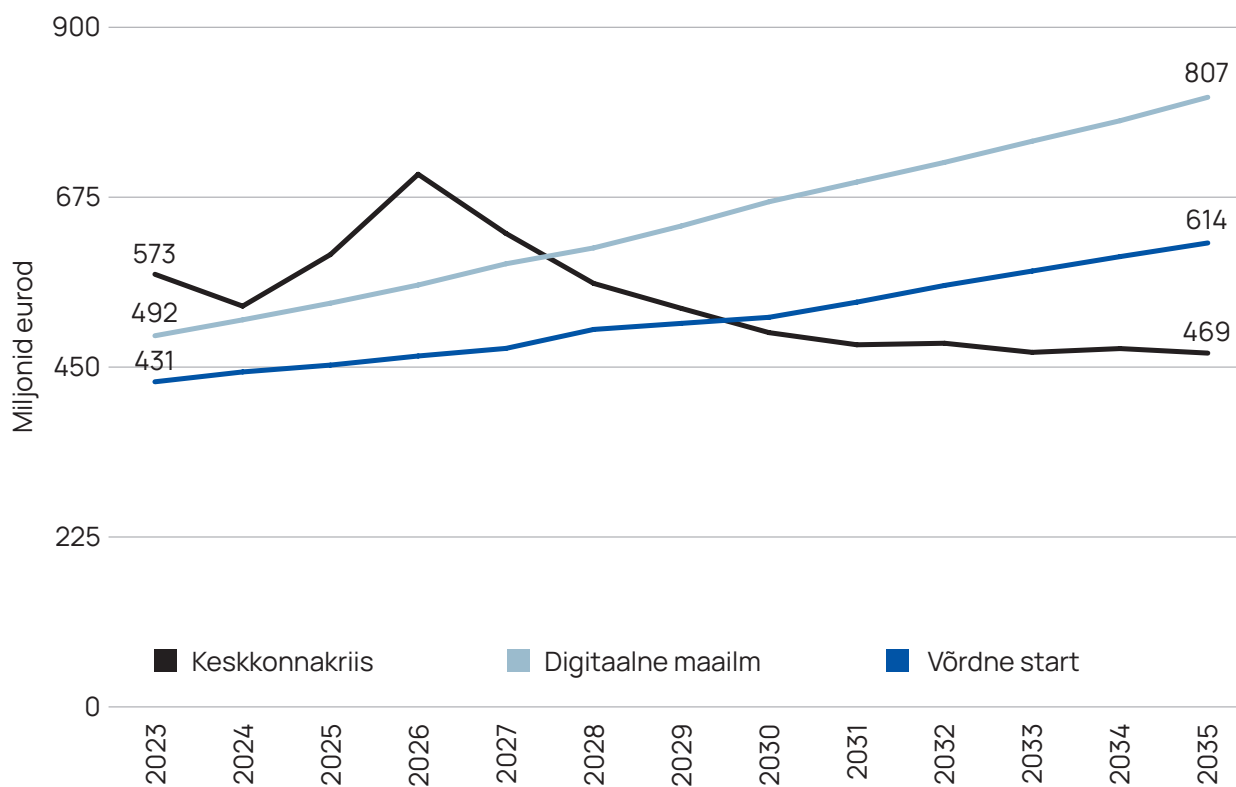
Kokkuvõte muutustest

Maksu liik	Muutuse suund
HKS-i laienemine transpordile ning ehitus- ja elamusektorile	
Varamaksud (autod)	
Tööjõumaksud	
Käibemaks	
Ettevõtte tulumaks	
Muud maksud (ummikumaks, läbisõidupõhine maks)	

Stsenaariumide võrdlus

Maksumuudatused stsenaariumides

 Digitaalne maailm	 Võrdne start	 Keskkonnakriis
Üksikisiku tulumaks tõuseb 30%-ni	Varamaks	Automaks
Maksuvaba tulu võrdsustub 1,25-kordse miinimumpalgaga	Astmeline tulumaks	Heitkoguste kauplemissüsteem laieneb
Ettevõtte tulumaks tõuseb 30%-ni ja maksustatakse kogu kasum	Sotsiaalmaksulagi	Ettevõtte tulumaks langeb 15%-ni, aga maksustatakse kogu kasum
Sotsiaalmaksumäär väheneb 13%-ni	—	Teadus- ja arendustegevuse maksukrediit
Kinnisvaramaks	—	Üksikisiku tulumaksuvaba miinimum seotud miinimumpalgaga



	 Digitaalne maailm	 Võrdne start	 Keskkonnakriis
Eelarvemõju 2023	+ 490 miljonit eurot	+ 430 miljonit eurot	+ 570 miljonit eurot
Eelarvemõju 2035	+ 810 miljonit eurot	+ 610 miljonit eurot	+ 470 miljonit eurot
Maksukoormuse tõus aastal 2023 võrreldes 2021. aastal kehtinud süsteemiga	1,5 protsenti SKP-st	1,3 protsenti SKP-st	1,7 protsenti SKP-st
Maksukoormuse tõus aastal 2035 võrreldes 2021. aastal kehtinud süsteemiga	1,4 protsenti SKP-st	1 protsenti SKP-st	0,8 protsenti SKP-st
Mõju tarbijatele	—	Madalama sissetulekuga inimeste ostujõud kasvab	Tarbimine kallineb
Mõju ettevõtetele	Ettevõtlusega alustamine ning tööjõumahukas ettevõtte muutub odavamaks, kapitalimahukas ja kasumit teeniv ettevõtte kallimaks.	Ärikinnisvara maksustamine suurendab ettevõtete maksukoormust. Kuni 7-kordset miinimumpalka teenivate töötajatega seotud maksukulud vähenevad.	Transport ja energia kallinevad, teadus- ja arendustegevus odavneb.

Mõju majanduskasvule	Tööjõumaksude alanemine soodustab hõivet ja majanduskasvu.	Varamaksud soosivad kinnisvara tootvat rakendamist ning tööjõu maksukoormuse vähenemine madalamatel maksuastmetel soodustab hõive kasvu.	Pikaajaliselt toetab majanduskasvu kiire üleminek keskkonnasäästlikule majandusele ja hoogustuv arendustegevus. Lühiajaliselt pidurdab kallim energia majanduskasvu eelkõige ekspordi konkurentsivõime vähenemise kaudu.
Ebavõrdsus	Varade ebavõrdsuse kiire kasv pidurdub, kuna maksukoormus jaguneb tõise tulu ja kapitalitulu vahel võrdsemalt. Sissetulekute ebavõrdsus väheneb, kuna esimeses üheksas sissetulekudetsiilis netosissetulek kasvab ja viimasesse detsiili (10%) kuuluvate inimeste sissetulek jääb samaks.	Varade ebavõrdsuse kiire kasv pidurdub, kuna ümberjaotus kõige jõukamatelt ülejäänud elanikkonnarühmadele kasvab oluliselt. Sissetulekute ebavõrdsus väheneb, sest kuni keskmise palgaga inimeste netosissetulek kasvab ning keskmisest kõrgema sissetuleku teenijate oma väheneb.	Kiire hinnatõus lööb vähemkindlustatud ühiskonnagruppe jõukamatest enam ning võib ebavõrdsust süvendada, kui tulumaksuvaba tulu kasv piisavalt suures ulatuses hinnatõusu ei leevenda.
Tulevikukindlus	Kahaneva maksubaasiga sotsiaalmaksu roll väheneb, laiema baasiga tulumaksu roll kasvab. Kinnisvara kui maksubaas, mida ei ohusta riigist väljaviimine.	Maksubaas muutub stabiilsemaks, lisatulud ajas kasvavad.	Keskkonnamaksud toovad maksutulu üksnes lühiajaliselt. Käsikäes keskkonnakahjuliku tegevuse vähenemisega väheneb ka maksulaekumine.

Arenguseire Keskus

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn
arenguseire@riigikogu.ee
www.arenguseire.ee



ARENGUSEIRE KESKUS