

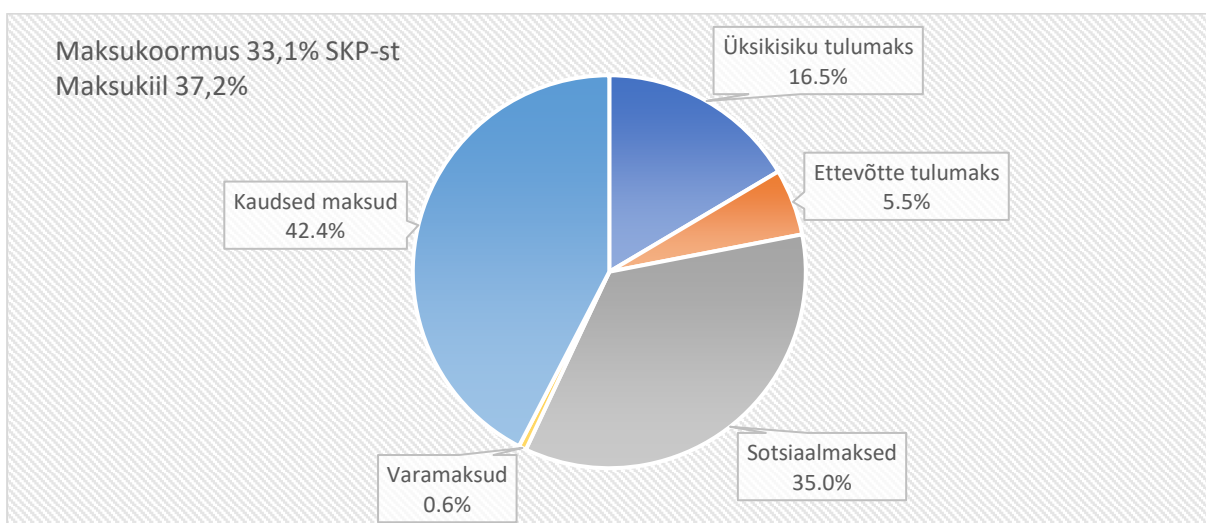
Uurimissuuna lähteülesanne: Tulevikukindel maksustruktuur

Magnus Piirits

Versiooni kuupäev: 22.03.2021

Kokkuvõte

Eesti maksusüsteem loodi 1994. aastal. Seda iseloomustab lihtsus ja majanduskasvule orienteeritus ning selles on vähe erandeid. 2019. aastal oli Eesti üldine maksukoormus 33,1% SKP-st (9,4 miljardit eurot). Võrreldes kogu maailma riikidega, oleme oma maksukoormusega ülemises veerandis, aga võrdluses Euroopaga alumises. Maksusüsteemi struktuur on järgmine: kaudsed maksud 42%, sotsiaalkindlustusmaksud ja -maksed 35%, üksikisiku tulumaks 16,5%, ettevõtete tulumaks 5% ja varamaksud 1%. Kogu maksutulust laekus 2019. aastal kohalikele omavalitsustele 13,7% (4,5% SKP-st).



Joonis 1. Eesti maksustruktuur aastal 2019. Allikas: OECD

Kuid madalal maksukoormusel (EL-i riikide seas alumises veerandis 2019. aastal) on olnud ka oma hind. Näiteks on huvitav teada, et kuigi Eesti teadus- ja arendustegevuse (TAI) kulud suhtena riigieelarvesse on olnud Euroopa riikidega võrreldes tipus (aastail 2011–2013) või selle lähedal (neljas koht EL-i riikide arvestuses aastal 2018), pole me suutnud pikalt paljuräägitud 1%-ni SKP-st jõuda. Alles 2021. aasta riigieelarvega see saavutati, aga edasine tase võib ka ilma erakorraliste lisadeta alla 1% langeda. Soome pole oma riigieelarvest TAI-sse sama suurt osa investeerinud kui Eesti, kuid riigieelarveline rahastus ületab 1% SKP-st. Põhjuseks on Soome ligikaudu 10% võrra kõrgem maksukoormus suhtena SKP-sse. Teise samasuguse näitena saab välja tuua, et Eesti sotsiaalkaitsekulud olid 2018. aastal 16,4% SKP-st, aga EL-is keskmiselt 27,9%.

Vananev rahvastik ning inimeste liikumine uutesse töövormidesse ja iseendale tööandjaks olemine kahandab sotsiaalmaksu laekumist, sest väheneb tööaliste arv ning palgatulu teenimine. Rahvastiku vananemine suurendab omakorda kulutusi pensionile ja tervishoiule. Ühest küljest on väga hea, et Eestis on sotsiaalmaksu maksmine vahetult seotud konkreetse hüve – ravikindlustuse – saamisega, sest see parandab maksukäitumist. Teisalt on aga sihtotstarbeline sotsiaalmaks tema praegusel kujul järjest ebapiisavam pensioni- ja tervishoiukulude katmiseks.

Tehnoloogia ja ka muud tegurid muudavad järjest enam ettevõtete ärimudeleid. Aina rohkem tekib andmeid, mis võimaldavad täpsemat maksustamist ja tõhusamat maksujärelevalvet. Maksusüsteem peab nende arengutega kaasas käima, et olla parimal viisil toeks ja samas ka efektiivne. Maksusüsteemi mõjutavad teisedki suundumused, nagu rahvusvahelistumine (inimeste ning ettevõtete liikumine üle riigipiiride), kasvav maksukonkurents jms.

Selle töö eesmärk on hinnata Eesti maksustruktuuri tulevikukindlust. Selleks püütakse välja selgitada, kui töökindel on 2021. aastal kehtiv maksusüsteem tulevikus – aastani 2035. Analüüsitakse järgmise 15 aasta kulusid, millele tulud peaksid vastama. Olulisi tegureid (näiteks rahvastiku vananemine, töövormide muutus, digimajanduse areng), mis maksustruktuuri töökindlust mõjutavad, on vaja maksusüsteemis arvesse võtta. Seega on töö suurem eesmärk leida võimalused, kuidas oluliste trendidega toime tulla, nii et tuleviku kuludele vastaks piisav maksutulu. Teine eesmärk on pakkuda maksusüsteemi raames välja stiimuleid, mis aitaks kaasa tervislikumale eluviisile, keskkonnanahoiule, innovatsioonile.

Eeldatavalt loob selliste stiimulite olemasolu maksusüsteemis head eeldused nii riigi kulurive ohjamiseks tulevikus (tervishoiukulud) kui ka tulude kasvuks (innovatsioon). Seni on neid võimalusi analüüsitud üksikshaaval, üksnes ühe valdkonna arengut silmas pidades või võrreldud vägagi erineva taustaga riike, mistõttu ei ole välja joonistunud pinged ja vastuolud eesmärkide vahel.

Lõpptulemina koostatakse 3–4 erinevat maksumudelit. Neist üks on niinimetatud baasstsenaarium ehk praeguste tulude ja ettenähtavate kulude jätkumine aastani 2035. Teised pakuvad välja võimalusi maksustruktuuri eri moel muutmiseks, käsitledes nii maksulaekumisi mõjutavate trendidega toimetulekut kui ka stiimulite loomist tervise ja keskkonna hoidmiseks ning innovatsiooniks. Alternatiivseid maksusüsteeme võrreldakse omavahel töökindluse (tulude ja eeldatavate kulude vahekord aastal 2035) ning ühiskondlikule tulujaotusele avalduvate mõjude alusel.

1. Taust

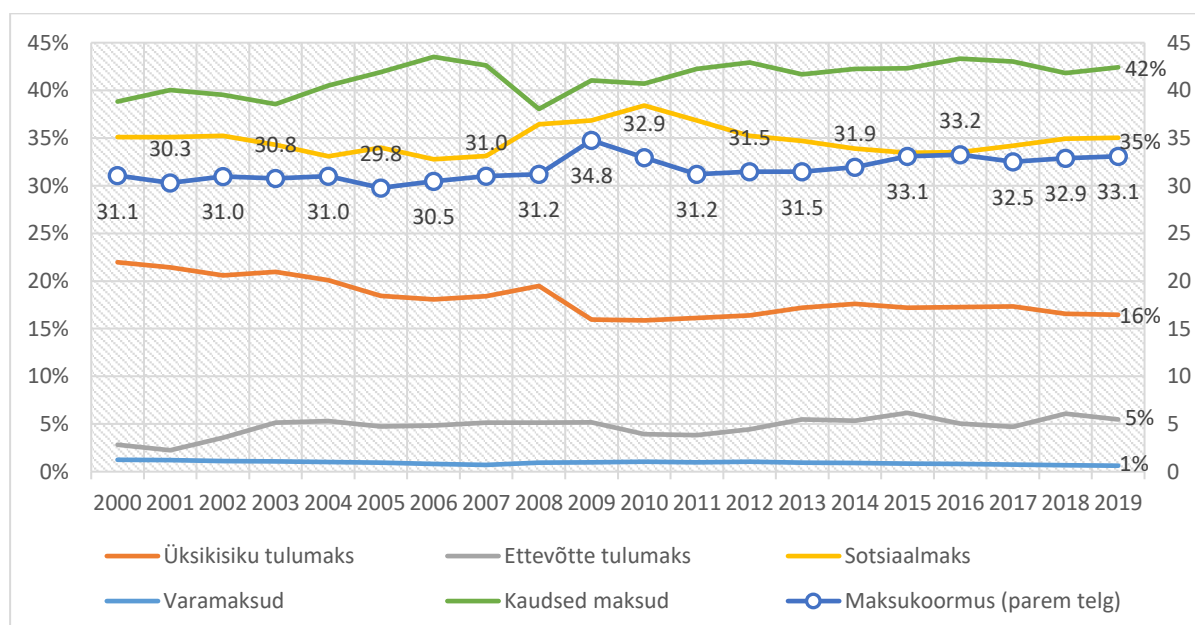
1.1. Eesti maksusüsteemi hetkeolukord

Eesti senise maksusüsteemi peamiseks eesmärgiks on olnud maksuraha kogumine, et pakkuda selle eest avalikke hüviseid. Seejärel on olnud sihiks toetada majandusprotsesse ja lõpuks kujundada õiglane tulu- ja varajaotus. Maksusüsteemis on olulisel kohal efektiivsus, õiglus ja lihtsus.

Eesti lihtne ja majanduskasvule orienteeritud maksusüsteem loodi 1994. a, järgides rahvusvahelisi soovitusi. Võrreldes teiste arenenud riikidega, on Eesti maksusüsteemis vähe erandeid (Eesti Pank 2017). 2019. aastal oli Eesti üldine maksukoormus 33,1% SKP-st, mis on sarnane OECD keskmise tasemega (34%). Samas on maailma suuruselt teise majandusega riigi, USA maksukoormus kaheksa protsendi võrra madalam (24,5%) ([OECD andmebaas](#)). Kui võrrelda enamiku maailma riikidega, on Eesti maksukoormuse poolest ülemises veerandis. Euroopaga võrreldes on Eesti maksukoormus madalaimate hulgas. Madalam on see ainult

kahel lähinaabril, Lätil (31%) ja Leedul (30%), ning Iirimaa¹ (23%). Samas peegelduvad maksukoormuses ka pakutavad toetused ja teenused, millega tuleb samuti maksukoormuse võrdlemisel arvestada.

Eesti maksustruktuuris on esirinnas kaudsed maksud (42,4%), seejärel sotsiaalkindlustusmaksud ja -maksed (35%) ning üksikisiku tulumaks (16,5%). Euroopas on ainult Lätis (45,1%) ja Ungaris (45,3%) kaudsete maksude osakaal kogu maksutulust suurem kui Eestis. Käibemaksu tavapärase määra on Eestis ja Euroopas sarnane, aga Eestis on käibemaksu soodumäärasid suhteliselt vähe kasutatud (Eesti Pank 2017). Kui kaudsete maksude osakaal kogu maksutulust on Eestis aastate jooksul kasvanud (2000. aasta 38,8%-lt 2019. aasta 42,4%-ni), siis üksikisiku tulumaks on vähenenud (22%-lt 16,5%-ni).



Joonis 2. Maksukoormus ja maksude proportsioonid ajavahemikus 2000–2019.

Allikas: OECD

Eesti on seitse aastat järjest püsinud esikohal [Tax Foundation'i maksusüsteemi konkurentsivõime indeksis](#). See tähendab, et maksusüsteem on hinnanguliselt ettevõtlussõbralik, põhjustab üksnes minimaalseid turumoonutusi ning soosib säästmist rohkem kui tarbimist. Samas peab täheldama, et indeksiga hinnatakse eelkõige seda, kui

¹ Iirimaa maksusüsteemi mõjutavad oluliselt sinna läinud suured rahvusvahelised korporatsioonid, mis võtavad Iirimaa arvesse EL-s teenitud tulu, aga Iirimaa madala maksumääraga. Iirimaa näiteks Google, Facebook, Apple.

madal on maksukoormus tulu- ja varamaksude osas², mis on ühiskonna kui terviku seisukohalt vaid üks aspektidest. Eesti maksusüsteemi oluliseks eeliseks on lihtsus.

Selline maksusüsteem, kus üle 50% maksude laekumisest on otseselt seotud tööjõuga (sotsiaalkindlustusmaksed ja üksikisiku tulumaks), muutub haavatavaks just kriiside ja vananeva rahvastiku ning muutuvate töövormidega seoses. Kaudsete maksude kasvu on põhjendatud väiksema efektiivsuskaoga, aga probleemiks on, et kaudseid makse maksavad madalama sissetulekuga inimesed oma sissetulekuga võrreldes suhteliselt rohkem kui kõrgema sissetulekuga inimesed. Kaudsete maksude abil annab ka inimeste käitumist mõjutada – erinevate toodete erineva käibemaksu või aktsiisi kaudu.

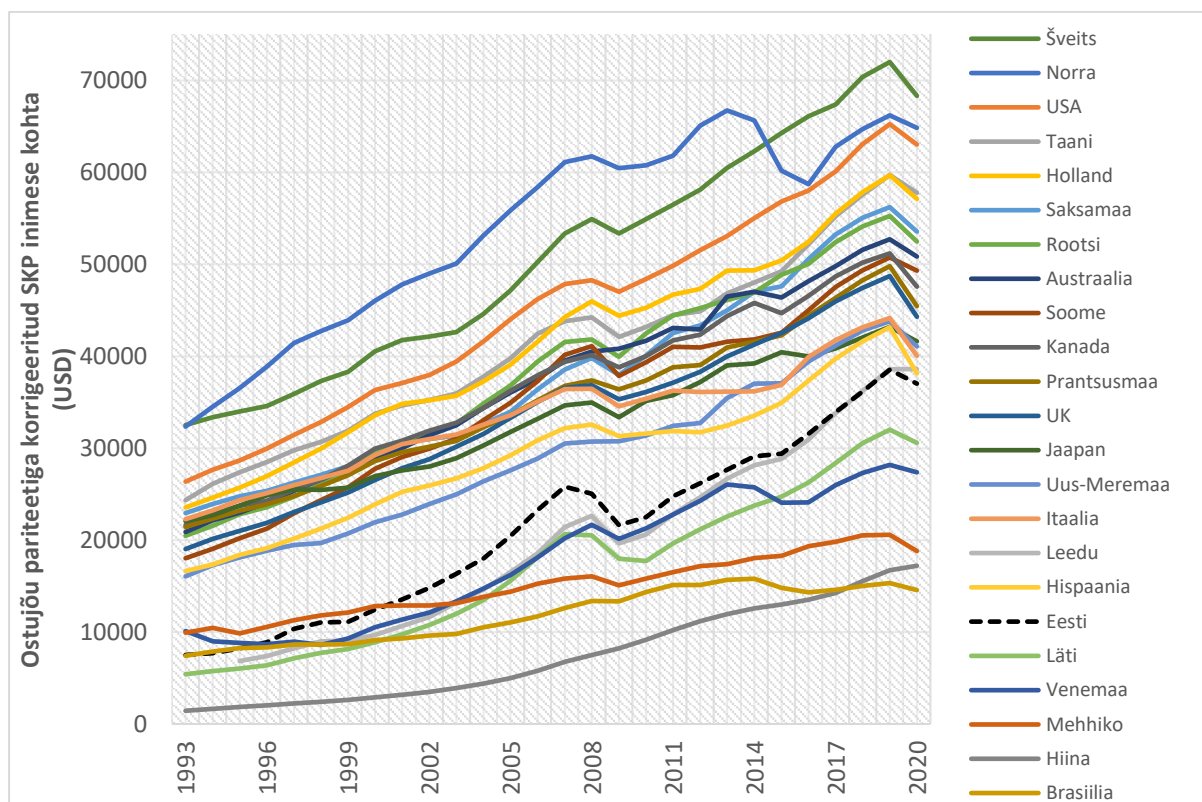
Eestist võib tuua mitmeid näiteid, kuidas on makse kasutatud poliitikaeesmärkide saavutamise vahendina. Nii on maksudega soodustatud säästmist läbi vabatahtliku kogumispensioni, mille tulemusena saab igaüks oma sissemaksetelt 20% tulumaksutagastust³. Tulumaksusüsteemi muutmise 2018. aastal sooviti leevendada ebavõrdsust – selle tulemusena suurenesid netosissetulekud kuni kaheksanda sissetulekudetsiilini ja vähenes viimase ehk 10. detsiili sissetulek (Masso *et al.* 2018). Keskkonnatasude ja aktsiisimaksudega on soovitud vähendada kahjulike kõrvalmõjudega tarbimist.

Maksusüsteem ei tohiks takistada ettevõtlust ja peaks toetama majandust laiemalt. Sisemajanduse koguprodukt absoluutsummas näitab kogumajanduse suurust, aga jätab välja inimeste arvu ja ostujõu. Kui need kaks tegurit lisada, saab riikide majandust võrrelda kui SKP-d inimese kohta, mida on korrigeeritud ostujõu pariteediga. Selle näitaja järgi on Eesti jõudnud järele Hispaaniale ja ka ülejäänud Euroopale, aga Eestist veelgi kiiremini on kasvanud Leedu majandus. Kui 2008. aastal moodustas Eesti SKP inimese kohta (ostujõuga korrigeeritud) 70% EL-i keskmisest, siis 2019. aastaks oleme jõudnud 84%-ni (Eurostat).

² Eesti on mitmes aspektis esikohal, sest meil maksustatakse ettevõtete tulumaksuga ainult dividende, meil oli ühtlane tulumaksuvaba ja üksikisikud tulumaksuga ei maksustatud dividende ning meil on varamaksudest ainult maamaks (ei ole kinnisvaramaksu või kapitalimaksu).

³ Täpsemalt on tegemist edasilükatud ning olenevalt vanusest ja väljamakseviisist ka vähendatud tulumaksukohustusega. Kuigi inimene saab vabatahtliku kogumispensioni sissemaksetelt 20% tulumaksutagastust, tuleb kogu väljamakselt maksta tulumaksu 20% (enne 55. eluaastat) või 10% (pärast 55. eluaastat ja olles kogunud vähemalt viis aastat) või 0% (pärast 55. eluaastat ja olles kogunud vähemalt viis aastat ning valinud annuiteedi, või on väljamaksed jaotatud keskmiselt elada jäänud aastate peale).





Joonis 3. Valitud riikide SKP inimese kohta ajavahemikus 1993–2020, mis on korrigeeritud ostujõu pariteediga. 2020. a number on prognoositud.
Allikas: IMF

Viimase kolmekümne aasta SKP keskmine kasv on olnud kiireim (valitud riikidest) Hiinal, aga viimase kümne aasta jooksul on Baltimaade SKP kasv olnud Hiinaga sarnane (Leedul 6,5%, Lätil 5,6% ja Eestil 5,1%). Samas on USA majanduskasv inimese kohta (ostujõu pariteediga korrigeeritud) olnud aeglasem Taanist ja Saksamaast.

Tabel 1. Valitud riikide SKP (inimese kohta ja ostujõu pariteediga korrigeeritud) aastane kasv valitud ajavahemikus

Riik	Aastane kasv 1993–2020, *Leedu 1995	Aastane kasv 2000–2020	Aastane kasv 2010–2020
Hiina	9,6%	9,3%	6,5%
Leedu	7,2%	7,1%	6,5%
Läti	6,6%	6,4%	5,6%
Eesti	6,1%	5,6%	5,1%
Taani	3,3%	2,7%	3,0%
Saksamaa	3,2%	3,0%	2,9%
Uus-Meremaa	3,5%	3,2%	2,7%

USA	3,3%	2,8%	2,7%
Venemaa	3,8%	4,9%	2,6%
Holland	3,3%	2,7%	2,3%
Soome	3,8%	2,9%	2,3%
Šveits	2,8%	2,6%	2,2%
Rootsi	3,5%	2,9%	2,1%
UK	3,2%	2,6%	2,1%
Austraalia	3,4%	2,8%	2,0%
Prantsusmaa	2,8%	2,3%	2,0%
Hispaania	3,1%	2,4%	1,9%
Kanada	3,0%	2,3%	1,7%
Mehhiko	2,4%	1,9%	1,7%
Jaapan	2,4%	2,2%	1,7%
Itaalia	2,2%	1,6%	1,2%
Norra	2,6%	1,7%	0,7%
Brasillia	2,5%	2,4%	0,1%

Allikas: IMF, autori arvutused

Maksusüsteemi analüüsid käsitletakse tavaliselt selliseid tahke nagu optimaalne maksukoormus, horisontaalne õiglus⁴, vertikaalne ümberjaotus⁵, maksusüsteemi kui käitumise stiimul, maksusüsteemi efektiivsus, lihtsus jmt (Paulus 2018). Kuna maksusüsteemi esmane eesmärk on koguda makse, et pakkuda avalikke hüviseid, on oluline jälgida maksumäära ja maksulaekumise ning inimeste käitumise seoseid. Lafferi kõvera teooria ütleb seda, et madalamate maksumääradega on teatud olukordades võimalik koguda rohkem makse kui kõrgemate määradega. Põhjusteks võib olla piirikaubanduse kasv (nt alkoholiaktsiis) või efektiivsuse kadu – inimesed liiguvad maksude maksmisega mustale või hallile alale (nt OÜ-tamine⁶).

Kui vaadata maksuliike ja võrrelda nende mõju majanduskasvule, siis OECD hinnangul kahjustab ettevõtete tulumaks majanduskasvu kõige enam, seejärel tuleb üksikisiku tulumaks ja lõpuks kaudsed maksud. Kõige vähem mõjutavad majanduskasvu varamaksud (Johansson *et al.* 2008, OECD 2010). Siiski peab eeltoodud tulemustesse suhtuma teatud reservatsiooniga, sest on leitud, et need ei pruugi paika pidada muud ajaperioodi või riikide kombinatsiooni

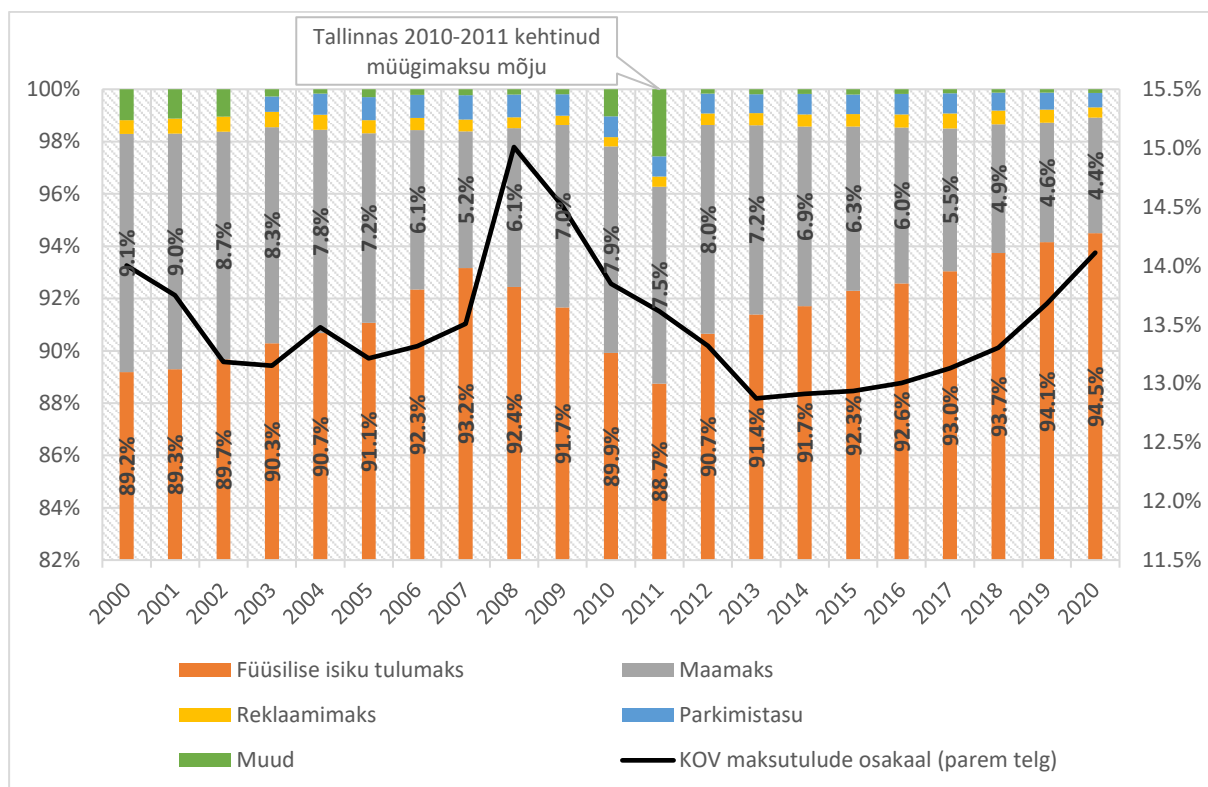
⁴ Maksumaksjaid, kes on samas olukorras, tuleb kohelda ühesuguselt.

⁵ Suurema sissetulekuga inimesed maksavad oma sissetulekutelt suurema osa maksurahast ja madalama sissetulekuga inimesed väiksema osa.

⁶ Aktiivse tegevuse tulu (tõine tulu) muutmine passiivseks tuluks (dividendid), sest neil on erinevad maksustamise reeglid.

kasutades (Baiardi *et al.* 2019). Kuigi Eesti maksustruktuuris väljendub selgelt orienteeritus majanduskasvule, on erandiks varamaksud, sest nende osakaal kõigis maksudes on alla 1%. 2009. aasta majanduskriisist taastumiseks ja majanduskasvu kiirendamiseks leiti olevat vajalik vähendada madalama sissetulekuga inimeste üksikisiku tulu- ja sotsiaalmaksu (see suurendaks tarbimisnõudlust, annaks stiimuli paremini töötada ja vähendaks ebavõrdsust). Lisaks arvati, et kinnisvaramaks ja kaudsete maksude kasv pidurdaks majanduskasvu kõige vähem (Arnold *et al.* 2011). OECD viimase aja lähenemine lähtub kaasavast kasvust (*inclusive economic growth*), mis lähtub, et majanduskasv jaotub ühiskonnas võrdselt ja loob võrdsed võimalused kõigile (OECD 2018).

Eestis kinnisvaramaksu ei ole ja meie varamaksude põhiline komponent on maamaks, mis laekub kohalikele omavalitsustele (KOV). KOV-ide maksutulude osakaal kogu maksutulust on viimase 20 aasta jooksul varieerunud 13% ja 15% vahel (2020. aastal oli see 14,1% ehk 1,34 miljardit eurot) (vt Joonis 4). Maamaks on viimase 18 aasta jooksul kasvanud absoluutsummas 2,4 korda. Füüsilise isiku tulumaksu tulude osakaal on kasvanud kiiremini kui maamaksu oma – 2000. aastal moodustas maamaks 9,1% KOV-ide maksutuludest, 2020. aastal aga 4,4%. Viimati hinnati maamaksualust maad 2001. aastal. Järgmine hindamine tuleb 2022. aastal, mis toob eeldatavasti kaasa maamaksu tõusu. Väiksema osa kohalike omavalitsuste maksutuludest moodustavad ka reklaamimaks, parkimistasud ja muud maksud, mille osakaal on viimastel aastatel pigem vähenenud ning mida enamasti kogutakse suuremates linnades ja kõige olulisem osa nendest Tallinnas (kui arvestada ka füüsilise isiku tulumaksu laekumise osakaalu).



Joonis 4. Kohalike omavalitsuste maksutulude jaotus ja maksutulude osakaal kogumaksutuluses ajavahemikus 2000–2020.

Allikas: Statistikaamet, autori kohandused

Maksusüsteemi annab sisse ehitada efektiivsust suurendavaid aspekte – näiteks peetakse Eestis üksikisiku tulumaksu ja sotsiaalmaksu efektiivsuse tagamisel oluliseks teguriks seotust tervisekindlustusega. Samas saab efektiivsust suurendada ka inimeste nügimise/müksamise (*nudging*) teel. Eestis on tehtud mitmeid eksperimente, näiteks ehitussektoris, mille käigus saadeti kiri neile ehitusettevõtjatele, kes maksavad palka vähem kui 70% sektori keskmisest palgast. Kirjas rõhutati legitiimsust, riskide suurenemist, tajutud kahju suurenemist, normide muutumist ja kontrollitunde suurendamist. Kirja tulemusena paranes kirja saanute maksukäitumine (Vainre *et al.* 2020).

Maksusüsteem saab olla üheks hoovaks, et parandada inimeste tervisekäitumist. Rahandusministeerium on uurinud nn magusamaksu, millega vähendada suhkrutarbimist Eestis. Erinevate uuringute tulemused näitavad, et suhkruga magustatud jookide maksustamisel oli kõige suurem ja mõõdetavam mõju tervisekäitumisele: selle tulemusel on maksustatud toodete tarbimine erinevates riikides vähenenud 20–50%; oma mõju on olnud

ka puu- ja köögiviljade subsideerimisel, mis on suurendanud subsideeritud toodete tarbimist 10–30% (Klaos *et al.* 2017).

Eestis on uuritud ka maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele. Näiteks seda, millised leibkonnad maksavad erinevaid makse suhteliselt enam (Võrk *et al.* 2016).

Teadadaolevalt ei ole seni tehtud kogu Eesti maksusüsteemi ja -struktuuri puudutavaid tulevikku vaatavaid töid. Hinnatud on senise Eesti maksusüsteemi konkurentsivõimet (Deloitte 2020). Aga üldiselt on keskendutud kindlatele probleemkohtadele, kuid mõeldud ja arutatud ka eesseisvate ülesannete üle 5–10 aasta perspektiivis (Paulus 2018). Ühe ettepanekuna on esitatud, et maksustruktuurile tuleks läheneda terviklikult ja jätta kõrvale senised jäigad arusaamad; samuti peaks pöörama tähelepanu tervisele ja keskkonnale.

1.2. Olulisemad suundumused Eestis ja rahvusvahelisel areenil

Maksusüsteemi tuleviku määravad mitmed suundumused ja tegurid. Oleme neid suundumusi arvesse võtnud käesoleva lähteülesande koostamisel ja need mängivad olulist rolli stsenaariumide loomisel. Tegurite ja suundumuste põhjalikum kaardistus on üks osa uurimissuuna eesmärkidest.

Ühelt poolt on oluline kaardistada suuremad rahvusvahelised suundumused, mis mõjutavad nii maksulaekumist kui ka majanduskasvu, sealhulgas ka tõenäolisi tulevase Euroopa Liidu ja rahvusvahelisi kokkuleppeid (näiteks EL-i kokkulepped maksunduse vallas ning globaalsed digi- ja keskkonnamaksud). Teisalt on oluline tuvastada ja kirjeldada probleeme, mis inimestel ja ettevõtetel seoses praeguse maksustruktuuriga tekivad. Samas ei ole olemas ei keskmist inimest ega ettevõtet – seega tuleb neid detailsemalt vaadelda.

Olulisemad suundumused

Esmane ja kindlasti mitte ammendav oluliste suundumuste ja tegurite nimekiri:

- tööga seotud suundumused:
 - töövormide muutus;
 - globaliseeruv töö;
 - kaugtöö osakaalu kasv.
- rahvastiku vananemine;
- tehnoloogia rolli suurenemine ja andmemahtude kasv;
- ärimudelite muutus ja kasumi maksustamise probleemid;
- globaliseeruv maailm nii maksunduses kui ka äris;
- majanduse keskkoha nihkumine Aiasiasse;
- keskkonna jätkusuutlikkus;
- kohalike omavalitsuste roll.

Eelnevate ja ka teiste oluliste suundumuste puhul vaadatakse, kuidas need mõjutavad maksusüsteemi, missugune on nende senine trend maailmas ja Eestis ning millised lahendused leevendaksid või toetaksid neid suundumusi. Näiteks loob tehnoloogia rolli suurenemine ja andmemahtude kasv väga mitmetahulise pildi. Tehnoloogia muudab ettevõtluse senist ülesehitust: nii on lihtsam pakkuda tooteid ja teenuseid üle maailma (kasvõi 3D-printimise kaasabil) ning seega muutub ka kasumi ja käibe tekkimise asukoht. Andmemahtude kasv suurendab võimalust diferentseerida maksusüsteemi väiksemate gruppide lõikes ja samas maksude kogumist automatiseerida, sest kõik vajalikud andmed on juba olemas.

2. Eesmärk ja uurimisülesanded

Arenguseire Keskuse (ASK) maksustruktuuri uurimisteema eesmärk on analüüsida, millised on Eesti jaoks senisest tulevikukindlamad maksustruktuurid, arvestades pikaajalisi suundumusi

nii Eesti kui ka globaalses kontekstis, ning millised on kriitilisemad otsustuskohad ja dilemmad, mida poliitikakujundajad peaksid arvesse võtma.

Eesti jaoks on pensionikindlustuse, tervisekindlustuse, laiemalt ka sotsiaalkaitse, hariduse ja teaduse rahastuse jätkusuutlikkus murekoht, millele tuleb selgeid ja pikas vaates toimivaid lahendusi otsida juba praegu. Sarnased mured on ka palju suuremate sotsiaalkaitsekuludega riikidel, aga neil on ka suurem maksukoormus.

Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, moodustavad Eesti sotsiaalkaitse rahastamises suurema osakaalu tööjõumaksud ja maksud on otseselt sotsiaalkaitse rahastamisega seotud. Tööealiste inimeste vähenemine vähendab maksutulu⁷, aga rahvastiku vananemine suurendab sotsiaalkaitsekulusid. Näiteks praeguse tervishoiu rahastusmudeli jätkumisel oleks haigekassal ainult 2035. aastal eelarvest puudu 900 miljonit eurot (Areguseire Keskus 2020). Pensionisüsteemis on pensioniiga seotud oodatava elueaga tasakaalustamiseks tulusid ja kulusid, aga oodatava eluea tõus ei pruugi tuua kaasa tervena elatud aastate arvu kasvu (Koppel *et al.* 2020) ja suuremat hõivemäära. Probleemi võib süvendada töötamise muutumine (uued töövormid, globaalne töötamine), mis vähendab tulubaasi veelgi.

Praeguse süsteemi kohandamine võib küll maksusüsteemi efektiivsust (tehnoloogia suurem roll koos suurema andmehulgaga) või laekumisi suurendada, aga ei lahenda eesiseivaid põhimõttelisi muresid. Tehtud uuringud annavad hea ettekujutuse hetkeolukorrast, kuid seni ei ole tehtud uuringuid, milles Eesti jaoks mõistlikud alternatiivid oleksid tulevikku vaatavalt ja terviklikult kaardistatud ning võimalik tulem Eesti maksusüsteemi tarvis analüüsitud ning ka tervikvaates kvantifitseeritud.

Areguseire Keskuse uurimissuuna raames lahkame Eesti maksustruktuuri tulevikuvõimalusi, kasutades alternatiivseid lähenemisi maksusüsteemile laiemalt ja maksustruktuurile kitsamalt ning kvantitatiivset tulevikuprojektsiooni. Uurimissuunda juhib Areguseire Keskuse meeskond, kaasates selleks eksperte Eestist ja välismaalt ning olles aktiivses dialoogis poliitikakujundajatega.

⁷ Senimaani on tööealiste inimeste hulk tasapisi vähenenud, aga hõivatute hulk on kasvanud, aga tuleb arvestada, et Eesti hõivemäärad on juba Euroopa kõrgeimate hulgas ja Eesti inimeste tervena elatud aastad ei ole kasvanud sama kiiresti kui oodatav eluiga.



Peamised uurimisküsimused:

- Millised arengusuundumused mõjutavad Eesti maksusüsteemi ning mil viisil ja mis suunas nad seda teevad?
 - Millised on nende suundumuste senised avaldumisvormid Eestis? Kuidas võivad need suundumused Eestis ajavahemikus 2021–2035 areneda?
 - Millised on maksundust mõjutavad suundumused maailmas üldiselt? Kui suundumus ei ole pelgalt seotud Eestiga, siis kuidas võiks see ajavahemikus 2021–2035 maailmas muutuda?
 - Millised lahendused neid suundumusi leevendaksid või toetaksid ja seda just tulevikuarengu vaates?
 - Millised ühiskonnagrupid saavad arengusuundumustest enim mõjutatud? Millist tüüpi ettevõtlus saab arengusuundumustest enim mõjutatud?
 - Mida on teinud erinevad riigid arengusuundumuste leevendamiseks või toetamiseks? Mil viisil võiks seesugused lahendused Eestis toimida?
- Millised alternatiivsed maksusüsteemid aitaksid eesseisvaid probleemseid arengusuundumusi lahendada või positiivseid arengusuundumusi toetada?
 - Mida saab Eesti üksi teha ja mida peab tegema koos Euroopa Liiduga või laiemalt? Kuidas võiks alternatiivsed maksusüsteemid mõjutada maksukonkurentsi või kuidas neid üles ehitada nii, et nad kasvavat maksukonkurentsi arvestaksid?
 - Milline on eelnevalt leitud alternatiivsete maksusüsteemide ühisosa? Millised on Eesti maksusüsteemi edasise arengu põhimõttelised lahendused?
- Millised võiksid olla maksu- ja toetussüsteemi sisse ehitatud hoovad, et suhtuda säästlikumalt keskkonda, parandada tervisekäitumist ja edendada innovatsiooni ettevõtluses? Kelle panust nende hoobade loomine vajab? Missugune on erinevate hoobade koosmõju?
 - Kuidas saab käitumispsühholoogiaga arvestamine maksusüsteemis aidata kaasa inimeste ja ettevõtete käitumise soovitud suundades kujundamisele? Millised näited teoreetilisi lähenemisi kirjeldavad?
 - Millistes Eesti maksusüsteemi puudutavates seadustes on kasutatud käitumist kujundavaid stiimuleid? Millises suunas need inimesi käituma juhatavad ja

missugused võivad olla ebasoovitavad kõrvalmõjud (maksudest kõrvalehoidmine jne)?

3. Uurimissuuna ülesehitus ja ajakava

Tulevikukindla maksustruktuuri uurimissuuna eesmärkide täitmiseks kavandatakse nelja suuremat tööd, mis käsitlevad:

- 1) käitumist mõjutavate stiimulite kasutamist maksusüsteemis;
- 2) arengusuundumusi ja võimalusi tugevdamiseks maksusüsteemi tulevikukindlust;
- 3) alternatiivseid maksusüsteeme, mis võtavad arvesse arengusuundumustega toimetulekut ja lisavad käitumist mõjutavaid stiimuleid;
- 4) alternatiivsete maksusüsteemide kvantifitseerimist.

Alljärgnevalt on neid töid täpsemalt kirjeldatud.

3.1. Käitumist mõjutavate stiimulite kasutamine maksusüsteemis

Selle allteema eesmärk on käsitleda maksusüsteemi käitumisteaduste vaatenurgast. Esmalt luuakse üldine raamistik, mis hõlmab teemakohast teoreetilist kirjandust, tuues ka teemat illustreerivaid näiteid. Teine osa tööst keskendub Eesti maksusüsteemile kahest vaatenurgast.

Esmalt on oluline teha ülevaade senise maksusüsteemi käitumist kujundavate stiimulite vaatevinklist – milliseid käitumist kujundavaid stiimuleid see inimestele ja ettevõtetele loob?

Teine ehk ettevaatav osa puudutab lisastiimulite loomist Eesti maksusüsteemis. Neid on vaja välja pakkuda tervise, innovatsiooni ja keskkonna perspektiivist. Ettevaatav osa peaks

esmajoones mõtlema praegusest süsteemist väljapoole, kaardistades tegureid, mis mõjutavad soovitud muutusi. Soovitused peaks olema seotud maksusüsteemiga – nii need, mis puudutavad otseselt maksumäärasid ja maksubaasi kui ka need, mis aitavad maksusüsteemil paremini toimida, et saavutada soovitud muutusi käitumises. Lisastiimuleid pakkudes ei pea lähtuma sellest, et maksusüsteemi on vaja sisse tuua midagi täiesti uut, vaid et on võimalik muuta ka praegusi maksutingimusi nii, et need toimiksid valitud valdkonnas paremini kui enne. Lisastiimuleid on vaja pakkuda järgmiste eesmärkide saavutamiseks:

- tervisekäitumise parandamine;
- innovatsiooni hoogustamine ettevõtluses;
- keskkonnahoiu edendamine.

KÄITUMIST KUJUNDAV STIIMUL

Selles töös mõeldakse käitumist kujundavatest stiimulitest eeskätt järgnevalt:

- **Majanduslikud stiimulid** – oma tegevuse tulemusena saab inimene või ettevõtte otseselt rahalist kasu või kahju, näiteks trahvid või vabatahtliku kogumispensioni sissemaksete tulumaksutagastus.
- **Müksamine** – olukordade muutmine selliselt, et need suunaksid inimest või ettevõtet soovitud käitumise poole. Müksamise viise on mitmeid; allpool on toodud kaks näidet:
 - **Valikute laiendamine või ka automaatsed valikud.** Vaikimisi valikud – avalduse II samba sissemaksete peatamiseks esitas alla 2% liitunudest, aga 2009. aasta majanduskriisi ajal esitas avalduse jätkamiseks alla poole II sambaga liitunudest.
 - **Ühiskondlikud või sotsiaalse grupi normid või grupikuuluvus.** Kui näiteks ühe grupi autoriteet laseb ennast vaksineerida, on ka teiste grupi liikmete valmidus ennast vaksineerida suurem.

Eelnevas infokastis on kirjeldatud, kuidas selles töös on käitumist kujundavatele stiimulitele lähenetud.

Allteema täitmisel kasutatakse käitumisteadlaste ekspertiisi. Sama käitumisteadlaste meeskond on kaasatud ka alternatiivsete maksusüsteemide loomisse uurimisteema järgmistes etappides.

Tööversioon ja veebiseminar: mai 2021

Lõplik kirjalik versioon: juuni 2021

3.2. Arengusuundumused ja maksusüsteemi tulevikukindluse suurendamise võimalused

Töö selles etapis analüüsitakse olulisemaid mõjutegureid, arengusuundumusi ja murranguid senistes trendides, mis maksude töökindlust mõjutavad. Selle töö tulemusena valmib trendianalüüs maksusüsteemile olulist mõju avaldavatest teguritest ja trendidest. Töö käigus valitakse pärast esmast trendide kaardistust välja vähemalt kaheksa olulisemat tegurit, mille võimalikke tulevikuarenguid töö teostaja nii maailmas kui ka Eestis läbi trendianalüüsi kirjeldab. Oluline on, et töö teostaja kirjeldaks suundumuste mõju maksusüsteemile ja pakuks välja võimalused, mis aitaks neid suundumusi leevendada või toetada. Trendianalüüsi toetab ka kirjanduse ülevaade, mis tutvustab olulisemate trendide tulemusena toimunud muutusi teiste riikide maksusüsteemides, et oleks näha, kuidas teised riigid on vastavale arengusuundumusele reageerinud.

Tööversiooni valmimise aeg: mai 2021

Aruande valmimise aeg: august 2021

Võtmetegurite identifitseerimisel kooruvad välja Eesti maksusüsteemi tulevikku kõige enam mõjutavad tegurid, mis aitavad luua praegusele süsteemile alternatiivseid maksusüsteeme. Alternatiivsete maksusüsteemide all mõistame põhimõttelisi valikuid, kuidas muuta praegust maksusüsteemi, et see oleks paremas kooskõlas erinevate arengusuundumustega. Oluline on

rohkem kui ühe valiku esiletoomine. Alternatiivsete maksusüsteemide loomist saab nimetada ka erinevate maksupoliitiliste arengustsenaariumide loomiseks. Selles hankelepingus oodatakse pakkuvalt alternatiivsete maksusüsteemide visandamist, kuid mitte nende kvantifitseerimist ja mõju hindamist maksulaekumisele.

Alternatiivsete maksusüsteemide loomine tugineb lisaks trendianalüüsile veel andmetele, mida on eelnevalt kirjeldatud uurimistöös „Käitumist mõjutavate stiimulite kasutamine maksusüsteemis“, kus pakutakse välja erinevaid stiimuleid innovatsiooni edendamiseks ettevõtluses, tervisekäitumise parandamiseks ja keskkonna hoidmiseks. Neid andmeid kasutatakse alternatiivsete maksusüsteemide loomisel. Alternatiivide keskmes on seega:

- arengusuundumustele vastavad maksulahendused;
- käitumist mõjutavate stiimulite sissetoomine maksusüsteemi (teise töö sisend);
- täiendavate maksutulude väljapakkumine, et katta pikaajaliselt ning töökindlalt pensioni- ja haigekassa ning muude kulude eeldatav tulevane puudujääk.

Alternatiivsete maksusüsteemide loomise esimeses etapis kujundatakse üldine raamistik ja esmased alternatiivsed maksusüsteemid. Esimeses etapis loodut täiendatakse koos valitud ekspertidega väiksemal kaasamisüritusel, kus toimuvates aruteludes leitakse alternatiivsete maksusüsteemide võimalused, ohud, tugevused ja nõrkused (SWOT), mille põhjal maksusüsteeme täiendada. Vajadusel korratakse kaasamisüritust või valideeritakse kirjalikult, et alternatiivseid maksusüsteeme veel kord täiendada. Kaasamisüritusel osalevad eksperdid, Arenguseire Keskuse meeskond ja Arenguseire Keskuse kaasatud eksperdikogu.

Esmane versioon ja väiksem kaasamisüritus: juuni 2021

Lõplik kirjalik versioon: august 2021

3.3. Alternatiivsete maksusüsteemide kvantifitseerimine

Selle allteema eesmärk on luua kvantitatiivne mudel, mis arvutaks ja võrdleks praegusele Eesti maksusüsteemile alternatiivsete süsteemide tulemusi. Kvantitatiivne mudel luuakse Rahandusministeeriumi pikaajalisele riigi tulude ja kulude mudelile tuginedes. Eesmärk on hinnata, milline oleks Eesti maksulaekumine erinevate maksusüsteemide korral, ning võrreldakse tulusid eeldatavate kuludega ja ühiskondlikule tulujaotusele avalduvate mõjude järgi.

Andmestikud:

- Household finance and consumption survey (HFCS)
- Statistikaameti, OECD ja Eurostati ning IMF-i statistika

Mudelid:

- Rahandusministeeriumi pikaajaline tulude ja kulude mudel
- EUROMOD – Euroopa riikide maksude ja toetuste mudel; kaudsete maksude andmed on olemas aastatest 2011–2016

Võimalusel on kvantitatiivse mudeli lõplik versioon interaktiivsena kättesaadav ka veebikeskkonnas, näiteks võib selle lisada meieraha.ee või <https://lauratikker.gitlab.io/meieraha/> lehele.

Mudeli karakteristikute valimine ja esmane kirjeldus: juuni 2021

Stsenaariumide kvantifitseerimise esmased tulemused: juuli algus 2021

Stsenaariumide kvantifitseerimise lõplikud tulemused: september 2021

Interaktiivne veebimudel (võimalusel): november 2021

3.4. Ajakava



Viidatud allikad

Arenguseire Keskus (2020). Eesti tervishoiu tulevik. Stsenaariumid aastani 2035. Kokkuvõtte. Tallinn: Arenguseire Keskus.

Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C., Vartia, L. (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, Vol. 121, No. 550. pp. F59–F80.

Baiardi, D., Profeta, P., Puglisi, R., Scabrosetti, S. (2019). Tax policy and economic growth: does it really matter?. *International Tax and Public Finance*, Vol. 26, No. 2, pp. 282–316.

Bunn, D., Asen, E. (2020). International Tax Competitiveness Index 2020.

Deloitte (2020). Maksusüsteemi konkurentsivõimelisuse analüüs, sh Eesti tööstusettevõtete tootmissisendi hindasid mõjutavate maksude ja tasude analüüs võrdluses naaberriikidega. https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/maksususteemi_de_analuus.zip?download=1

Eesti Pank (2017). Rahapoliitika ja majandus. Nr 2/2017.

Eurostat. GDP per capita in PPS. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en>

IMF. World Economic Outlook Database. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>

Johansson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L. (2008). Tax and Economic Growth. OECD Economics Department Working Papers, no. 620.

Klaos, K., Isand, D., Kaarna, R. (2017). Tervisekäitumist mõjutava maksustamise analüüs ning magustatud jookide maksu kontseptsioon. Rahandusministeerium.

Koppel, K., Paat-Ahi, G., Masso, M., Kadarik, I. (2020). Eesti tervishoid tulevikus – võtmetrendid ja näiteriigid. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Uuring valmis Arenguseire Keskuse tellimusel.

Masso, M., Paulus, A., Piirits, M., Biin, H., Melesk, K. (2018). EUROMOD Country Report, Estonia (EE), 2015–2018. https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year9/Y9_CR_EE_Final.pdf

OECD (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>

OECD (2018). The OECD Inclusive Growth Framework, in Case Studies on Leaving No One Behind. A companion volume to the Development Co-operation Report 2018, OECD Publishing, Paris.

OECD andmebaas. <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

Paulus, A. (2018). Maksusüsteemi kujundamise üldine raamistik, lähtekohad ja väljakutsed. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Statistikaamet. RR02: Kohalikesse eelarvetesse laekunud maksud. https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_rahendus_valitsemissektori-rahendus_maksud/RR02

Statistikaamet. RR022: Riiklike ja kohalike maksude laekumine. https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_rahendus_valitsemissektori-rahendus_maksud/RR022

Vainre, M., Aaben, L., Paulus, A., Koppel, H., Tammsaar, H., Telve, K., Koppel, K., Beilmann, K., Uusberg, A. (2020). Nudging towards tax compliance: A fieldwork-informed randomised controlled trial. *Journal of Behavioral Public Administration*, Vol. 3, No. 1.

Võrk, A., Piirits, M., Leppik, C., Tammik, M., Paulus, A. (2016). Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.