



# EESTI LEIBKONDADE MAKSUKOORMUSE JAOTUS NING MAKSUVABA TULU REFORMI MÕJU ANALÜÜS

LÕPPARUANNE



2023

Märts



**EESTI LEIBKONDADE MAKSUKOORMUSE  
JAOTUS NING MAKSUVABA TULU  
REFORMI MÕJUANALÜÜS**

Tellinud Rahandusministeerium

Uuringu tellis Riigi Tugiteenuste Keskus koostöös Rahandusministeeriumiga. Uuringut rahastati Rahandusministeeriumi teadus- ja arendustegevuse eelarvest. Uuringu tegi Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

## UURINGU AUTORID:

**Siim Espenberg, projektijuht**

**Mati Mõtte, analüütik**

**Andres Võrk, ekspert**

**Kadri Lees, analüütik**

**Jaan Masso, ekspert**

**Uku Varblane, analüütik**

**Martin Hayford, assistent-analüütik**

Espenberg, S., Mõtte, M., Võrk, A., Lees, K., Masso, J., Varblane, U., Hayford, M. (2023). Eesti leibkondade maksukoormuse jaotus ning maksuvaba tulu reformi mõjuanalüüs. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missioon on edendada teadmisel põhinevat otsustamist Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse valdkondlike eksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustikust leiab nii sotsiaalteadlasi kui meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

## KONTAKTANDMED:

Lossi 36, 51003, Tartu

+372 5262195

siim.espenberg@ut.ee

<https://rake.ut.ee>

ISBN: 978-9985-4-1378-4 (pdf)

# SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>7</b>
<b>1. MAKSUKOORMUSE JAOTUSE ANALÜÜS.....</b>	<b>8</b>
1.1. METOODIKA .....	8
1.2. ERIALAKIRJANDUSE LÜHIANALÜÜS .....	11
<b>2. MAKSUKOORMUSE STATISTILINE ÜLEVAADE AASTATEL 2016–2021.....</b>	<b>15</b>
2.1. SISSETULEKUTE JA TULUMAKSU MUUTUS.....	16
2.2. TULUMAKSUST MAHAARVAMISTE JAOTUSLIK MÕJU .....	23
2.3. MUUTUSED LEIBKONDADE STRUKTUURIS JA KAUSSED MAKSUD .....	31
<b>3. MAKSUVABA TULU REFORMI MÕJUANALÜÜS .....</b>	<b>43</b>
3.1. METOODIKA .....	43
3.2. MAKSUVABA TULU REFORMI MÕJUD.....	45
3.2.1. MÕJU SISSETULEKULE JA EBAVÕRDSUSELE.....	45
3.2.2. MÕJU MAKSUDE LAEKUMISELE.....	49
3.2.3. MÕJU TÖÖHÕIVELE.....	51
3.2.4. MÕJU ETTEVÕTJATE VAATEST .....	58
<b>4. POTENTSIAALSETE TULEVIKUREFORMIDE PROGNOOSID KOOS POLIITIKASOOVITUSTEGA</b> <b>60</b>	
4.1. STSENAARIUMITE KIRJELDUS .....	60
4.2. STSENAARIUMITE ANALÜÜS .....	61
4.2.1. SOTSIAALMAKSU ÜLEMMÄÄR .....	61
4.2.2. MAKSUVABA TULU PIIRMÄÄRA JA MAKSUKÜÜRU MUUTMINE .....	64
4.2.3. PROGRESSIIVNE TULUMAKS.....	67
4.3. ARUTELU JA POLIITIKASOOVITUSED.....	72
<b>KOKKUVÕTE.....</b>	<b>73</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>78</b>
<b>KIRJANDUS .....</b>	<b>83</b>

<b>LISAD .....</b>	<b>86</b>
<b>LISA 1. DOKUMENDIANALÜÜS.....</b>	<b>86</b>
<b>LISA 2. TÖÖTASU ALAMPIIRI, MAKSUVABA TULU JA TEISTE MAKSUDE MÄÄRAD PERIOODIL 2015–2022... 98</b>	
<b>LISA 3. KÄIBEMAKSU ARVUTAMISEL KASUTATUD NÄITAJAD JA KAUBAGRUPID .....</b>	<b>99</b>
<b>LISA 4. AKTSIISIDE ARVUTAMISEL KASUTATUD NÄITAJAD JA KAUBAGRUPID.....</b>	<b>100</b>
<b>LISA 5. LEIBKONDADE SISSETULEKUD JA OSATÄHTSUSED SISSETULEKUESTIILIDES VALITUD MAKSUVABA TULU TINGIMUSTEL.....</b>	<b>101</b>

## SISSEJUHATUS

Selles uuringus läbiviidud analüüsiga uuendame parimat teadmist sellest, kuidas jaotub Eestis maksukoormus leibkondade vaates. Rahandusministeerium on varem tellinud sarnaseid analüüse kahel korral (aruanded valminud 2008. ja 2016. aastal), seega on käesolev analüüs suures osas varasemate teadmiste ajakohastamine. Lisaks uurisime 2018. aasta maksuvaba tulu reformi mõju, et selgitada välja võimalikud muutused maksukoormuse jaotumises eri leibkondadele võrreldes 2016. aasta maksupoliitika mõju analüüsiga.

Poliitikameetmete jaotusliku mõju hindamine on Euroopa Liidu (EL) riikides üha tavapärasem ning seda soovib ka Euroopa Komisjon. Käesolev analüüs aitab parandada Eesti poliitikakujunduse kvaliteeti maksude jaotusliku mõju osas, liikudes paremate EL-i praktikate suunas. See analüüs loob jätkuva aegrea, mis on kooskõlas varasemate uuringutega ja annab seeläbi järjepideva ülevaate maksupoliitika jaotuslikust mõjust leibkondadele. Lisaks pakub analüüs teadmuspõhist alust tulevase poliitikakujunduse jaoks.

Uuringu ajastus oli sobiv 2018. aastal toimunud maksuvaba tulu reformi tulemuste hindamiseks, aga ka Riigikogu valimiste (2023. aasta märtsi alguses) kontekstis, et anda panus valimisjärgsete maksupoliitiliste otsuste langetamisse ning pakkuda alust teadmuspõhiseks aruteluks.

### Uuringu eesmärgid on:

- 1) **analüüsida maksukoormuse jaotust ja selle arengut perioodil 2016–2021 ning välja töötada vastavad poliitikasoovitused;**
- 2) **saada ülevaade suurima jaotusliku mõjuga maksumuudatuse mõjust perioodil 2016–2021 ja sellest, kuidas on täitunud muudatuste teostamise hetkel seatud eesmärgid ning välja töötada poliitikasoovitused tulevikuks.**

Uuringu eesmärkide saavutamiseks kasutasime peamiselt kvantitatiivset andmeanalüüsi ja simulatsioone, et hinnata maksukoormuse jaotust ning maksuvaba tulu reformi mõju aastatel 2016–2021. Analüüsis keskendusime **peamistele riiklikele maksudele ja leibkondadele (sh füüsilistele isikutele)**, mistõttu on uuringu fookuses kuus olulisemat maksu: **tulumaks, sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks, kohustuslik kogumispensioni makse, käibemaks ja aktsiisid (tubaka-, alkoholi- ja mootorikütuse aktsiis).**

**Maksukoormuse jaotumise hindamisel** on oluline arvestada ka Eestis kehtivate kululiikidel põhinevate maksusoodustustega, millest käesolevas analüüsis on tähtsamad **täiendava kogumispensioni sissemaksed ja leibkonna koolituskulud**. Üldistavalt kannab analüüs ka eesmärki aidata kaasa efektiivsema ja õiglasema maksupoliitika kujundamisele.

# 1. MAKSUKOORMUSE JAOTUSE ANALÜÜS

## 1.1. Metoodika

Uuringus kasutasime kvantitatiivsete andmete struktureeritud ja mikrosimulatsioonidele tuginevat analüüsi, mida täiendasime erialakirjanduse lühianalüüsi ja hinnangutega maksuvaba tulu reformi vaatest. Uuringus kasutatud meetodid on järgmised:

- **erialakirjanduse lühianalüüs**, sh teaduslikul meetodil (**dokumendianalüüs**);
- **peamiste kvantitatiivsete näitajate** ja mõõdikute esitamine (**kirjeldav statistika**), **sh rühmade erinevuste võrdlemine, Gini koefitsiendi ning Kakwani indeksi kasutamine**;
- maksuvaba tulu reformi mõjuanalüüs – **mikrosimulatsioon EUROMOD-i mudeli ja andmestikuga, diferents-diferents hinnang (difference-in-difference method)**;
- **stsenaariumanalüüs** (vastavalt kokkulepitud maksude struktuuri võimalikele parameetritele);
- **kvalitatiivsete hinnangute kogumine maksuvaba tulu reformile** – intervjuud ja kirjalikud teemaga seotud küsimustele;
- analüüsi tulemuste süntees, et **vastata uurimisküsimustele**;
- **järelduste ja soovituste koostamine**.

Analüüsi koostamisel lähtusime kompleksest mõjuanalüüsi loogikast, kus vaatluse all on **perioodil 2016–2021 rakendatud riiklikud maksud füüsilisele isikule ja temaga seotud leibkonnale (sihtrühm)**. Lisaks arvestasime analüüsi läbiviimisel eelmärgitud perioodil toimunud olulisemate muudatustega füüsilise isiku tulude ja teenuste maksustamisel, aga ka maksusoodustuste ja toetuste andmises. EMTA andmetel<sup>1</sup> rakendati Eestis perioodil 2016–2021 otseselt füüsilist isikut ja temaga seotud leibkonda mõjutavaid järgmisi riiklikke makse:

- **tulumaks**;
- **sotsiaalmaks**;
- **töötuskindlustusmaks**;
- **kogumispensioni II samba maks**;
- **käibemaks**;
- **aktsiisid (tubaka-, alkoholiaktsiis ja mootorikütuse aktsiis)**;
- maamaks;
- hasartmängumaks.

Analüüsis jätsime kõrvale hasartmängumaksu ja maamaksu. Hasartmängumaksu kohta puudub vajalik andmestik ning maamaks liigitub varamaksuks, mille täiendavaks simuleerimiseks peaks arvestama vara väärtuse muutumisega. Vastava andmestiku kogumine ja loomine on ajamahukas ning seda on otstarbekas vaadelda eraldi analüüsis koos teiste võimalike maksustavate varadega.

<sup>1</sup> Maksu- ja Tolliamet 2022. Tulu- ja sotsiaalmaks: <https://www.emta.ee/ariklient/maksud-ja-tasumine/tulumaks-ja-sotsiaalmaks>; käibemaks: <https://www.emta.ee/ariklient/maksud-ja-tasumine/kaibemaks>; aktsiisid: <https://www.emta.ee/ariklient/maksud-ja-tasumine/aktsiisid>



Eestis on rakendatud mitmete kululiikide<sup>2</sup> põhiseid maksusoodustusi, mida võtsime analüüsimisel arvesse, ja need on järgmised:

- **koolituskulud;**
- **täiendava kogumispensioni (III samm) sissemaksed;**
- eluasemelaenu intressid;
- kingitused ja annetused.

Analüüsi läbiviimisel arvestasime mõõdikuid, mis aitavad rahandusministeeriumil mõista maksusoodustuste mõju erineva struktuuriga leibkondadele, aga ka mõista maksude asjakohasust. Maksude **jaotusliku mõju ülevaade aitab suurendada ka avaliku raha kasutamise efektiivsust**, disainides meetmeid selliselt, et nende tegelik kasusaaja sihtgrupp on just see, mida poliitikakujundaja soovib.

Eelnevat kokku võttes on **uuringu analüüsi meetodid ja tulemuste vaade fokuseeritud maksude mõju hindamisele leibkondade tasandil ning uuringus ei vaadata riigieelarve puudujäägist või ülejäägist tingitud mõju toetuste ja teenuste kättesaadavusele**. Võimalikku tarbijate ostuvõime ja säästmisvõime muutust ning sellest tulenevat makromajanduslikku mõju majandusele ei prognoositud.

### Kasutatud andmed

Uuringu kvantitatiivse osa analüüsi läbiviimiseks kasutasime järgmiseid andmeallikaid:

- Eesti Sotsiaaluuringu andmed (EL tasandil EU-SILC uuring), mis olid aluseks mikrosimulatsioonimudelil EUROMOD;
- Eesti leibkonna eelarveuuringu andmed (LEU);
- Eesti tööjõu-uuringu andmed;
- Eesti Maksu- ja Tolliameti maksudeklaratsioonide andmed (edaspidi EMTA TSD andmed);
- Eesti Maksu- ja Tolliameti füüsilise isiku tuludeklaratsiooni andmed (edaspidi EMTA FIDEK andmed);
- EUROMOD-i versiooni I4.0+ kasutamine, mis hõlmab 27 Euroopa riiki ja kus analüüsi aluseks kasutasime EU-SILC 2019 andmebaasi. Eelnev riikide valik – **Soome, Taani, Austria, Belgia, Prantsusmaa, Suurbritannia, Läti, Leedu**.

### I eesmärgi täitmiseks tehtud analüüsid

**Esimese analüüsiülesande** täitmisega **anname statistilise ülevaate maksude tasumisest** valimisse kuuluvate sihtrühmade ja nende detailsema jaotuse kohta (üldjuhul üksikisikud sissetuleku kvantiilide ja leibkonnad sissetuleku detaile võrdluses). Ühtlasi saame teada vajalikud erisused EUROMOD-i mudeli kasutamiseks ehk saame ülevaate perioodil 2016–2021 toimunud muutustest maksukoormusest, mille hulka jääb ka aastal 2020 puhkenud tervisekriisi mõju. Lisaks koostame aegreale tugineva võrdluse Eesti maksukoormuse jaotuse kohta võrdluses teiste arenenud riikide maksukoormusega.

Maksukoormuse jaotumise ülevaates perioodil 2016–2021 kasutatakse järgmiseid mõõdikuid:

<sup>2</sup> Maksu- ja Tolliamet 2022. Maksusoodustused: <https://www.emta.ee/eraklient/maksud-ja-tasumine/maksusoodustused/maksuvaba-tulu-arvestamine>

- maksude suhe leibkondade netosissetulekusse – tulumaks, sotsiaalkindlustusmaksed, kogumispensioni II samba makse, käibemaks, aktsiisid (tubaka-, alkoholi- ja mootorikütuse aktsiis) brutosissetuleku suhtes (sissetulek koos sotsiaalkindlustusmaksete ja tulumaksuga);
- otseste maksude jaotused – tulumaksu jaotus, tulumaksu osakaal brutosissetulekusse, tulumaksu osakaal netosissetulekusse;
- tarbimismaksude suhe leibkondade tarbimiskuludesse – käibemaks, aktsiisid (tubaka-, alkoholiaktsiis ja mootorikütuse aktsiis) tarbimiskulude suhtes;
- käibemaksu jaotused – käibemaksu osakaal tarbimiskuludesse, käibemaksu osakaal netosissetulekusse;
- aktsiiside jaotused – tubaka-, alkoholi- ja mootorikütuse aktsiisi (eraldiseisvalt) osakaal tarbimiskuludesse.

Möödikute analüüsimisel kasutasime leibkondade **alusjaotust brutosissetuleku detailide lõikes (sissetulekudetsiilid)**.

Lisaks analüüsisime maksude mõju lõppsissetulekute ebavõrdsuse muutusele, kasutades ebavõrdsust ja maksusüsteemi progressiivsust iseloomustavaid indekseid järgmiselt:

- Gini indeks – Gini koefitsiendi väärtus on nullist üheni, kus null viitab täielikule võrdsusele ja üks täielikule ebavõrdsusele. Indeks saadakse koefitsiendi korrutamisel sajaga ehk väljendab protsenti. Gini koefitsient arvutakse tulugruppide (möödiku) kumulatiivset osatähtsust kogutulus väljendava Lorenzi kõvera ja ühtlase tulujaotuse korral joonistuva sirge (absoluutse võrdsuse joone) vahelise pindala suhtena mainitud sirge alusesse pindalasse.
- Ülemisse ja alumisse kvintiili kuuluvate leibkondade keskmiste sissetulekute suhe – iseloomustab sissetulekute ebavõrdsust.
- Kakwani progressiivsuse indeks – vaadeldava maksu kontsentratsiooniindeks, millest lahutatakse sissetulekute Gini indeks. Indeksi positiivne väärtus näitab, et tegemist on progressiivse maksuga, ning negatiivne väärtus, et regressiivse maksuga. Maks on progressiivne, kui keskmine maksumäär tõuseb sissetulekute suurenedes, proportsionaalne, kui keskmine maksumäär on konstantne, ning regressiivne, kui keskmine maksumäär sissetulekute suurenedes langeb.

**Indekseid** kasutasime selleks, et analüüsida mahaarvamiste jaotuslikke näitajaid, jagades inimesed protsentidesse (sajandikesse) nende brutotulu alusel ning uurides vastavaid mahaarvamiste kogusummade jaotusi.

**I eesmärgi teise osa täitmisel koostasime koostöös tellijaga potentsiaalsete maksupoliitiliste muudatuste tulevikustsenaariumid** ja viisime läbi jaotusliku mõjude analüüsi. Ettevaatavad stsenaariumid on vajalikud poliitikasoovituste tegemisel ning ühtlasi näitena, kui lugeja soovib tulemusi iseseisvalt edasi kasutada. Baasstsenaariumi aastaks valisime 2021. aastal kehtinud maksude määrad (sisendparameetrid).

Stsenaariumite tingimusi testisime mikrosimulatsioonidega EUROMOD-i mudeli abil.

## 1.2. Erialakirjanduse lühianalüüs

Erialakirjanduse analüüsiga otsisime vastust sellele, kuidas on käsitletud maksude ja sissetulekute muutustest tulenevat maksukoormuse jaotumist füüsiliste isikute ja leibkondade vaates EL-i liikmesriikides. Eriti keskendusime riikidele nagu **Soome, Taani, Austria, Belgia, Prantsusmaa, Suurbritannia, Läti, Leedu ja Poola. Ühtlasi on oluline, et kirjanduses oleksid eristatavad tulemused Eesti kohta.** Taustinformatsiooni kogumine ja süstematiseerimine aitas kaasa kõikide käesoleva uuringu ülesannete täitmisele, kuna see võimaldas meil saada ülevaate eelnevalt analüüsitud maksukoormuse jaotustest.

Analüüsi käigus koondatud kirjanduse **jaotasime kolme rühma.** Esmalt võtsime vaatluse alla EUROMOD-i töödokumentide seeria<sup>3</sup>, Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse (*The Joint Research Centre (JRC)*) raportid<sup>4</sup> ja EUROMOD-i riigiaruanded, mille abil vaatlesime perioodi 2016–2021 koostatud riikide maksu- ja tulupoliitika analüüse. Lisaks uurisime käesolevas uuringus fookuses olevate riikide kohta tehtud analüüse, sh mõjuanalüüse. Viimase grupi moodustavad n-ö eraldiseisvad teadusartiklid ja raportid. **Täpsem ülevaade märgitud rühmade ja allikatest kogutud info kohta on esitatud Lisas 1.**

Kirjanduse ülevaate põhjal võib märkida, et maksuteemalisi analüüse on arvukalt ning olulise osa neist moodustavad EUROMOD-i töödokumendid ja JRC artiklid. See näitab, et EUROMOD-i programm pakub laia valikut analüüsivõimalusi, mida on edukalt rakendatud.

Käesoleva analüüsis käsitletava maksuvaba tulu reformi mõju on võimalik üldiselt välja lugeda EUROMOD-i töödokumentide seeria artiklitest ([18], [20], [22]). Varasemate analüüside tulemustest selgub, et kasutades baasaastal (2017) 60% vaesuspiiri, on kõrgeim vaesusriski määr Rumeenias (24%), millele järgnesid Bulgaaria, Ungari, Läti, Leedu, Eesti, Hispaania ja Itaalia (üle 20%, tabel 1).

**Tabel 1. EUROMOD-i mudelil koostatud vaesuse ja ebavõrdsuse statistika: 2017–2020 (Allikas: [18])**

Riik	Aasta	Vaesusriskiga leibkondade osatähtsus erineva suhtelise vaesuse piiri alusel <sup>5</sup>			Laste (alla 18-aastased) ja vanemate inimeste (65-aastased ja vanemad) vaesusrisk		Nominaalväärtus €/aasta	Gini
		50%	60%	70%	vanus <18	vanus ≥65		
Belgia	2017	6,4	11,6	20,7	14,4	9,0	€ 13 545	0,223
	2018	6,7	11,7	21,4	14,5	9,6	€ 14 011	0,223
	2019	6,5	11,7	21	14,2	10,0	€ 14 454	0,222
	2020	5,9	11,4	20,4	13,5	10,1	€ 14 541	0,220
Taani	2017	4,6	10,7	18,9	9,9	5,9	€ 17 886	0,247

<sup>3</sup> Centre for Microsimulation and Policy Analysis (2022): <https://www.microsimulation.ac.uk/research-and-policy-analysis/publications/euromod-working-paper-series/>

<sup>4</sup> Joint Research Centre (2022): <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>

<sup>5</sup> Suhtelise vaesuse piir arvutatakse osakaaluna leibkonna ekvivalentnetosissetuleku mediaanist, kus valdavalt kasutatakse piirina 60% leibkonna ekvivalentnetosissetuleku mediaanist.

Riik	Aasta	Vaesusriskiga leibkondade osatähtsus erineva suhtelise vaesuse piiri alusel <sup>5</sup>			Laste (alla 18-aastased) ja vanemate inimeste (65-aastased ja vanemad) vaesusrisk		Nominaalväärtus €/aasta	Gini
		50%	60%	70%	vanus <18	vanus ≥65		
	2018	5,1	10,9	19,1	10,0	6,0	€ 18 223	0,248
	2019	5,3	11,0	19	10,1	6,1	€ 18 506	0,249
	2020	5,3	11,2	19,6	9,9	6,7	€ 18 925	0,253
<b>Eesti</b>	2017	11,6	21,2	29,5	16,6	42	€ 6 078	0,299
	2018	12,9	21,0	28,8	14,1	46,2	€ 6 848	0,289
	2019	12,3	20,7	28,9	14,2	44,5	€ 7 299	0,289
	2020	11,9	20,4	28,6	14,4	42,5	€ 7 653	0,289
<b>Prantsusmaa</b>	2017	5,7	12	20,7	18,3	7,7	€ 13 170	0,267
	2018	5,7	12,1	20,7	18,4	7,9	€ 13 458	0,270
	2019	6,2	12,7	21,7	18,8	9,3	€ 14 053	0,273
	2020	6,2	12,9	22	18,8	10,1	€ 14 386	0,272
<b>Läti</b>	2017	15,6	22,3	30,1	17,3	41,4	€ 4 127	0,349
	2018	15,7	22,7	29,9	17,2	43,7	€ 4 494	0,347
	2019	15,9	22,9	30	17,6	43,9	€ 4 831	0,347
	2020	15,7	22,7	29,7	17,8	42,9	€ 5 162	0,344
<b>Leedu</b>	2017	15,1	21,9	29,1	22,8	35	€ 3 977	0,359
	2018	13,7	21,1	28,8	20,4	35,2	€ 4 464	0,349
	2019	13,5	21,0	28,9	19,8	34,8	€ 4 939	0,341
	2020	9,5	16,5	25,0	11,5	27,0	€ 5 108	0,317
<b>Austria</b>	2017	6,1	14,6	22,1	18,4	13,5	€ 14 752	0,251
	2018	6,0	14,5	22,4	18,3	13,4	€ 15 054	0,251
	2019	6,5	14,8	22,1	18,4	14,3	€ 15 603	0,248
	2020	6,1	14,2	21,8	16,7	14,1	€ 16 203	0,244
<b>Soome</b>	2017	3,3	10,4	18,9	9,5	10,8	€ 14 525	0,239
	2018	3,4	10,3	18,9	9,3	11,2	€ 14 657	0,240
	2019	3,5	10,3	19,0	9,4	11,5	€ 14 910	0,241
	2020	3,4	10,2	18,7	9,3	11,2	€ 15 159	0,240

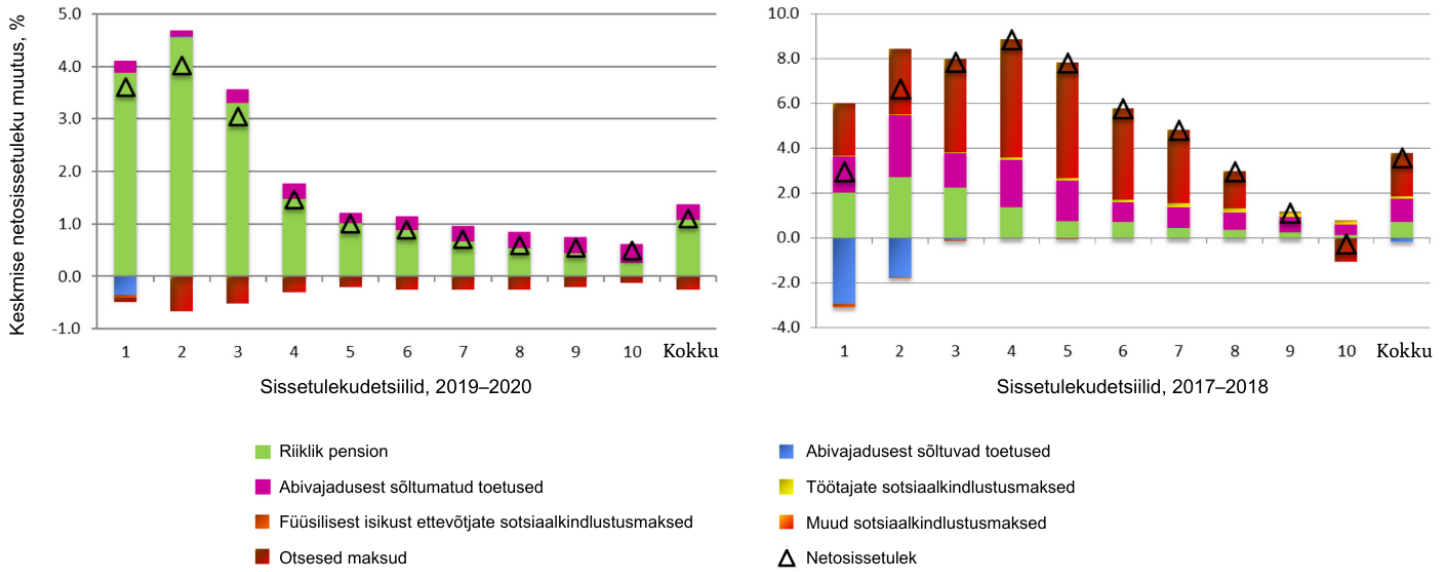
Aruandes väidetakse, et maksude ja toetuste mõju vaesusriskile on vähene ning vaesusriski kuuluvate inimeste osatähtsuse muutus jääb vahemikku -1 kuni +1 protsendipunkti (Eestis 2017. aastal suhtelise vaesuse määr 21,2% ja 2020. aastal 20,4%) . Erandina tuuakse esile Leedu, kus on näha vaesusevastase võitluse tõhususe kasvu (2,8 protsendipunkti selle perioodi jooksul, tabel 1). Täiendavalt näeme, et Eestis on eelkõige laste suhtelise vaesuse määr langenud (16,6%-lt 14,4%-le).

Maksude jaotumise osas märkame, et aastatel 2017–2020 on kasutatavale tulule maksude lisamise vaesust vähendavas mõjus veelgi väiksemad erinevused (tabel 2).

**Tabel 2. Maksude ja hüvitiste komponentide suhtelised mõjud suhtelise vaesuse määrale (osatähtsus leibkondadest) perioodil 2017–2020 (Allikas: [18])**

Riik	Aasta	Kasutatav tulu (DPI)	DPI ja tulust sõltuvad hüvitised	DPI ja tulust mitte-sõltuvad hüvitised	DPI koos otseste maksudega	DPI koos sotsiaalkindlustusmaksuga	Algne sissetulek (bruto-tulu)	Algne sissetulek (bruto-tulu) koos pensiooniga
Belgia	2017	11,6	15,9	15,3	11,1	10,3	35,4	14,5
	2018	11,7	16	15,6	11,5	10,7	35,7	14,7
	2019	11,7	16,1	15,5	11,6	10,3	35,7	14,8
	2020	11,4	15,8	15,3	11,3	10	35,8	14,8
Taani	2017	10,7	17,9	17,5	3,7	10,4	27,6	12,7
	2018	10,9	17,9	17,5	3,8	10,5	27,6	12,7
	2019	11,0	17,9	17,5	3,9	10,6	27,6	12,7
	2020	11,2	17,9	17,8	3,9	10,8	27,7	12,7
Eesti	2017	21,2	21,3	27,6	18,7	20,5	33,5	22,6
	2018	21,0	21,0	27,8	20,0	20,5	34,7	24,7
	2019	20,7	20,7	27,6	19,6	20,1	34,6	24,2
	2020	20,4	20,4	27,1	19,0	19,7	34,5	23,5
Prantsusmaa	2017	12,0	18,7	18,3	9,7	8,7	37,0	17,0
	2018	12,1	18,8	18,2	9,6	9,2	36,8	17,1
	2019	12,7	19,0	18,5	10,0	10,0	37,3	17,6
	2020	12,9	19,1	18,6	10,1	10,1	37,3	17,8
Läti	2017	22,3	22,4	26,7	19,3	20,2	32,0	21,2
	2018	22,7	22,7	27,1	20,0	20,5	32,2	22,1
	2019	22,9	22,9	27,0	20,3	20,8	32,3	22,2
	2020	22,7	22,7	26,6	20,4	20,5	32,4	22,1
Leedu	2017	21,9	22,4	25,6	21,2	20,4	35,5	22,2
	2018	21,1	22,3	26,5	20,1	19,2	36,1	22,8
	2019	21,0	22,0	27,5	18,8	17,0	32,4	20,2
	2020	16,5	19,8	25,1	15,1	13,5	33,4	19,3
Austria	2017	14,6	17,9	21,9	13,7	11	34,2	17,2
	2018	14,5	18,0	22,1	13,6	10,8	34	17,1
	2019	14,8	17,7	21,6	14,5	11,3	34,3	17,4
	2020	14,2	17,4	21,4	14,5	10,8	34,9	18,0
Soome	2017	10,4	17,2	19,5	6,5	9,4	37,3	17,4
	2018	10,3	17,3	19,4	6,4	9,3	37,0	17,3
	2019	10,3	17,3	19,3	6,6	9,4	36,9	17,2
	2020	10,2	17,2	19,2	6,5	9,2	36,8	17,2

Varasema perioodiga võrdluses on näha, et Eestis toimus kasutatava tulu kasv aastatel 2017–2018 (joonis 1).



**Joonis 1. Poliitika mõju aastatel 2019–2020 ja 2017–2018, kasutades tarbijahinnaindesiga (THI) indekseerimist, % (Allikad: [17;22])**

Märgitud võrdlus on üks olulisi pidepunkte ka käesolevas uuringus, kuna kasutame EUROMOD-i programmi ja mikrosimulatsioonimudelit.

Kirjanduse analüüsist selgus, et mitmetes Euroopa riikides on aastatel 2017–2019 toimunud olulisi reforme, mis seab kahtluse alla kontrafaktuaalse mõjude hindamise meetodi kasutamise. Seda võtsime arvesse EUROMOD-i mudeli abil maksuvaba tulu reformi mõjude hindamisel.

## 2. MAKSUKOORMUSE STATISTILINE ÜLEVAADE AASTATEL 2016–2021

Uuringu II etapis viisime läbi maksukoormuse jaotuse eelanalüüsi, mille aluseks kasutasime Eesti leibkonna eelarveuuringu (edaspidi LEU), Eesti tööjõu-uuringu (edaspidi ETU) ja Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustusmakse deklaratsiooni ning füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) tuludeklaratsiooni andmeid (edaspidi EMTA TSD ja FIDEK andmed). EMTA TSD, FIDEK ja ETU andmete kasutamisel oli analüüsi tasand füüsilise isiku põhine. Lähtusime eeldusest, et füüsilise isikuga seotud sissetulekute tasandi sihtgrupp on füüsiline isik, kelle maksukoormus kandub/jaguneb edasi leibkonna tasandile, mistõttu on võimalik saada eelülevaade perioodil toimunud muutustest.

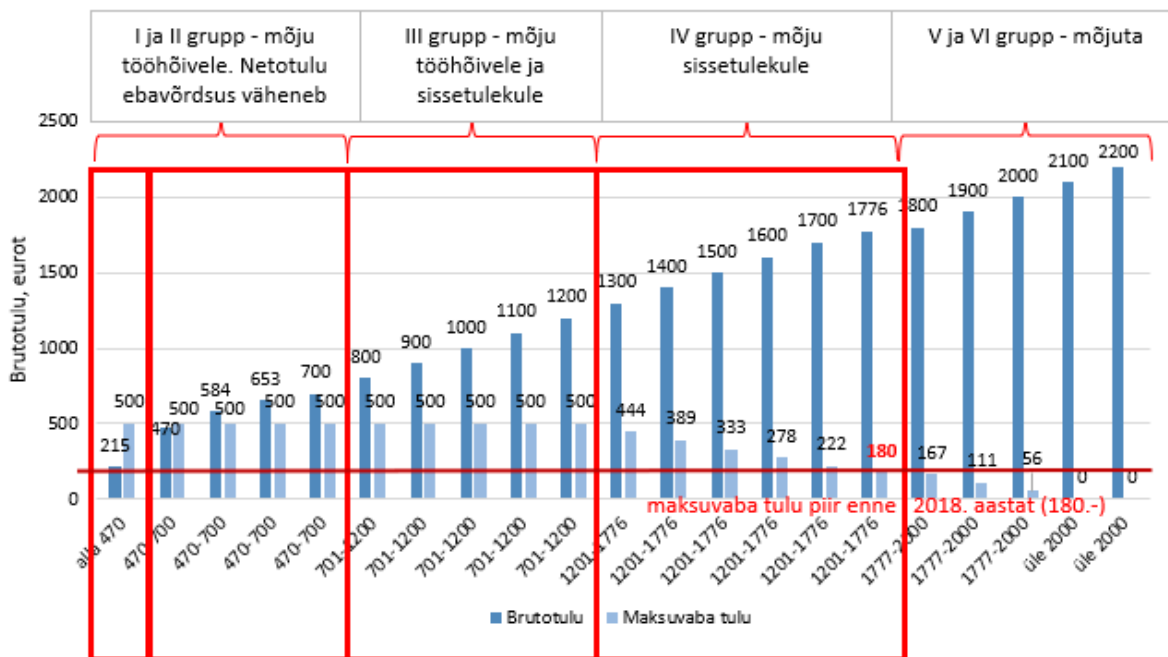
EMTA TSD andmete analüüsimisel kasutasime kirjeldavat statistikat kolme erineva grupeerimise/jaotuse alusega, mis võimaldas saada peamise ülevaate toimunud muutustest perioodil 2016–2021. Peamiseks jaotuse aluseks kasutasime sissetulekudetsiile, kuid tulenevalt töö ülesannetest jälgisime töötamise, pensionite ja muu sissetulekuga isikute maksukoormust, milleks kasutasime täiendavat valimit LEU andmetel. Täiendavaks alajaotuseks olid peamiselt töist tulu saavad isikud ja leibkonnad, kus jaotuse koostamiseks kasutasime järgmisi tingimusi (tuletatud mediaantöötasu arvutamise meetodikast<sup>6</sup>):

- kes on saanud töist tulu (TSD lisa 1 väljamakse liigid 10, 12 ja 13);
- kelle töötamise aeg on vähemalt 6 kuud;
- kelle tööine tulu oli suurem kui pool 2016. aasta alampalga määra ( $430/2=215$  eurot); ühtlasi suurusjärgu seos 2017. aastal kehtinud elatusmiinimumiga (207 eurot).

Lisaks sissetulekudetsiile jaotusele kasutasime isikute tulugruppide jaotust, mis kehtis 2022. aastal. Maksuvaba tulu süsteemis olev jaotus võimaldas grupeerida loogilised tulugrupid ja neil on omakorda kandev eesmärk tulumaksu jaotusliku mõju osas (joonis 2).

---

<sup>6</sup> Statistikaamet – Palgarakendus: <https://palgad.stat.ee/selgitused>



**Joonis 2. Maksuvaba tulu ja mõjutatud grupid brutotulu jaotuse alusel** (Allikas: autorite koostatud)

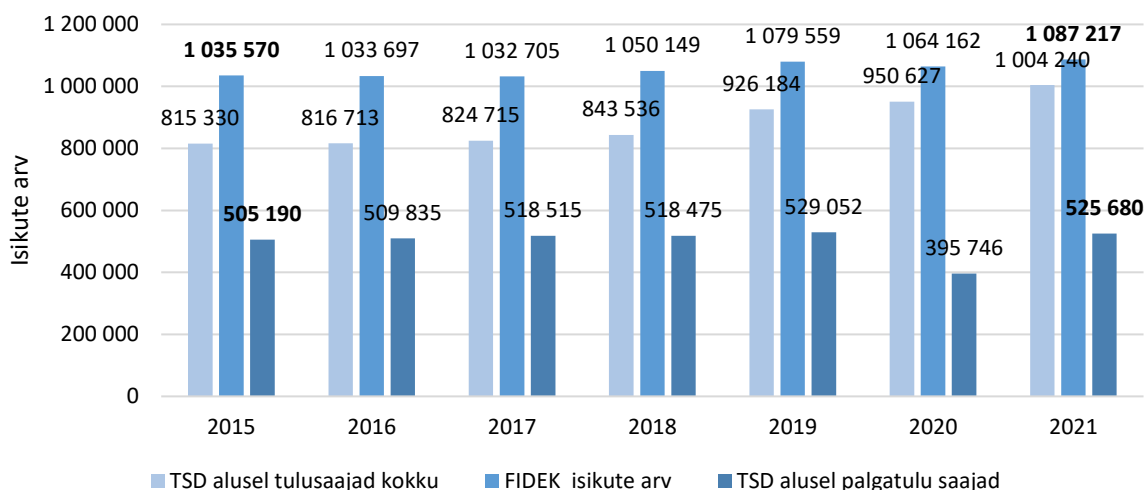
Maksuvaba tulu süsteemis olevate gruppide kasutamine on oluline ka selle tõttu, et 2018. aastal läbiviidud maksuvaba tulu reformiga seati üheks eesmärgiks, et ebavõrdus füüsilise isiku sissetulekute võrdluses väheneb ja ühtlasi avaldub mõju tööhõivele. Lisaks eeldati, et **tööjõu efektiivne maksumäär on madalam kui 34,1% (2018. a prognoos 34,0%; 2016. a tegelik 34,6%).**

## 2.1. Sissetulekute ja tulumaksu muutus

Analüüsi läbiviimiseks agregeerisime igakuised andmed isikupõhiselt aasta koondsummaks, misjärel koostasime statistilised ülevaated. Juhime tähelepanu, et analüüsi **kaasatud isikute arv** ja vastavalt nende **erinev sissetuleku allikas määrab ära ning mõjutab arvutuslikku maksukoormuse taset**. See tuleneb sissetuleku liikide mitmekülgisusest (töine tulu, pension jne), millest omakorda sõltub otseste maksude tase.

Joonise 3 abil näeme, et 2021. aastal oli Eestis FIDEK-i andmetel 1,08 miljonit tulu saavat isikut, kuid TSD andmetel on otseseid makse deklareeritud miljoni elaniku kohta ja omakorda aasta jooksul töist tulu (nn palgatulu) on nendest saanud 525 680 inimest.

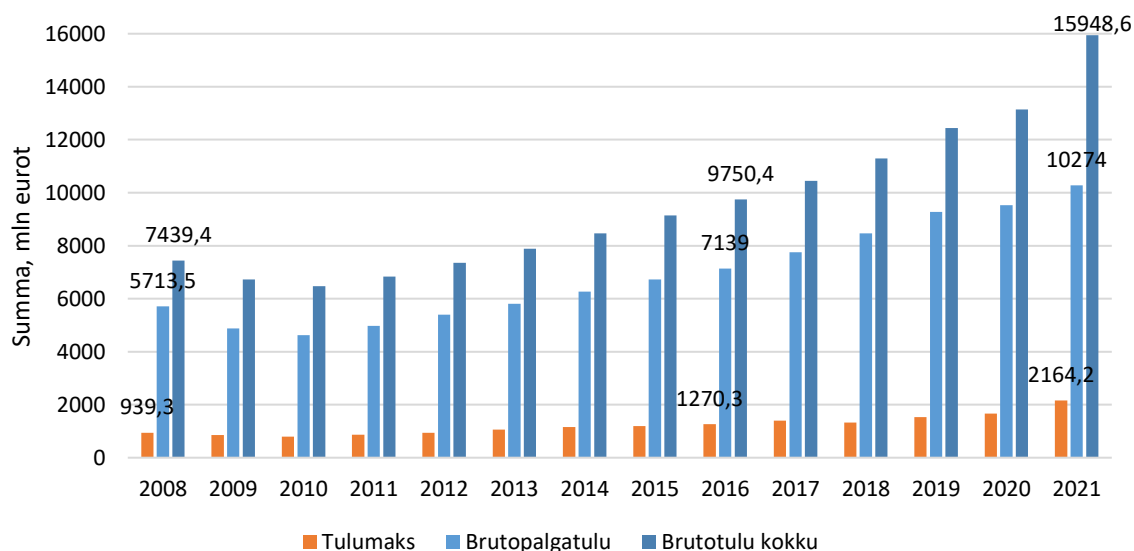




**Joonis 3. Maksuvaba tulu ja mõjutatud grupid brutotulu jaotuse alusel** (Allikas: EMTA TSD, FIDEK; autorite koostatud)

Sõltuvalt sellest, millise grupi puhul tehakse maksude suhestamine sissetulekuga, saadakse esiteks üsna erinev maksukoormuse tase ja teiseks on otseste maksude seos töist tulu ning pensionit saavate isikute puhul oluliselt suurem (reformist otseselt mõjutatud grupp) võrreldes töist tulu ja pensionit mitta saavate isikutega. Töist tulu saavate isikute arv on alates 2015. aastast suurenenud 2021. aastaks 4%, kuid **isikute arvu oluline vähenemine toimus 2020. aastal COVID-19 pandeemia tõttu. 2020. aastal sai töist tulu 395 746 inimest ehk ainult ligikaudu 75% 2019. või 2021. aasta tasemega võrreldes.** Samal ajal on näha, et FIDEK-i ja TSD andmed sedavõrd suurt langust ei näidanud (joonis 3).

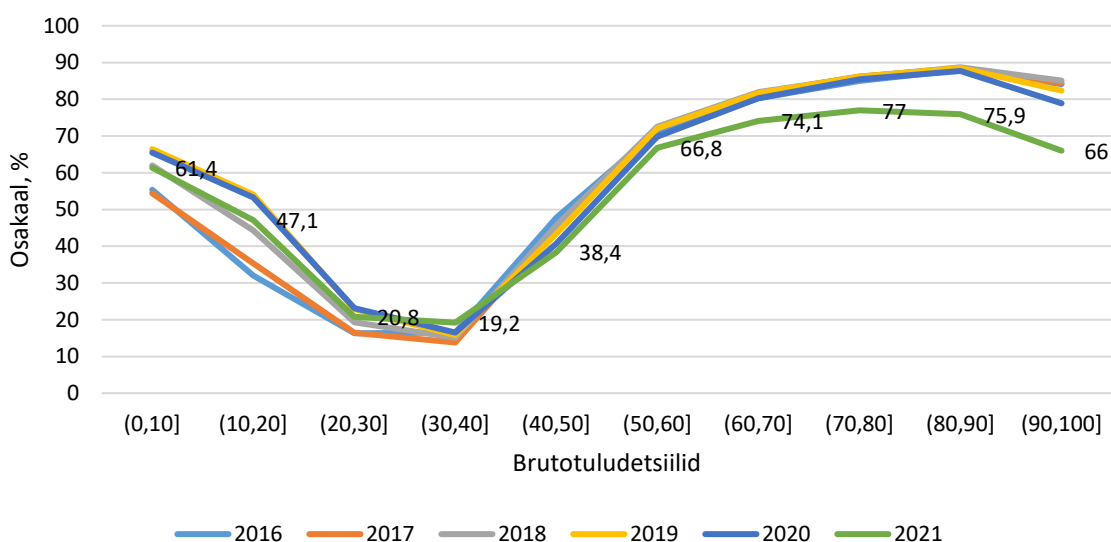
Järgmiseks oluliseks näitajaks on brutotulu ja brutopalgatulu kogusumma. Tulemused sõltuvad sellest, milliste näitajate suhtes otseste ja kaudsete maksude suhet arvutada. Nii brutotulu kokku kui brutopalgatulu kogusumma on perioodil 2008–2021 kasvanud (joonis 4).



**Joonis 4. Brutotulu ja palgatulu dünaamika perioodil 2008–2021** (Allikas: EMTA FIDEK; autorite koostatud)

Brutopalgaga osakaal kogu brutotulus on püsinud vahemikus 72–75%, v.a 2021. aastal, kui suhtarv langes 64%-ni tulenevalt peamiselt kohustuslike kogumispensionide väljamaksele. See struktuuri muudatus mõjutab veidi ka töötuskindlustusmaks ja kogumispensioni II samba maksete jaotuslikke efekte kogu brutotulu suhtes.

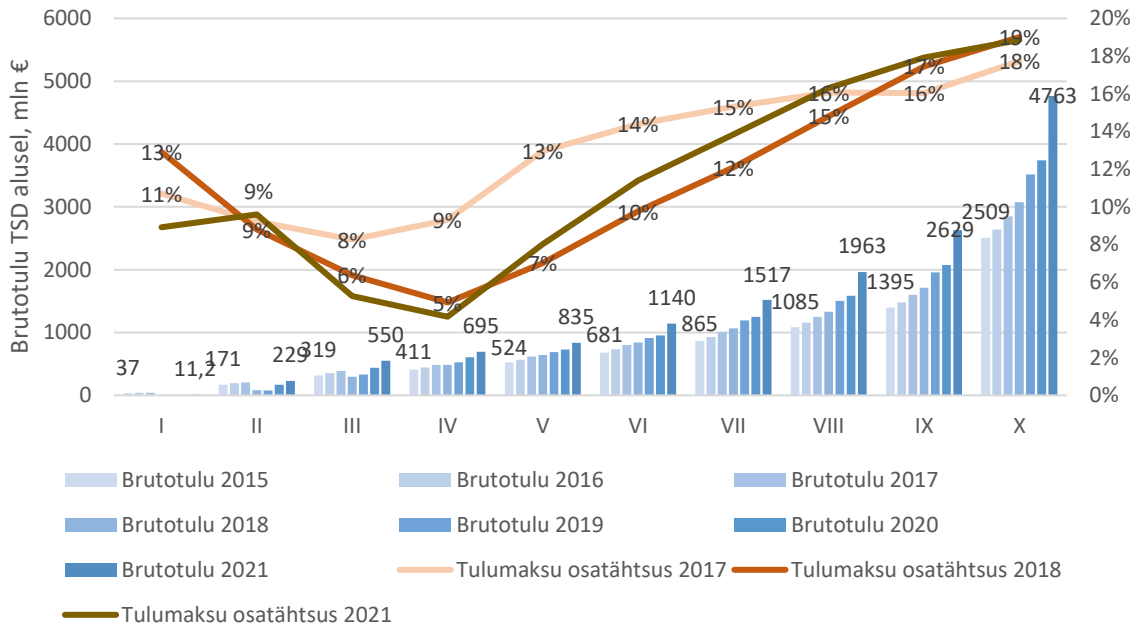
Siiski peab arvestama, et palgatulu osakaal kogutuludes on väga erinev detšiilide kaupa (joonis 5). Brutopalgaga osakaal kogutuludes on eri protsentides väga erinev. See on madalaim kolmandas ja neljandas detšiilis, kuhu paigutuvad enamasti pensionärid. Kõrgemates detšiilides (kuues kuni kümnes) on palga osakaal üle kahe kolmandiku. 2021. aasta oli tulujaotuse osas eriline, sest inimesed võtsid välja kohustusliku kogumispensioni, mis tähendas seda, et inimeste järjestus brutotulude osas muutus drastiliselt ja kõrgematesse protsentidesse sattusid kogumispensioni väljavõtnud inimesed, kellele tavapärased tulumaksustamise reeglid maksuvaba tulu osas ei kehtinud. Seda peab arvestama 2021. aasta ja sellele järgnevatel aastatel maksukoormuse tulemuste tõlgendamisel.



**Joonis 5. Palgatulu osakaal kogutuludest 2016–2021** (Allikas: EMTA FIDEK; autorite koostatud)

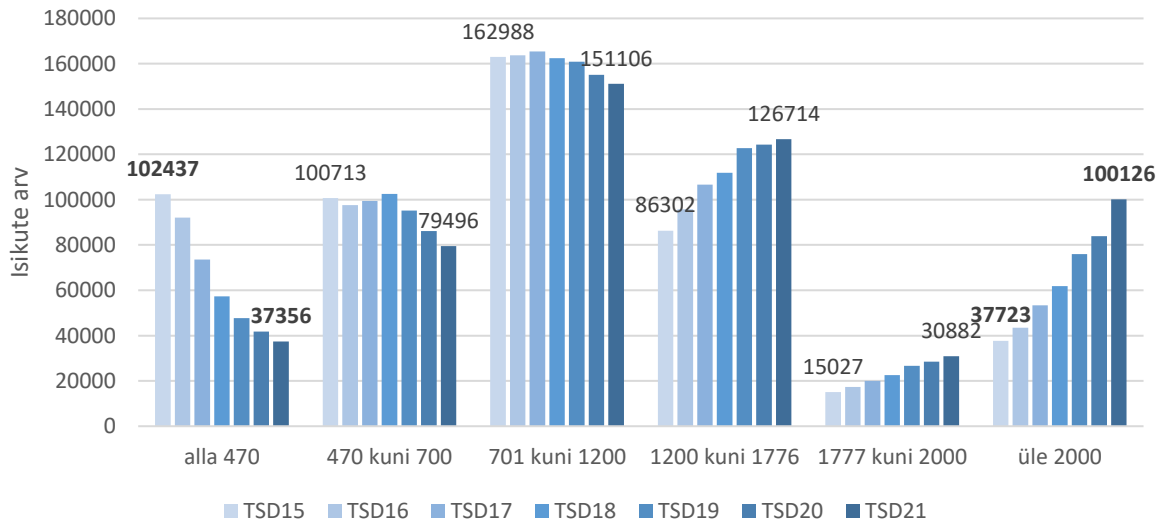
EMTA TSD andmetel palgalist tulu saavate inimeste brutotulu ja palgatulu kasv on olnud sarnane FIDEK-i andmetele tuginedes. Mõnevõrra detailsemalt saame välja tuua, et eelkõige palgalist tulu saavate isikute hulgas ülemistesse detšiilide kuuluvatel brutotulu kasvas 1,7–1,9 korda ja alumistes detšiilides 0,3–1,6 korda. Tulumaksu osatähtsust mõjutas 2018. a läbiviidud reform, mille tõttu langes tulumaksu osakaal alumistes detšiilides. Näiteks oli 2017. aastal IV detšiili kuuluvatel isikutel tulumaksu osakaal brutotulus 9%, aga 2018. aastal langes näitaja 5% tasemele (joonis 6).

Igas brutotulu detšiilis on isikutel muid tulumaksuga mitte maksustatavaid sissetulekuid, mistõttu tulumaksu osatähtsust brutotulu suhtes on varieeruv (4–19% 2021. aastal).



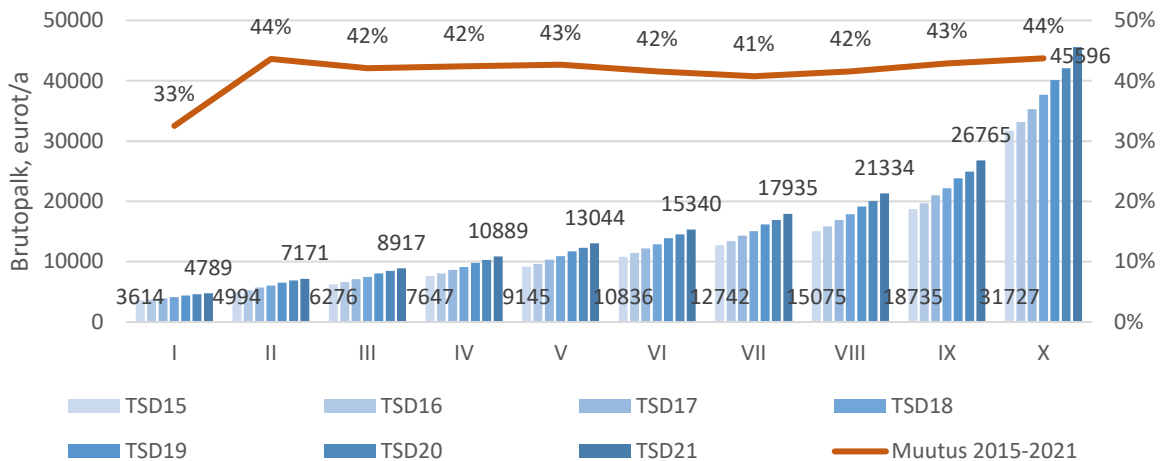
**Joonis 6. Brutotulu muutus palgalist tulu saavatel isikutel ja tulumaksu osakaal brutotulus 2016–2021** (Allikas: EMTA TSD; autorite koostatud)

Brutopalga suurusgruppide võrdluses näeme, et vaadeldav periood on kujunenud dünaamiliseks, kus kuni 1200 eurot brutopalka saavate isikute arv langes ning kõrgema palgaga gruppides on toimunud oluline inimeste arvu kasv (joonis 7). Aastaks 2021 võrreldes 2015. aastaga on 1200–1776 euro suurust brutopalka saavate inimeste arv suurenenud ligikaudu 1,5 korda, brutopalka grupis 1777–2000 eurot on inimeste arv kasvanud ligikaudu 2 korda ning üle 2000 euro teenivate inimeste arv on kasvanud ligikaudu 2,6 korda (joonis 3).



**Joonis 7. Isikute arv brutopalka suurusgruppides** (Allikas: EMTA TSD 2015–21)

Regulaarse brutopalka kasv on ülemistesse detšiilidesse (VI–X) ja alumistesse detšiilidesse (I–V) kuuluvatel inimestel küllaltki võrdne, v.a I detšiil (joonis 8).

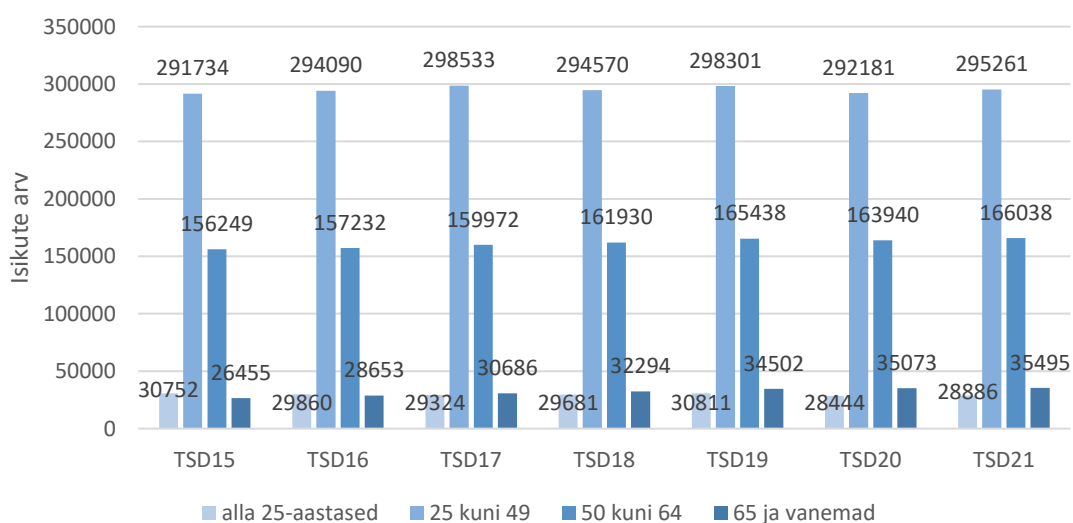


**Joonis 8. Keskmine aastane brutopalk ja kasv sissetulekudetsiilide lõikes** (Allikas: EMTA TSD 2015–21)

X detsiiligrupis oli 2021. aasta keskmine brutopalk ligikaudu 45 600 eurot, mis võrreldes näiteks V detsiiligrupiga on 32 500 eurot enam. Kehtiva tulumaksusüsteemi ja keskmise brutopalka muutuse võrdlemiseks on siiski detsiiligruppide kasutamine üks olulisemaid meetodeid, kuna igakuise brutopalgagruppide (st alla 470; 470–700; 701–1200 eurot jne) jaotus ei võimalda muutuseid analoogselt jälgida.

Hinnates töist tulu saavate isikute arvu muutust vanusegruppides, siis see ei ole perioodil 2015–2021 oluliselt muutunud. Siiski saab esile tuua, et alla 25-aastaste isikute arv on vähenenud ja teistes vanusegruppides on inimeste arv vähesel määral kasvanud (joonis 9).

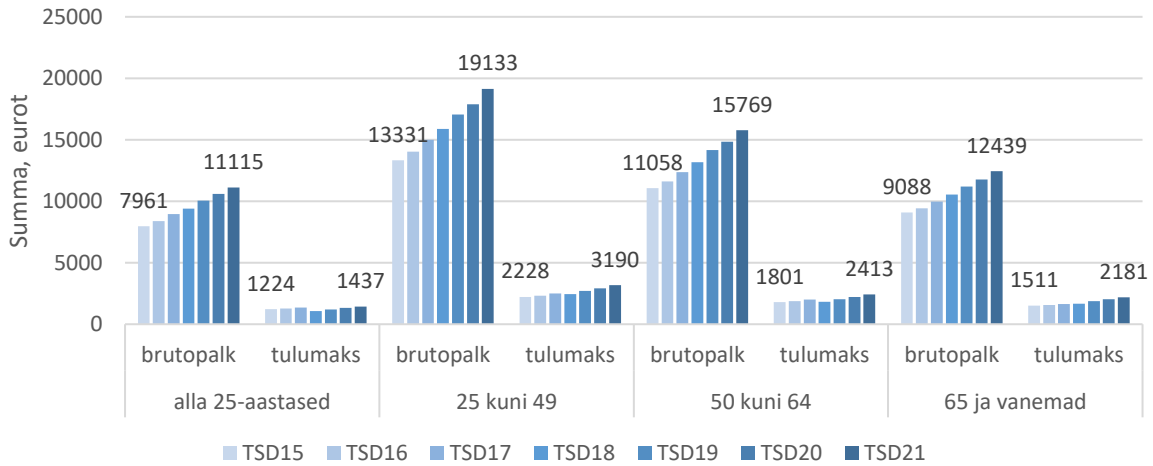
Keskmine brutopalk aastas detsiilide lõikes on oluliselt kasvanud ja seda kõikides detsiilides. Kui 2015. aastal oli I detsiilis keskmine brutopalk 3614 eurot aastas, siis 2021. aastal 4789 eurot (joonis 5). See tähendab 30% kasvu, mis võrrelduna teiste detsiiligruppidega oli üks väiksemaid. Teistes detsiilides oli keskmise brutopalka kasv 41%–44% vaadeldud perioodi lõpuks.



**Joonis 9. Isikute arv vanusegruppides** (Allikas: EMTA TSD 2015–2021)

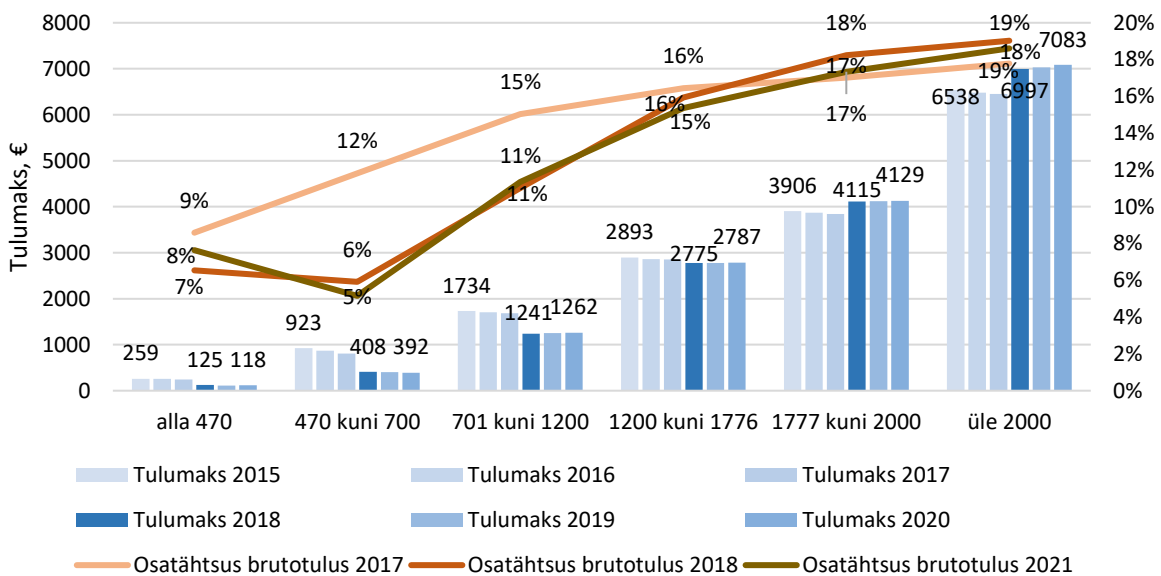
Vaadeldes keskmise brutopalka muutust vanusegruppide lõikes, siis on aastate lõikes näha eelnevalt detsiiligruppide juures märgitud muutusi (joonis 10), kuid tulumaksu muutuse vaates ei

ilmne 2018. aasta reformi mõju. Võime mingil määral eeldada, et kasutades erinevaid sotsiaalsete gruppide jaotusi (horisontaalset jaotust), ei pruugi reformi mõju selgelt esile tulla.



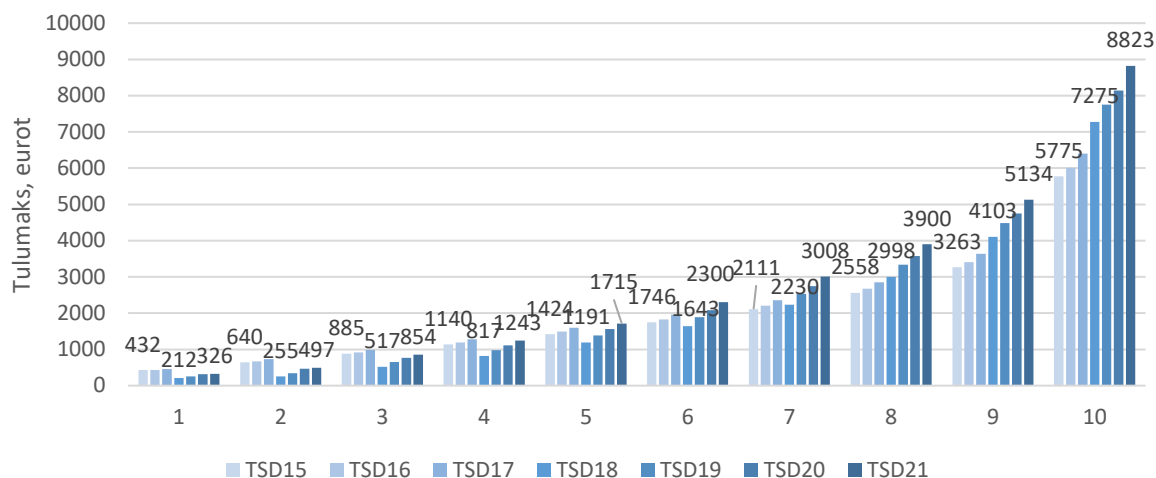
**Joonis 10. Keskmine brutopalk ja tulumaks aastas vanusegruppide lõikes** (Allikas: EMTA TSD 2015–21)

Hinnates vertikaalselt ehk otseselt tulumaksu jaotumist ja aastate lõikes muutust, siis brutopalka gruppide lõikes annab sellest ülevaate joonis 11. Maksuvaba tulu reformi mõju näeme 2018. aastal, mil **tulumaksu summa vähenes kuni 1200 euro suuruse palgaga füüsilistel isikutel**. Kui kõige madalama palgaga isikutel oli tulumaksu osakaal brutotulust 9%, siis pärast reformi langes see osakaal 7% tasemele. Veelgi olulisem muutus toimus brutopalka gruppi 470–700 eurot kuuluvate isikute tulumaksukoormuse vähenemises. Kui 2017. aastal oli selles grupis tulumaksu osakaal brutotulust 12%, siis 2018. aastal langes see 6%-le. Absoluutväärtuses vähenes tulumaksu tasumine märgitud gruppi jäävate inimeste puhul ligikaudu 400 eurot. Ühtlasi on näha nn maksuküür, mis tekkis 1777–2000-eurost brutopalka teenivate isikute grupis (joonis 11).



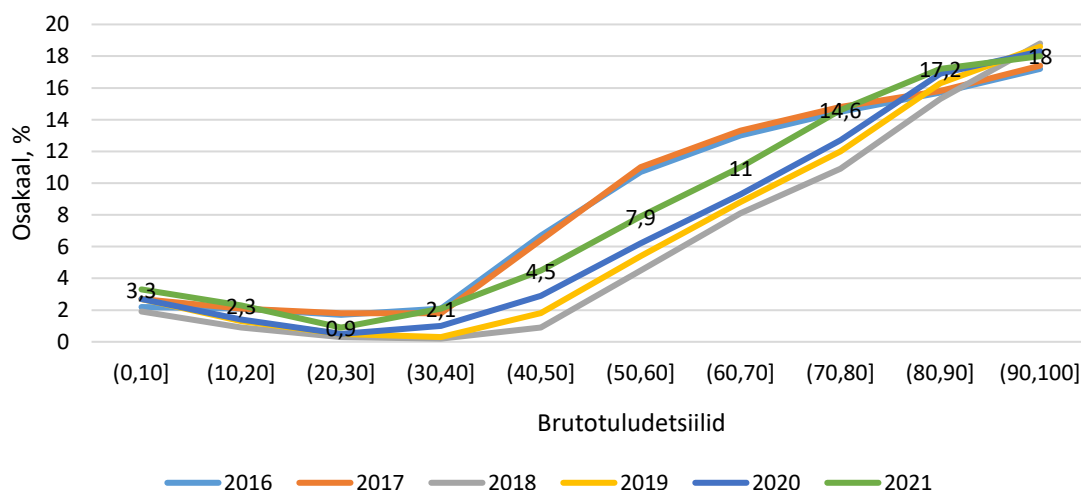
**Joonis 11. Tulumaksu jaotus brutopalka gruppide ja aastate lõikes** (Allikas: EMTA TSD 2015–2021)

Brutopalga detšiilide lõikes näeme samuti 2018. aastal maksuvaba tulu muutusest tingitud tulumaksu vähenemist esimese VII detšiiligrupi puhul (joonis 12).



**Joonis 12. Tulumaksu jaotus brutopalga detšiilide ja aastate lõikes** (Allikas: EMTA TSD 2015–2021)

Tulumaksu osakaal FIDEK-i andmetel näitab samuti ilmekalt tulumaksureformi mõju brutotulu jaotusele. 2018. aasta maksuvaba tulu muutmine tõi kaasa selle, et kõikides brutotulu detšiilides (v.a X detšiil) keskmine tulumaksu osakaal kogu brutotulus kahanes võrreldes eelneva aastaga. Kuna tulumaksuvaba miinimum ei ole seotud brutopalka kasvuga, siis järgnevatel aastatel on tulumaksu osakaal kasvanud ning 2021. aastaks ülemisse kolme brutotulu detšiili kuuluvad isikud maksavad samapalju või rohkem tulumaksu kui 2017. aastal (joonis 13).



**Joonis 13. Tulumaksu osakaal brutotuludest detšiilide lõikes, 2015–2021**

Üksikisikute tasemel tehtud kokkuvõtte põhjal järeldame, et leibkondade maksukoormuse analüüsimisel tuleb tähele panna, millistesse detšiilidesse jagunevad eelkõige ühe isikuga leibkonnad ja palju sõltub sellest, kuidas rohkem kui 1200 eurot brutopalka teenivad inimesed jagunevad leibkondade vahel, sh 2021. a enam kui 2000 eurot brutopalka teeninud ligikaudu 100 000 inimest.

## 2.2. Tulumaksust mahaarvamiste jaotuslik mõju

Järgnev analüüs on üks osa maksukoormuse analüüsist, mis käsitleb tulumaksust mahaarvamiste jaotust (progressiivsust või regressiivsust) EMTA FIDEK-i andmetel. Analüüsiks kasutasime FIDEK-i andmete väljavõtet kujul, kus tulu deklareerinud inimesed on brutotulu põhjal jaotatud protsentiilidesse (ehk sajandikesse) ning iga protsentiili kohta on teada deklareeritud ja arvestatud mahaarvamiste summad. Nende andmete põhjal saame iseloomustada, millistest mahaarvamistest saavad kõige enam kasu suurema brutotuluga ja millistest väiksema brutotuluga inimesed.

Andmepäring ja ka analüüsimeetodika on samasugune, mida kasutati ka eelmises uuringus (Võrk jt, 2016), mistõttu on tulemused sellega võrreldavad.

Selles analüüsis mõõtsime maksuvabastuse progressiivsust või regressiivsust Kakwani progressiivsuse indeksi väärtuse abil, mis leitakse järgmiselt (Kakwani 1977):

$$P_{it} = C_{it} - G_{brutotulu,t}$$

kus C on maksuvabastuse *i* kontsentratsiooniindeks antud aastal ja G on brutotulu Gini koefitsient samal aastal. P positiivne väärtus näitab, et tegemist on progressiivse maksuvabastusega ehk suurema tuluga inimesed saavad sellest rohkem kasu ning negatiivne väärtus näitab, et tegemist on regressiivse maksuvabastusega ehk madalama sissetulekuga inimesed saavad rohkem kasu.

Kontsentratsiooniindeksi ja Gini indeksil kasutatakse regressioonimeetodit eeldades, et iga protsentiil oleks justkui inimene ja inimeste arv protsentiilis on kui inimeste kaal. Kaalud mõjutavad tulemusi minimaalselt, sest inimeste arv protsentiilides on praktiliselt võrdne. Kuna esimeses, nulltuludega protsentiilis on vaatlusi vahel rohkem, kasutame andmete puhul kaalumist. Igasse protsentiili kuuluvate inimeste puhul on summeeritud tulud, mahaarvamised ja maksud.

Lisaks vaatame ka maksuvabastuste osakaalu brutosissetulekus protsentiilide lõikes graafiliselt, mis samuti näitab kas kõrgema või madalama sissetulekuga inimesed saavad suhteliselt enam kasu maksuvabastusest.

Arvestada tuleb, et EMTA brutotulu andmed ei sisalda mittemaksustatavaid tulusid, nt lapsetoetused, toimetulekutoetus, puuetega inimeste toetused jm, mistõttu ei ole tulemused üldistatavad kogu rahvastiku tuludele, kuid võimaldavad siiski võrrelda omavahel erinevaid maksustavast tulust tehtavaid mahaarvamisi ning analüüsida muutusi üle aastate.

Analüüsitavateks tunnusteks on protsentiili brutotulu kokku ning mahaarvamised maksustatavast tulust tululiikide kaupa. Andmetes on esitatud ka brutopalka summad, mida analüüsis eraldi ei kasutata, kuid see aitab tulemusi paremini mõista, sest brutopalk on tihedalt seotud töötuskindlustusmaks ja kohustusliku kogumispensioniga. Brutopalk sisaldab palgatulu, juhatuse liikme tasusid ja VÕS lepingu tasusid.

Analüüsis vaatleme järgmisi maksustatavast tulust tehtavaid mahaarvamisi:

- (Üldine) Maksuvaba tulu
- Täiendav maksuvaba tulu pensioni korral
- Maksuvaba tulu laste arvu järgi

- Töötaja töötuskindlustusmaksed
- Kohustusliku kogumispensioni maksed (II samm)
- Vabatahtliku kogumispensioni maksed (III samm)
- Eluaseme laenu intressid
- Koolituskulud
- Annetused, kingitused

Analüüsis eristame deklareeritud ja kasutatud mahaarvamisi. Deklareeritud kogusummad näitavad, mida inimesed saaksid maha arvata, kui neil oleks piisavalt tulusid. Kasutatud mahaarvamised on see summa deklareeritud mahaarvamistest, mida tegelikult kasutati.

Maksuvabastuste rakendamisel on kasutusel kindel järjekord (FIDEK-i määruse punkt 102).

- 1) töötuskindlustusmaksed ja kohustusliku kogumispensioni maksed,
- 2) vabatahtliku kogumispensioni maksed,
- 3) välisriigis tasutud kohustuslikud sotsiaalkindlustuse maksud ja maksed,
- 4) maksuvaba tulu,
- 5) kingitused ja annetused,
- 6) eluasemelaenu intressid,
- 7) koolituskulud,
- 8) täiendav maksuvaba tulu lapse ülalpidamise korral.

Seega näiteks on täiendav maksuvaba tulu lapse järgi kõige viimasena maha arvatav, mistõttu võib tekkida suur erinevus deklareeritud ja kasutatud mahaarvamiste vahel, kui inimestel on samaaegselt ka teisi maksuvabastusi.

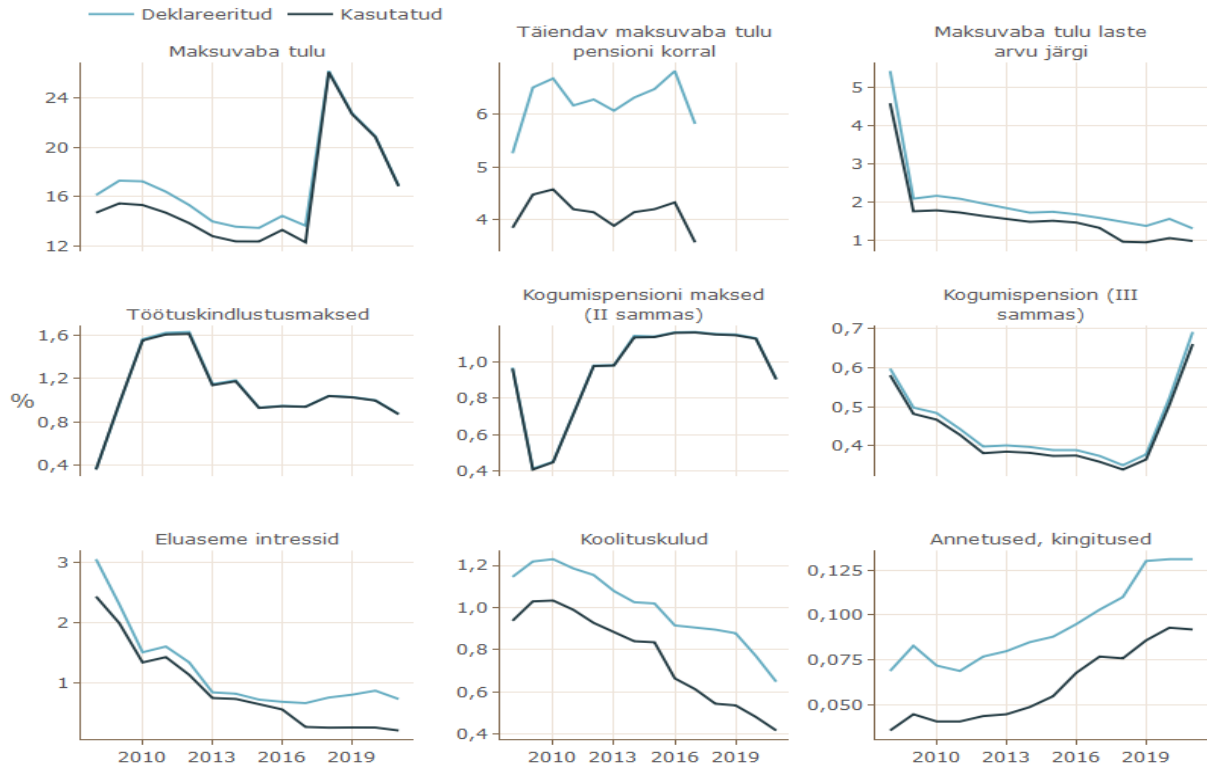
Mahaarvamiste kogusummad üle aastate on sõltunud peamiselt poliitilistest otsustest, mida iseloomustavad järgmisel joonisel 14 ilmekalt nii maksuvaba tulu, eluasemelaenu intresside kasutatud mahaarvamiste või ka kogumispensionide sissemaksete dünaamika. Töötuskindlustus- või kogumispensioni maksed käivad seevastu käsikäes palgafondi kasvuga.





Joonis 14. Mahaarvamiste kogusummad, 2008–2021

Osakaaluna kogu brutotuludest on maksuvaba tulu järsult langenud, tingituna muutumatuna püsivatest maksuvabastuse piiridest (joonis 15). Maksuvaba tulu laste arvu järgi, koolituskulud ja eluasemelaenu intressid näitavad samuti langust. **Mahaarvamiste osakaaluna kogu brutotuludest on vaadeldud perioodil kasvanud vaid annetused-kingitused ning sissemaksed III sambasse.**



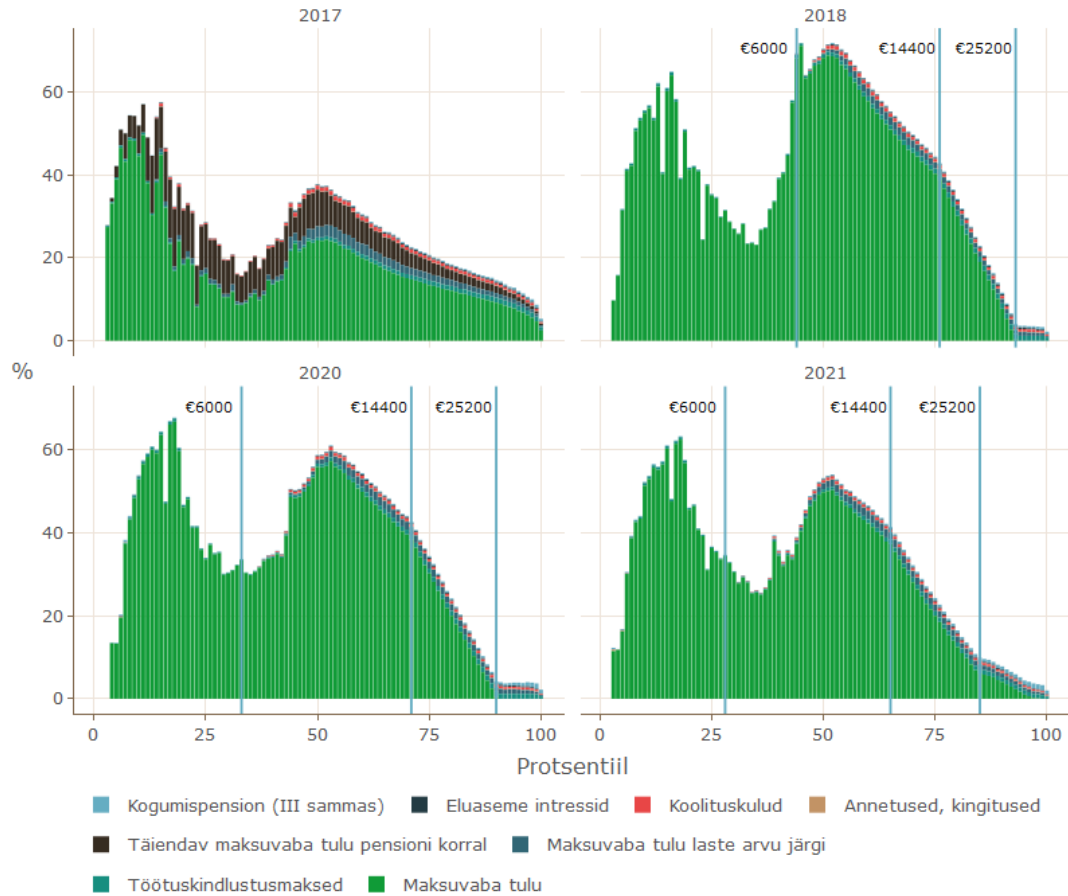
**Joonis 15. Mahaarvamised osakaaluna kogutuludest, 2008–2021**

Mahaarvamiste progressiivsuse iseloomustamiseks vaatame mahaarvamisi üle brutotulu protsentilide. Eristame deklareeritud ja kasutatud mahaarvamisi. Järgnev joonis 16 esitab rakendatud mahaarvamisi valitud aastatel.

On loomulik, et mahaarvamistes domineerib maksuvaba tulu. 2018. ja 2017. aasta võrdlus näitab selgelt reformi erinevaid efekte: esiteks kasvas maksuvaba tulu osakaal kogutuludes, mis tuli pensionide maksuvabastusest ja täiendava pensionide maksuvaba tulu kadumisest; teiseks suurem maksuvaba tulu tähendas, et madalamates protsentilides ei saanud koolituskuludid maha arvata.

Maksuvaba tulu valemi tõttu puudus aastatel 2018–2020 90-st protsentilist kõrgemal rakendatud maksuvaba tulu efekt. Seevastu 2021. aastal see esines uuesti, sest tulude arvestamisel on küll arvesse võetud kohustuslikust kogumispensionist saadud tulused, kuid need ei läinud maksuvabastuse piirmäärade arvutamisel arvesse. Et kohustusliku kogumispensioni väljamaksud jätkuvad veel ka tulevikus, ehkki väiksemas mahus, siis näeb analoogset pilti ka järgmistel aastatel.

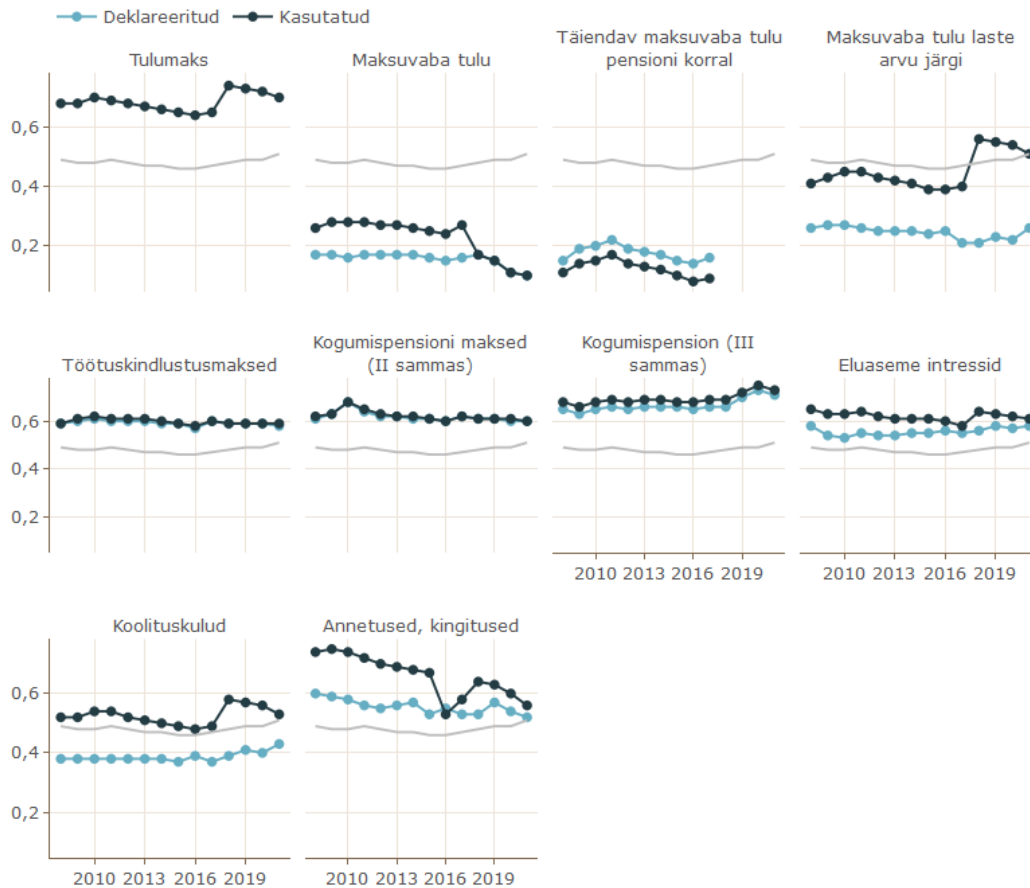
Et maksuvaba tulu piirid ei ole muutunud, on osakaaluna brutotulust maksuvaba tulu perioodil 2018–2021 vähenenud. Järgneval joonisel 16 on esitatud ka tulupiirid 6 000, 14 400 ja 25 200 eurot. Selgelt on näha, et brutotulu vahemikus 6000–14 400 eurot liigub maksuvaba tulu osatähtsus allapoole ning võrreldes 2017. aastaga on oluliselt vähenenud teiste mahaarvamiste komponentide osatähtsus (joonis 16).



### Joonis 16. Mahaarvamised osakaaluna kogutuludest protsentiilide lõikes, 2017–2021

Protsentiilide kaupa esitatud brutotulude ja mahaarvamiste põhjal arvutame välja kontsentratsiooniindeksid ja Kakwani indekseid. Järgmine joonis 17 esitab kokkuvõtvalt kontsentratsiooniindeksite arengu aastatel 2008–2021 deklareeritud mahaarvamiste kohta. Kuna kõiki mahaarvamisi ei saa kasutada, siis on joonistel esitatud ka kasutatud mahaarvamiste kontsentratsiooniindeksid ja Kakwani indekseid. Mahaarvamiste rakendamine sõltub rahandusministri määrukses ette määratud järjekorrast, millised mahaarvamised esimesena, millised teisena jne.

Esiteks on näha, et tulumaks tervikuna on progressiivne maks, eriti hüppas see üles 2018. aasta tulumaksureformi järgselt, kuid on seejärel langenud.

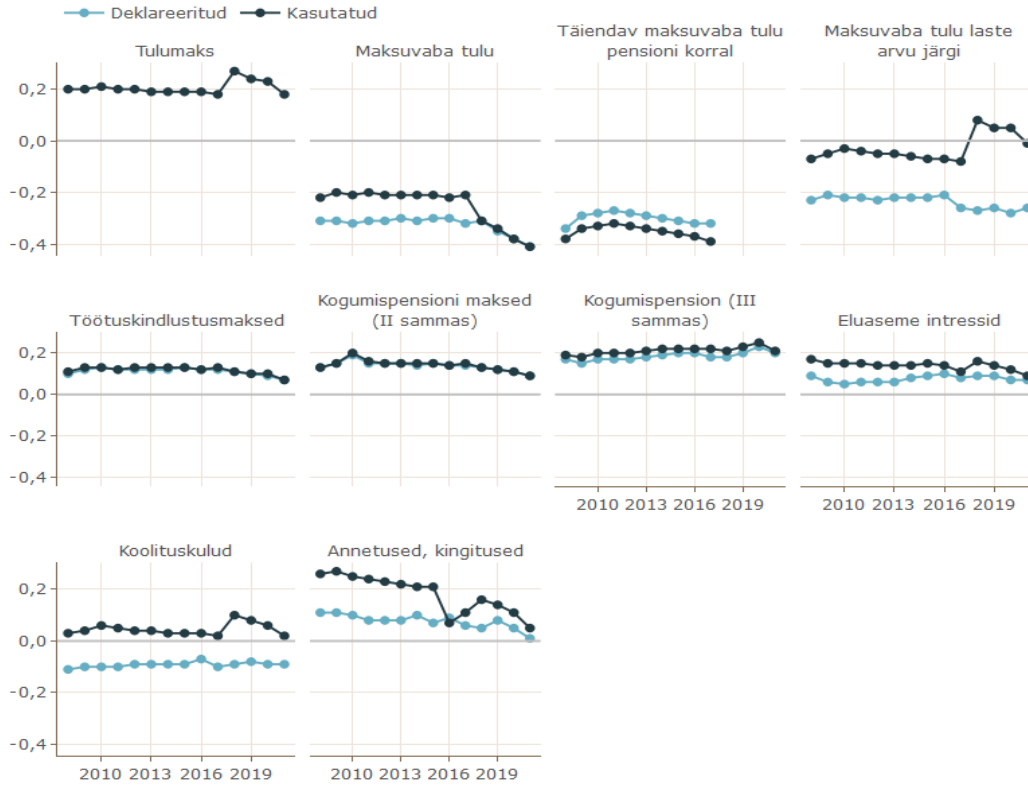


**Joonis 17. Kontsentratsiooniindeksid mahaarvamiste lõikes, 2008–2021**

Deklareeritud mahaarvamiste põhjal, kasutades kontsentratsiooniindeksit (ja ka Kakwani progressiivsuse indeksit), on kõige enam väiksema brutosissetulekuga inimestele suunatud üldine maksuvaba tulu vähenenud. See muutus pärast 2018. aastat ja on jätkanud vähenemist (joonis 18).

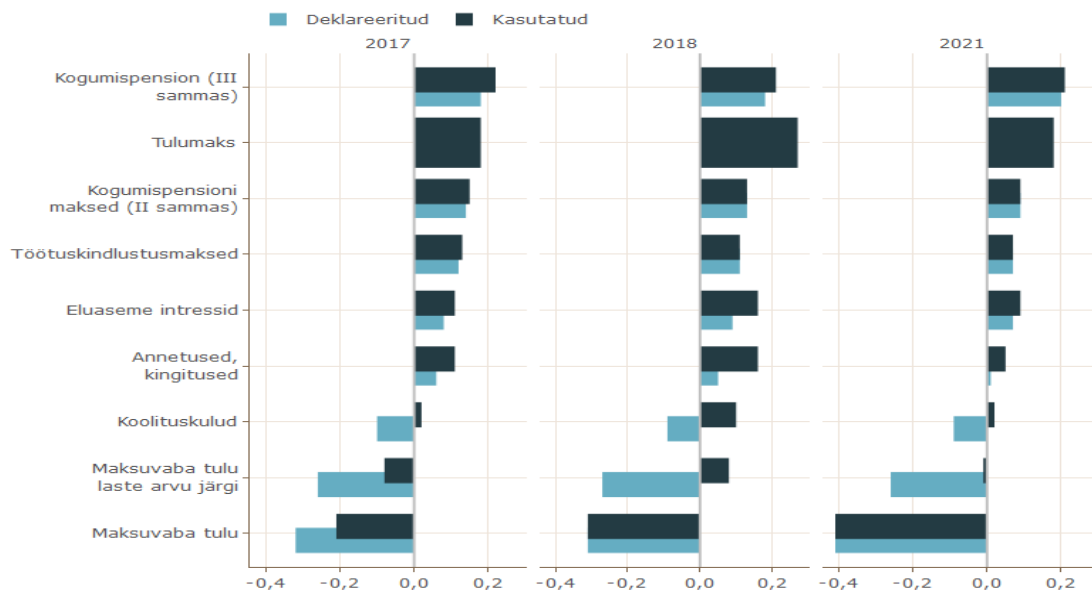
Sellele järgneb täiendav maksuvaba tulu pensionide korral, mis kehtis kuni 2018. aastani, ning maksuvaba tulu laste arvu järgi. Maksuvaba tulu muutus enam madalama sissetulekuga inimestele suunatuks 2018. aastast. Töötuskindlustusmaksed ja kohustusliku kogumispensioni maksed on mõlemad progressiivsed (enam suunatud kõrgemapalgalistele), kuid väheneva trendiga. Vabatahtlik kogumispension on kõige progressiivsem ja pigem kasvava trendiga. Hüpe oli 2020. aastal, mis ilmselt oli seotud suuremate sisse maksetega tulenevalt sellest, et kui esimesed osakud olid omandatud enne 1.01.2021, siis saab tulevikus kasutada soodsamat maksustamist (joonis 18).

Deklareeritud eluasemelaenuintressid ilmestavad, et tase on kõrgem suurema tuluga inimestel, seevastu koolituskulude tase on kõrgem keskmisest madalama tuluga inimestel. Annetuste ja kingituste Kakwani indeks on väheneva trendiga ja jõudis nulli 2021. aastaks. See viitab, et viimastel aastatel on aeglasemalt kasvanud annetuste summa kõrgema tuluga inimeste poolt.



**Joonis 18. Kakwani indeksid mahaarvamiste lõikes, 2008–2021**

Kui võrrelda kokkuvõtvalt omavahel mahaarvamiste Kakwani indekseid enne ja pärast tulumaksureformi (2018. aasta) ning ja lisaks 2021. aasta taset, siis on näha, et mahaarvamiste järjestuses on suurim muutus olnud annetuste-kingituste osas, mis 2018. aastal oli enam kõrgema sissetulekuga inimeste pärusmaa, kuid 2021. aastal on erisus sissetuleku suuruse järgi praktiliselt kadunud (joonis 19).



**Joonis 19. Kakwani indeksid mahaarvamiste lõikes, 2017, 2018 ja 2021**

## Järeldused mahaarvamiste dünaamika kohta:

### Tulumaksust:

- 2018. aastal maksuvaba tulu piirmäära muutmisega kaasnes enamikes brutotulu detaillides (v.a X detaill) keskmise tulumaksu osakaalu langus võrreldes eelneva aastaga.
- Kuna järgnevatel aastatel ei ole maksuvaba tulu piire muudetud, siis 2021. aastaks ülemised kolm tuludetailli maksavad samapalju või rohkem tulumaksu kui 2017. aastal.
- Tervikuna on tulumaks siiski progresseeruv, Kakwani indeks saavutas haripunkti 2018. aastal 0,27. 2021. aastaks langes taas 0,18-ni, mis on võrdne reformieelse olukorraga 2017. aastal.

### Maksuvabast tulust:

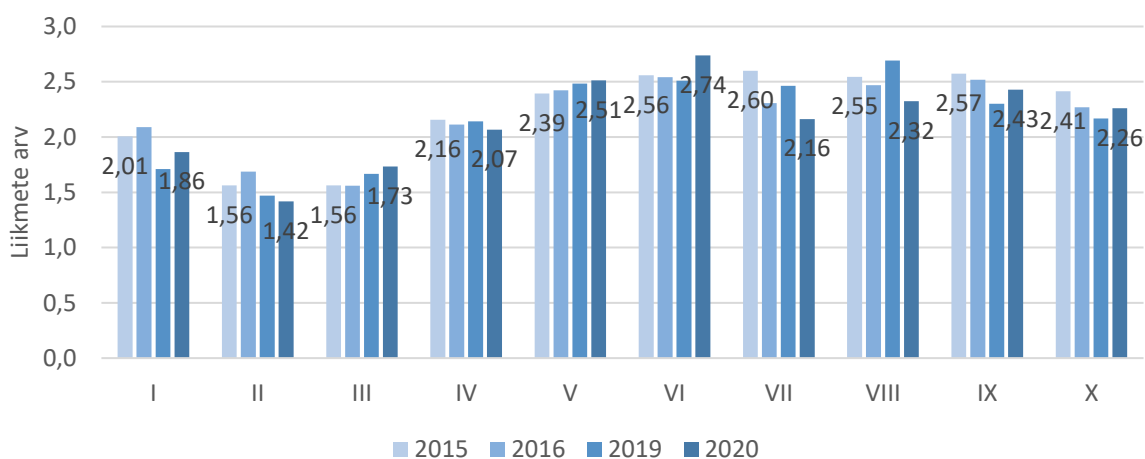
- Maksuvaba tulu piirmäära muutus 2018. aastast muutis maksuvaba tulu selliselt, et sellest saavad enam kasu väiksema brutosissetulekuga inimesed.
- Kuna maksuvaba tulu arvutusreeglite piirid ei ole muutunud, aga inimeste brutotulu on tõusnud, siis maksuvaba tulu on muutunud aina enam madalama sissetulekuga inimestele suunatud meetmeks (Kakwani indeks on muutunud aina negatiivsemaks).
- Samal põhjusel ka mediaantulu saajate jaoks maksuvaba tulu osakaal väheneb. Näiteks kui 2018. aastal moodustas maksuvaba tulu mediaantulu saajatel 68% brutotulust, siis 2020. aastal 55.9% ja 2021. aastal juba vaid 49.8% brutotuludest.

### Muudest mahaarvamistest:

- Kuna enamuste mahaarvamiste piirid on olnud muutumatud, siis suhtena brutosissetulekusse on rakendatud mahaarvamised pigem vähenenud (nt koolituskulud, eluasemelaenuintressid, maksuvaba tulu laste järgi).
- Mahaarvamiste liikidest on erandiks täiendava kogumispensioni (III samba) sissemaksed, mis aastatel 2020–2021 peaaegu kahekordistusid. Täiendava kogumispensioni sissemaksete mahaarvamine on ka kõige enam kõrgema sissetulekuga inimestele suunatud maksuvabastus.
- Maksuvaba tulu laste arvu järgi on ligi kaks korda vähenenud viimase kümne aasta jooksul (2010. aastal moodustas see 1,78% kogu brutotuludest ja 2021. aastal 0,99%). Toetus töötavatele lastevanematele on läbi selle meetme seega vähenenud (poliitikas rakendatakse ja asendatakse universaalsete peretoetustega).
- Kõrgem maksuvaba tulu tase mõjutas ka täiendava maksuvaba tulu mahaarvamise võimalust laste eest ja seda ka madalama sissetulekuga peredel. Kui varasemalt oli maksuvaba tulu laste eest tervikuna pigem madalama sissetulekuga inimestele poole kaldu, siis 2018–2020 oli see hoopis kõrgema sissetulekute inimestel esinev mahaarvamise liik. 2021. aastaks on tegu neutraalse meetmega.
- Eluasemelaenu intresside mahaarvamised muutusid aastatel 2017–2021 tühiseks, moodustades vaid 0,2 protsenti brutotuludest. Sellele aitasid kaasa nii madalad eluasemelaenuintressid kui allapoole toodud mahaarvamiste summa. Isegi koolituskulude mahaarvamiste osakaal brutotuludest (0,42%) ületab eluasemelaenuintresside mahaarvamisi. Keskmisena on eluasemelaenu intresside mahaarvamine siiski soodustus kõrgema sissetulekuga inimestele.
- Koolituskulude puhul ilmneb eelkõige suurim erinevus deklareeritud ja rakendatud maksuvabastuste vahel. Kui madalama sissetulekuga inimesed deklareerivad koolituskulusid, siis sageli ei ole neil piisavalt tulusid, et neid kasutada. Seetõttu on deklareeritud koolituskulude Kakwani negatiivne kuid rakendatud koolituskulude Kakwani napilt positiivne.

## 2.3. Muutused leibkondade struktuuris ja kaudsed maksud

Järgnevalt vaatleme toimunud muutuseid Eesti leibkondades. Analüüsi on kaasatud kõik leibkonnad tegemata erisusi tõise tulu osakaalu alusel. Kasutades LEU andmestikku on võimalik analüüsida andmeid nelja aasta kohta. Kahjuks ei toimu LEU iga-aastaselt, mistõttu puuduvad andmed 2017. ja 2018. aasta kohta. Joonise 20 andmetel järeldame, et II ja III sissetulekudetsiili kuuluvate leibkondade keskmine liikmete arv on võrreldes teiste detšiiligruppidega madalam. Aastate lõikes on teatud erisusi, kuid see võib olla tingitud valimi muutustest. Kõige suurema keskmise liikmete arvuga (2,73 liiget) leibkonnad kuulusid 2020. aastal VI sissetulekudetsiili ja kõige väiksemad II detšiiligrupi.



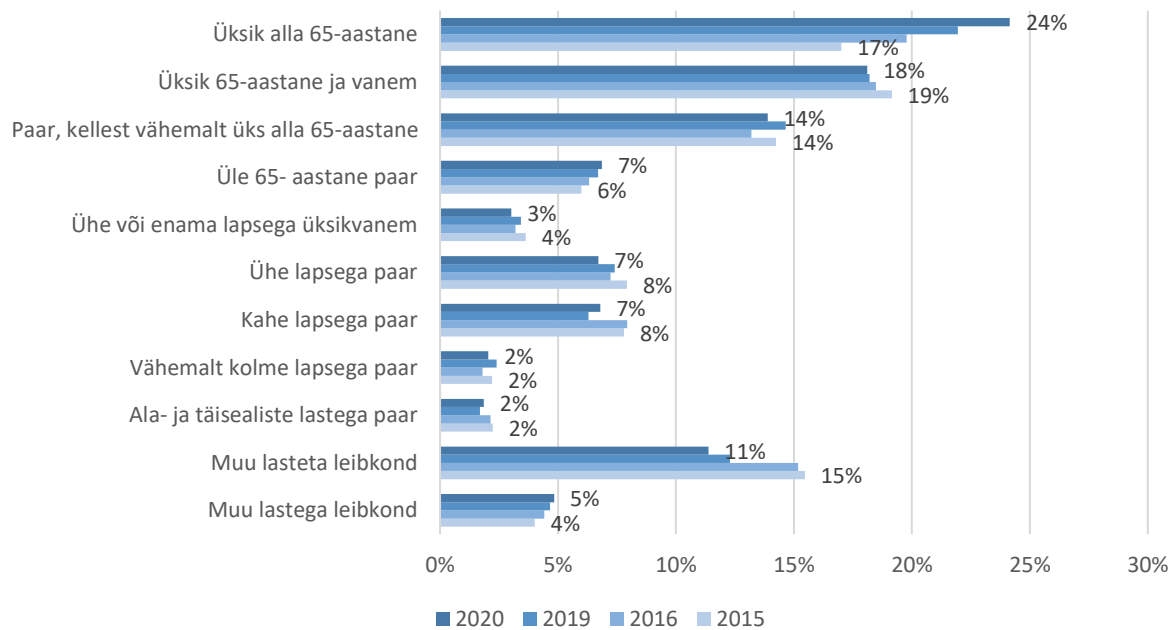
**Joonis 20. Leibkonnaliikmete arv sissetulekudetsiilide ja aastate lõikes** (Allikas: LEU 2015, 2016, 2019 ja 2020)

Teine oluline leibkondade rühmitamise alus on leibkonna tüüp vastavalt vanusele ja laste arvule. Keskmine leibkonnaliikmete arv omakorda on loogilises seoses leibkonna tüübiga. Tabel 5 alusel näeme, et valimisse kuuluvad leibkonnad vastavalt keskmisele liikmete arvule on vaadeldavatel aastatel väga sarnased. Kuna eelnevast ülevaatest (joonis 20) sissetulekudetsiilide lõikes on teada, et **keskmine leibkonna liikmete arv oli alla kahe I–III sissetulekudetsiili grupis**, siis vanuselises jaotuses kuuluvad sellistesse detšiilidesse eelkõige vanemaealised ja ühe või enama lapsega üksikvanemad.

**Tabel 3. Leibkonnaliikmete arv leibkonnatüüpide ja aastate lõikes** (Allikas: LEU 2015, 2016, 2019 ja 2020)

Aasta	2015	2016	2019	2020
Üksik alla 65-aastane	1	1	1	1
Üksik 65-aastane ja vanem	1	1	1	1
Paar, kellest vähemalt üks alla 65-aastane	2	2	2	2
Üle 65- aastane paar	2	2	2	2
Ühe või enama lapsega üksikvanem	2,3	2,3	2,3	2,3
Ühe lapsega paar	3	3	3	3
Kahe lapsega paar	4	4	4	4
Vähemalt kolme lapsega paar	5,2	5,2	5,2	5,3
Ala- ja täisealiste lastega paar	4,5	4,5	4,4	4,6
Muu lasteta leibkond	2,8	2,8	2,9	3,0
Muu lastega leibkond	4,6	4,5	4,6	4,8

Leibkonnatüüpides on toimunud arvulised muutused, mis tulevad esile aegrea dünaamikas. Kõige olulisemad muutused leibkondade arvus aastaks 2020 (võrreldes 2015. aastaga) on toimunud grupis üksik alla 65-aastane (muutus 7 protsendipunkti) ja muu lasteta leibkond (muutus 4 protsendipunkti, joonis 21). Ühtlasi peegeldab märgitud muutus sotsiaal-demograafilisi muutusi, mis on Eestis aset leidnud (elanikkonna vananemine).

**Joonis 21. Leibkonnatüüpide jagunemine aastate lõikes** (Allikas: Statistikaamet, LEU 2015, 2016, 2019 ja 2020)

Leibkonnatüüpide struktuur 2020. aastal sissetulekudetsiilide lõikes toob esile, et leibkondade jagunemine sissetulekute lõikes on varieeruv. Mõningate leibkonnatüüpide puhul on hästi, et need kuuluvad kõrgema sissetulekudetsiili gruppi (nt paar, kellest vähemalt üks on alla 65-aastane; üksik alla 65-aastane), aga ühtlasi näeme, et vanemaealiste leibkondade osatähtsus on suhteliselt suurem



madalamates sissetulekudetsiilides. Näiteks II detsiilis 59% on üksik 65-aastane ja vanema isikuga leibkond (tabel 6).

**Tabel 4. Leibkonnaliikmete struktuur sissetulekudetsiilide lõikes 2020. aastal** (Allikas: LEU 2020)

Tüüp	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Üksik alla 65-aastane	31%	22%	9%	18%	21%	23%	37%	30%	22%	29%
Üksik 65-aastane ja vanem	27%	59%	53%	19%	9%	2%	4%	4%	3%	2%
Paar, kellest vähemalt üks alla 65-aastane	6%	2%	5%	14%	9%	15%	14%	16%	27%	31%
Üle 65-aastane paar	3%	2%	10%	21%	15%	5%	4%	3%	4%	2%
Ühe või enama lapsega üksikvanem	6%	3%	2%	4%	5%	4%	3%	3%	2%	1%
Ühe lapsega paar	2%	1%	4%	1%	7%	8%	5%	13%	16%	11%
Kahe lapsega paar	3%	3%	2%	5%	8%	12%	7%	10%	8%	12%
Vähemalt kolme lapsega paar	1%	1%	2%	2%	3%	3%	2%	2%	2%	2%
Ala- ja täisealiste lastega paar	2%	0%	1%	1%	4%	4%	2%	2%	2%	1%
Muu lasteta leibkond	15%	7%	7%	11%	12%	14%	16%	13%	12%	8%
Muu lastega leibkond	5%	1%	5%	5%	9%	10%	5%	4%	3%	1%

Tulenevalt erinevatest teguritest, sh maksupoliitilistest, on toimunud positiivne muutus leibkondade paiknemisel sissetulekudetsiilide lõikes (tabel 7). Nii on I ja II sissetulekudetsiilis vähenenud leibkondade osatähtsus seitsme leibkonnatüübi puhul kuni 3,8 protsendipunkti. Üksiku 65-aastase ja vanema isikuga leibkonnatüübi grupis on toimunud siiski oluline osatähtsuse kasv I ja II sissetulekudetsiilis (kuni 10 protsendipunkti).

**Tabel 5. Leibkondade struktuuri muutus sissetulekudetsiilide lõikes 2020/2016, protsendipunkti** (Allikas: LEU 2020)

Tüüp	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Üksik alla 65-aastane	1,1	8,9	0,0	2,0	7,8	3,0	10,1	6,2	3,7	1,0
Üksik 65-aastane ja vanem	10,4	5,0	-9,7	-0,6	-1,1	-2,4	-1,7	-0,6	-1,0	-1,9
Paar, kellest vähemalt üks alla 65-aastane	-2,1	-3,4	1,1	3,9	-1,6	-0,8	0,8	-0,3	3,4	5,9
Üle 65- aastane paar	-0,7	-0,1	7,5	3,4	-4,8	-1,2	1,0	-0,4	1,6	-0,8
Ühe või enama lapsega üksikvanem	1,3	0,1	0,1	0,5	1,1	-1,2	-2,4	1,0	-2,1	-0,2
Ühe lapsega paar	-2,1	-1,7	2,0	-3,6	0,6	0,2	-5,8	3,1	1,7	0,6
Kahe lapsega paar	-2,1	-1,3	-0,4	-0,7	-0,7	-2,1	-1,5	-4,5	-3,4	5,2
Vähemalt kolme lapsega paar	0,2	0,4	0,8	1,1	0,0	0,3	-0,9	0,8	-0,2	-0,1
Ala- ja täisealiste lastega paar	-1,0	-0,6	-0,5	-0,5	1,4	2,3	-1,7	-1,0	-0,3	-1,0
Muu lasteta leibkond	-3,3	-3,8	-3,2	-5,5	-6,8	-1,1	0,4	-4,3	-2,6	-7,9

Tüüp	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Muu lastega leibkond	-1,6	-3,5	2,2	-0,1	4,2	3,1	1,7	0,0	-1,0	-0,8

**Järgnevalt analüüsime leibkondade tarbimist, sissetulekute ja peamiste kaudsete maksude suurust 2012., 2016. ja 2020. aastal leibkondade sissetulekudetsiilide jaotuses, tuginedes LEU uuringule.**

Kaudsete maksude hindamisel on oluline leibkondade tarbimise struktuur. Eestis rakendatakse käibemaksuerandeid (lisa 3), kuid erandeid ei ole palju. Lisaks on võimalik käibemaksueranditega kaubad ja teenused vadavalt siduda isikute vanuse ja sissetulekutasemega. Näiteks meditsiinitooteid, -vahendeid ja -seadmeid kasutavad mõnevõrra rohkem vanemaalised, samal ajal majutusteenust kasutavad eelkõige noorema- ja keskealised, kes lisaks kuuluvad kõrgema sissetulekuga inimeste gruppi. Üksnes ajalehtede, raamatute ja kirjatarvete kasutamine ning sellele grupile rakendatud käibemaksu erand ei ole leibkondade ja elanikkonna tüüpide järgi hõlpsasti liigitatav (ühtlasi tähendab, et mõjutab kõiki elanikkonna gruppe).

Käibemaksu rakendamisel on Eestis kasutusel 20% määr. Selle, kui palju mõjutab käibemaks ja tehtud erandid leibkondi sissetulekudetsiilides, määrab vastava sissetulekudetsiili kuuluvate leibkondade sissetulek ja tarbimisharjumused. Juhul, kui käibemaksuerandiga kululiigi osatähtsus leibkonna tarbimisest on madala osatähtsusega, siis ei ole võimalik saada ka olulist kasu madalamast käibemaksumäärast. Tabelist 10 näeme, et käibemaksuerandiga kaupade ja teenuste nagu tervishoiuteenused (osatähtsus 4–8%), raamatud ja ajakirjandusväljaanded (1%) ning majutusteenuse osatähtsus (0–2%) summeeritult jääb tarbimiskuludes alla 10%. Sissetulekudetsiilide võrdluses esineb mõningane varieeruvus nimetatud kaupade ja teenuste lõikes.

**Tabel 6. Erinevate kaupade ja teenuste summa osatähtsus tarbimiskuludes sissetulekudetsiilide lõikes 2020. aastal (Allikas: LEU 2020)**

Dets. grupp	1		2		3		4		5		6		7		8		9		10		11		Kokku
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			
I	26%	2%	2%	6%	22%	8%	4%	6%	8%	1%	3%	0%	83%										
II	26%	2%	2%	8%	21%	7%	4%	5%	8%	1%	2%	0%	81%										
III	26%	2%	1%	7%	20%	9%	4%	5%	9%	1%	2%	1%	82%										
IV	25%	2%	2%	6%	20%	10%	4%	6%	9%	1%	2%	0%	81%										
V	23%	2%	2%	5%	17%	11%	5%	6%	9%	1%	3%	0%	79%										
VI	21%	2%	1%	4%	17%	15%	5%	6%	10%	1%	3%	0%	79%										
VII	21%	3%	1%	4%	17%	15%	5%	5%	10%	1%	4%	1%	80%										
VIII	19%	2%	1%	3%	15%	17%	4%	5%	10%	1%	6%	1%	78%										
IX	18%	2%	1%	3%	15%	18%	5%	5%	11%	1%	5%	1%	76%										
X	16%	2%	1%	4%	13%	17%	4%	4%	11%	1%	7%	2%	75%										

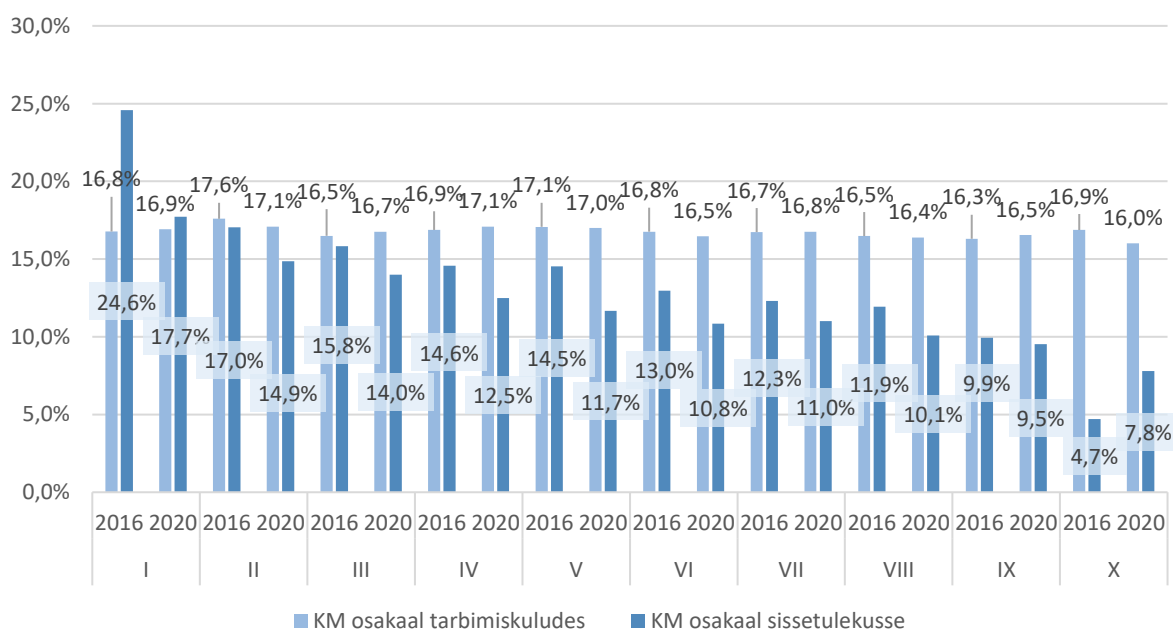
1-Toit; 2-Alkohol; 3-Sigaretid; 4-Tervishoid (osaliselt KM erandiga); 5-Eluase; 6-Transport; 7-sh kütus; 8-Side; 9-Vaba aeg; 10-sh raamatud, ajalehed ja ajakirjad (KM erandiga); 11-Hotellid, restoranid; 12-sh majutus (KM erandiga)

Esile saab tuua, et tervishoiuteenustel on suurem osatähtsus I–IV sissetulekudetsiili kuuluvate leibkondade tarbimiskuludes, raamatute ning ajalehtede kulutused märgitud detsiilgruppides ei erine ning mõnevõrra enam (3–4 protsendipunkti) on suurem hotellide ja restoranide teenuse

kasutamise osatähtsus VIII–X detšiili kuuluvatel leibkondadel, võrreldes alumistesse detšiilidesse kuuluvate leibkondadega. Antud kulutuste tõttu on ka majutuse (KM erandiga) osatähtsus suurem kõrgemates sissetulekudetsiilides ja seetõttu on kõrgema sissetulekuga leibkonnad suuremad kasusaajad.

Järgnevalt hindame kõiki leibkondi mõjutavat käibemaksu suhet leibkondade tarbimiskuludesse ja sissetulekusse. Eestis oli 2020. aastal leibkondade tarbimiskulude ülene keskmine käibemaksumäär vahemikus 16–17,6%, joonis 22). Ühtlasi näitab tulemus seda, et käibemaksuerandiga kaupade ja teenuste tarbimine mõjutab sedavõrd kehtestatud peamist 20% käibemaksumäära järgi arvutatavat taset ja alandab seda 2,9–4,0 protsendipunkti.

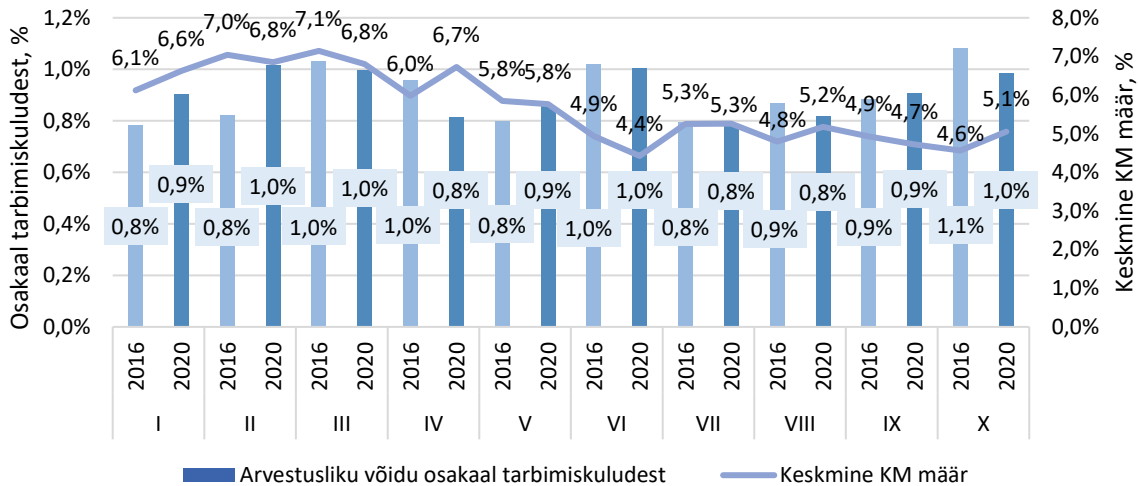
Samuti näeme, et sissetulekudetsiilide lõikes on 2016. aastal käibemaksu suhe tarbimiskuludesse mõnedes detšiilides suurenenud ja mõnedes vähenenud, kuid muutused ei ole suured. Samas, võrreldes käibemaksu osatähtsust sissetulekusse, märkame olulist muutust (v.a erandlikud detšiilid). Kuna sissetulekud on pidevalt kasvanud, on käibemaksu osatähtsus 2020. aastaks sissetulekutes langenud 0,4–2,9 protsendipunkti võrra. Siiski tuleb arvestada, et 2020. aastal oli II–V detšiili kuuluvate leibkondade käibemaksu osatähtsus sissetulekusse 18–14,5% ja VI–X detšiili kuuluvate leibkondadel üksnes 11–9,5%. **Sellest tulenevalt on käibemaks madalamate sissetulekutega inimeste suhtes regressiivne, kuna kõrgemates detšiilides on sissetulek suurem**, mis soosib finantssäästmist (nt hoiustamine, väärtpaberite ost) või muude kulutuste tegemist (nt kinnisvarainvesteeringud). Oluline muutus on toimunud I detšiili kuuluvate leibkondade hulgas, mis võib olla osaliselt tingitud valimi muutusest, kuid võib eeldada ka tarbimise muutust. 2016. aastal oli käibemaksu suhe sissetulekutes 24,6%, mis tähendas laenu arvelt kulutuste tegemist. 2020. aastal on see suhe langenud 17,7%-ni, mis näitab olulist finantskäitumise muutust.



**Joonis 22. Käibemaksu osakaal tarbimiskuludes ja sissetulekus sissetulekudetsiilide lõikes 2016. ja 2020. aastal** (Allikas: LEU 2016, 2020)

Käibemaksuerandiga kaupade ja teenuste grupis on omakorda väga erinevaid tooteid ning teenuseid, mistõttu nende tarbimine erineva tarbimisvajadusega leibkondades mõjutab makstavat

käibemaksu. 2020. aastal oli käibemaksuerandiga kaupade ja teenuste keskmine käibemaksumäär kõige kõrgem (6,8% ja 7,7%) II ja III sissetulekudetsiili kuuluvatel leibkondadel, mis ühtlasi tähendab eakamate inimestega leibkondi. Tarbimiskulude suhtes on arvestusliku võidu osatähtsus sissetulekudetsiilide lõikes võrdlemisi ühtlasel tasemel, kuid aastate 2021 ja 2016 võrdluses ilmneb siiski vähesel määral erinevusi (joonis 23).



**Joonis 23. Käibemaksu eranditest tulenev arvestuslik võit osakaaluna tarbimiskuludest ja keskmine käibemaksu määr eranditega kaupade ja teenuste ostmisel sissetulekudetsiilide lõikes 2016. ja 2020. aastal** (Allikas: LEU 2016, 2020)

LEU andmetel on netosissetuleku ja tarbimiskulude erinevus äärmiste sissetulekudetsiilide vahel oluliselt langenud 2012., 2016. ja 2020. aasta tulemuste võrdluses. Sarnane muutus on toimunud ka kaudsete maksudega. 2020. aastal tasusid keskmiselt käibemaksu absoluutsummas X detsiili kuuluvad leibkonnad 1,7 korda rohkem kui I detsiili kuuluvad leibkonnad. Sarnaselt maksid X detsiili kuuluvad leibkonnad alkoholiaktsiisi 1,5 korda, tubakatoodete aktsiisi 0,8 korda ja mootorikütuse aktsiisi 1,5 korda rohkem kui esimesse sissetulekudetsiili kuuluvad leibkonnad (tabel 9).

**Tabel 7. Keskmine sissetulek, tarbimiskulu ja maksud sissetulekudetsiilide lõikes aastatel 2012<sup>7</sup>, 2016 ja 2020** (Allikas: LEU 2016, 2020)

2012	Keskmine	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	X/I
Netosissetulek (jooksev, simuleeritud)	10273	3215	4372	4634	5966	7812	9333	10782	13516	16958	26115	8,12
Tarbimiskulud (rahalised)	7355	3947	4300	4279	5311	6336	7354	7647	8870	11162	14336	3,63
Käibemaks	1149	611	669	646	807	983	1158	1190	1383	1759	2282	3,73
Alkoholiaktsiis	54	35	36	31	29	46	44	62	67	88	103	2,94
Tubakaaktsiis	57	73	59	40	31	51	43	68	57	63	81	1,11
Mootorsõiduki kütuse aktsiis	119	41	47	30	59	80	131	131	171	230	270	6,59
Leibkonnaliikmete arv detsiilis	2,58	2,67	2,28	1,95	2,28	2,59	2,70	2,61	2,89	2,74	2,66	

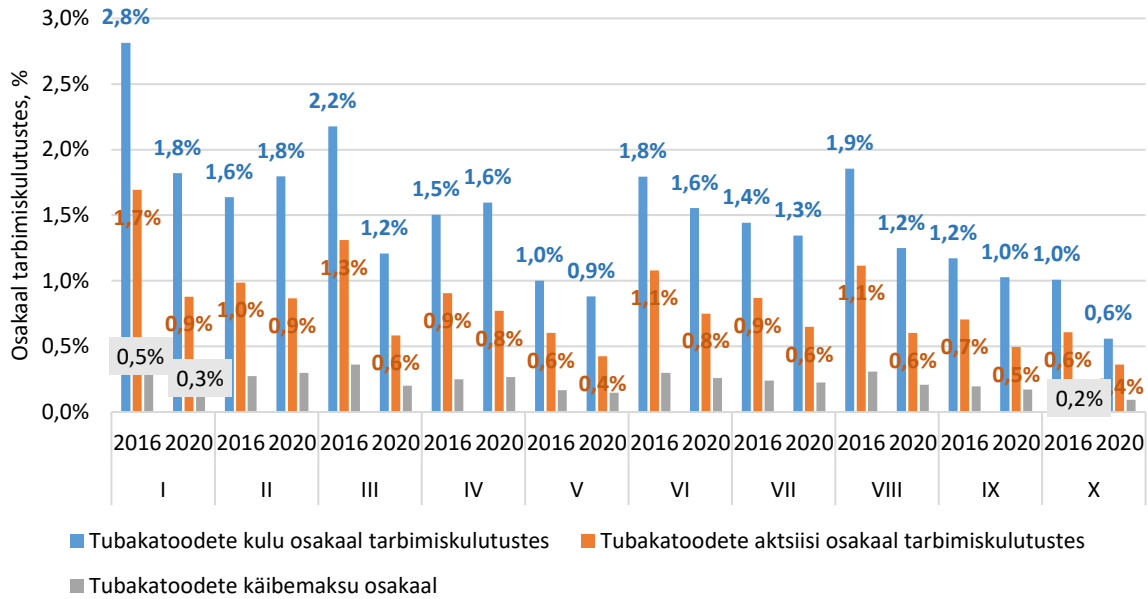
<sup>7</sup> Võrk, A. jt (2016). Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

2016												
Netosissetulek (jooksev, simuleeritud)	15930	4163	5453	5957	8423	10797	13162	14892	18847	24611	52854	3,32
Tarbimiskulud (rahalised)	10252	6299	5770	5998	7729	9799	10700	11566	13813	15318	15510	1,51
Käibemaks	1642	1023	929	943	1228	1570	1707	1833	2250	2448	2490	1,52
Alkoholiaktsiis	67	63	39	49	53	66	71	71	85	86	83	1,25
Tubakaaktsiis	92	107	57	79	70	106	93	129	97	92	94	1,02
Mootorsõiduki kütuse aktsiis	188	87	71	76	117	190	240	249	296	306	252	1,34
Leibkonnaliikmete arv detšiilis	2,20	2,09	1,69	1,56	2,11	2,42	2,54	2,31	2,47	2,52	2,27	
2020												
Netosissetulek (jooksev, simuleeritud)	17952	5734	6805	8779	11402	14868	19061	18796	23111	28958	41964	2,34
Tarbimiskulud (rahalised)	11929	6564	6499	7851	8902	10832	13040	13052	14710	17468	20355	1,71
Käibemaks	1891	1017	1011	1228	1424	1736	2066	2069	2330	2758	3272	1,73
Alkoholiaktsiis	72	36	36	50	63	71	77	94	99	82	113	1,56
Tubakaaktsiis	68	58	56	46	69	81	85	79	73	74	73	1,06
Mootorsõiduki kütuse aktsiis	226	141	120	129	182	199	257	301	262	333	339	1,50
Leibkonnaliikmete arv detšiilis	2,15	1,86	1,42	1,73	2,07	2,51	2,74	2,16	2,32	2,43	2,26	

Tarbimismaksude suhet alumise ja ülemise detšiili vahel ei saa pidada siiski progressiivseks, kuna tehtud kulutused sõltuvad sissetulekust, mis on võimaldanud kõrgemasse detšiili kuuluvatel leibkondadel enam tarbida. Ühtlasi näeme, et tubakatooteid on hakatud ülemistes detšiilides oluliselt vähem tarbima. 2020. aasta maksis X detšiili kuuluv leibkond 73 eurot tubakaaktsiisi leibkonna kohta, mis 2012. aastal oli 81 eurot. Mootorikütuse tarbimine 2020. aastal mõjutas oluliselt alumiste detšiilidesse (I–III detšiil) kuuluvate leibkondade aktsiisi summat (tabel 9), mis võrreldes 2012. aastaga on kasvanud 2,5–4,3 korda.

Järgnevalt vaatleme tubaka-, alkoholi ja kütuseaktsiisi osatähtsust leibkondade tarbimiskuludes 2016. ja 2020. aastal. Kuna tubakatooteid, alkoholi ja kütust tarbivate leibkondade tarbimiskulude summa ei ole oluliselt erinev kogu valimisse kuuluvate leibkondadega võrreldes, siis eraldi nimetatud leibkondade alamhulka ei analüüsita ja vastavate kulutuste ja aktsiiside suhte arvutasime kõikide leibkondade tarbimiskuludesse.

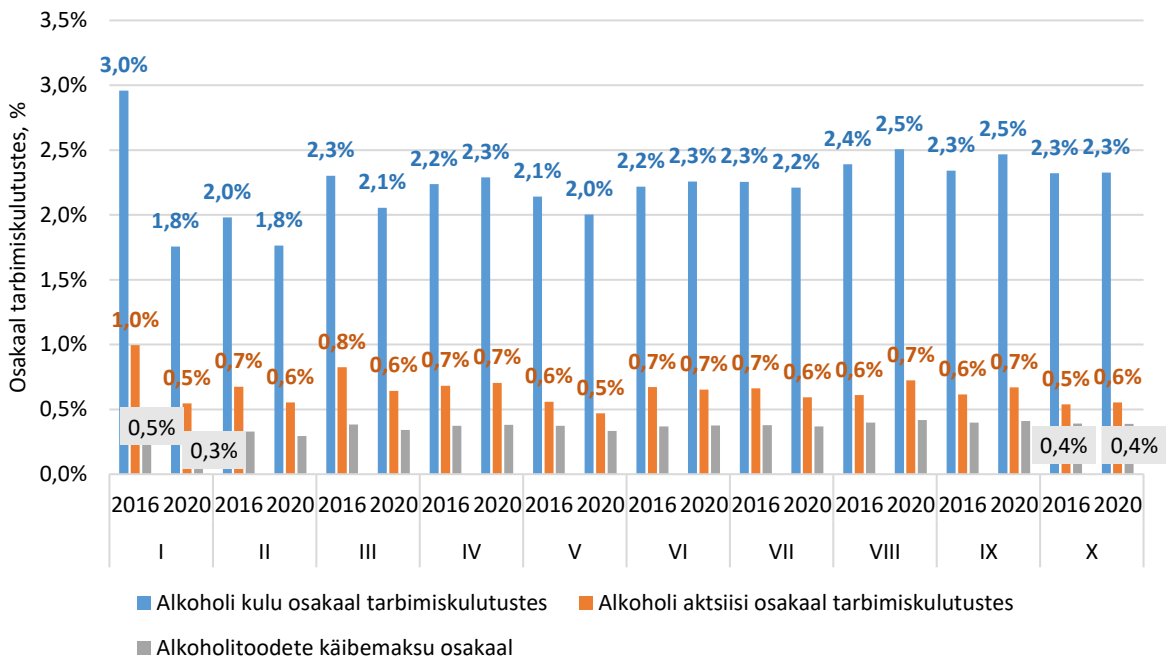
Kulu tubakatoodetele on languses ja sellest tulenevalt ka mõju aktsiisi ning käibemaksu osatähtsuse langusele tarbimiskuludes on selgelt märgata 2020. aastaks (enamikus sissetulekudetsiilide võrdluses). Ülemistes sissetulekudetsiilides kulutatakse tubakatoodetele suhteliselt vähem oma tarbimiskuludest. Kui esimeses sissetulekudetsiilis kulutatakse 1,2–0,6% tarbimiskuludest (VIII–X detšiil 2020. aastal), siis I–III detšiili kuuluvate leibkondade tarbimiskuludest moodustab tubakatoodete tarbimine 1,8–1,2%. Vastavalt kulutuste ja aktsiisi määrale kujuneb ka tasutud aktsiisi osakaal tarbimiskuludes.



**Joonis 24. Tubakatoodete kulu, aktsiisi ja käibemaksu osakaal tarbimiskuludes sissetulekudetsiilide lõikes 2016. ja 2020. aastal** (Allikas: LEU 2016, 2020)

Eelnevast tulenevalt on arusaadav, et tubakatoodete aktsiis ja käibemaks on oma olemuselt selgelt regressiivne, st madalamad detsiilid maksavad suhteliselt enam aktsiisi- ja käibemaksu võrreldes nende tarbimiskuludega.

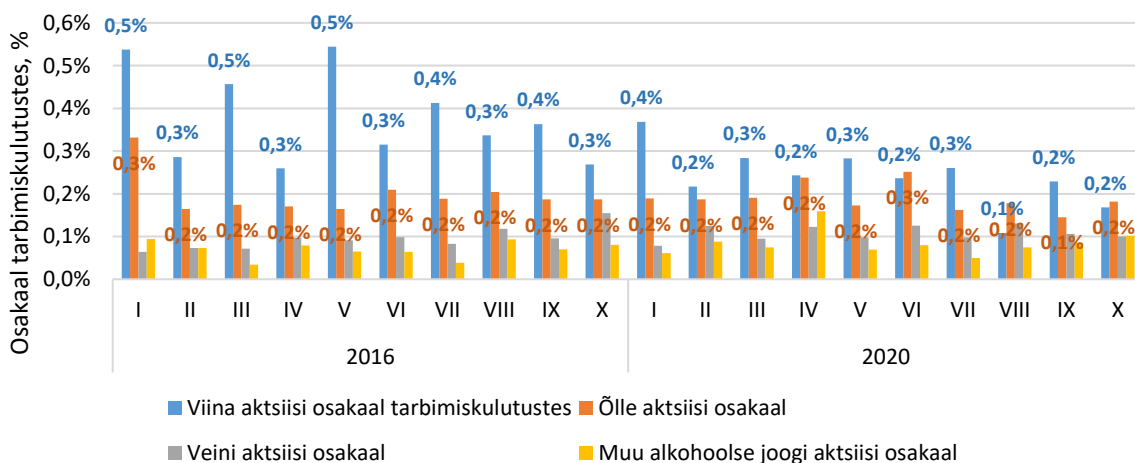
Leibkonnad kulutavad alkoholsetele jookidele sissetulekudetsiilide võrdluses 1,8–2,3% tarbimiskulutustest (2020. aastal; v.a ostud baaridest, kohvikutest ja restoranidest). Andmed viitavad, et ülemised detsiilid (VIII–X) kulutavad alkoholsetele jookidele enam võrreldes alumiste (I ja II) ning keskmiste detsiilidega (IV–VII). Aastaks 2020 on alkoholsete jookide kulutuste osatähtsus tarbimiskuludes keskmistesse ja ülemistesse sissetulekudetsiilidesse kuuluvates leibkondades ka kasvanud (joonis 25).



**Joonis 25. Alkoholitoodete kulu, aktsiisi ja käibemaksu osakaal tarbimiskuludes sisetulekudetsiilide lõikes 2016. ja 2020. aastal** (Allikas: LEU 2016, 2020)

Alkoholsete jookide aktsiisi osakaal tarbimiskuludes on 2020. aastal vahemikus 0,5–0,8%. Vaadeldes võrdlusaastatel märgitud taset, siis ei ole alkoholiaktsiisi osatähtsus tarbimiskuludes detiilide lõikes erinev. Lisaks peab arvestama LEU valikuuringu tingimusi ja usalduspiiride varieeruvust, sest alkoholi tarbivad 30–60% sisetulekudetsiili kuuluvatest leibkondadest.

Võrreldes erinevaid alkohoolseid jooke, on viina alkoholiaktsiisi osatähtsus tarbimiskuludes kõige suurem (joonis 26). Aastate lõikes on keeruline hinnata aktsiisi regressiivsust või progressiivsust, kuna sisetulekute detiilide lõikes on suur erinevus. Ilmselt on viina ja õlle aktsiisid tarbimiskuludes suurimad, millele järgnevad veini ja muude alkohoolsete jookide aktsiisid.

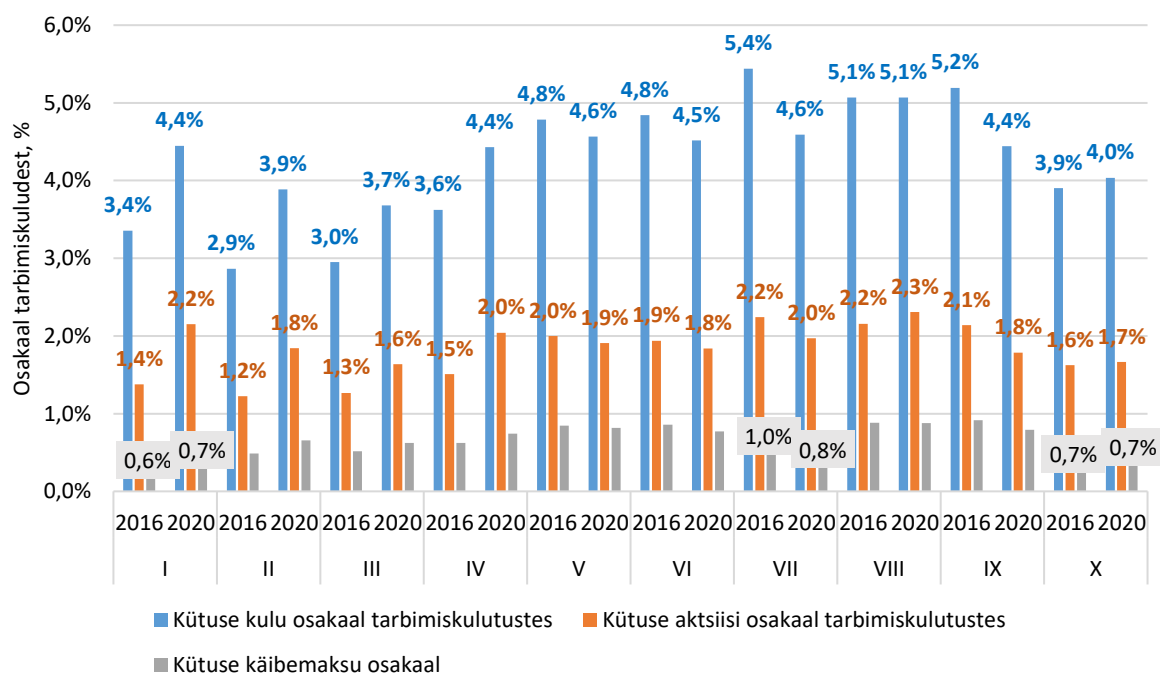


**Joonis 26. Aktsiisi osakaal alkoholiliikide lõikes tarbimiskulutes sisetulekudetsiilide lõikes 2016 ja 2020 aastal** (Allikas: LEU 2016, 2020)

Veini (sh šampanja, siider ja muud veini baasil valmistatud aperitiivid) ja muude alkohoolsete jookide aktsiisid varieeruvad sisetulekute detiilide lõikes leibkondade kulutuste suhtes. Tuleb

märkida, et analüüsi käigus kontrollisime hinnangute usalduspiire, mis osutusid suureks, kuna mõnede leibkondade väga suurte ostude erinevus mõjutas dispersiooni.

Kaudsetest maksudest viimasena analüüsime **mootorikütuse kulu ja aktsiisi osakaalu leibkondade tarbimiskuludes**. Aktsiisisummade simuleerimise alusnäitajad on toodud Lisas 4. Mootorikütuse kulu osatähtsus tarbimiskuludes on oluliselt madalam I–III sisetulekudetsiili kuuluvates leibkondades, aga ka X detšiili kuuluvates leibkondades. Keskmistesse sisetulekudetsiilidesse kuuluvates leibkondades on mootorikütuse kulu osatähtsus tarbimiskuludes kuni 1,0 protsendipunkti kõrgem (nt 2016. aastal). Siiski saab üldistada, et kõrgemates sisetulekudetsiilides olevad leibkonnad kulutavad mootorikütusele suhteliselt enam oma tarbimiskuludest (joonis 27).



**Joonis 27. Diiselkütuse ja bensiini kulu, aktsiisi ja käibemaksu osakaal tarbimiskuludes sisetulekudetsiilide lõikes 2016. ja 2020. aastal** (Allikas: LEU 2016, 2020)

Kui I ja II sisetulekudetsiili kuuluv leibkond kulutas 2020. aastal vastavalt 4,4% ja 3,9% tarbimiskuludest mootorikütusele, siis VIII ja IX detšiilis oli vastav tase 5,1% ja 4,4%. Alumistes sisetulekudetsiilides (I–IV detšiil) kulutuste osakaal tarbimiskuludest mootorikütusele on oluliselt kasvanud 2016. ja 2021. aasta võrdluses (joonis 27).

Kuna mootorikütuse aktsiis sõltub tarbitavast kogusest ja on üks osa mootorikütuse hinnast, siis aktsiisi osatähtsus tarbimiskuludest kattub sisetulekudetsiilide lõikes vastavalt eelkirjeldatud kulude osatähtsuse jaotusele. Kokkuvõtvalt on mootorikütuse aktsiisimaks mõningal määral progressiivne. Siiski on toimunud oluline muutus võrreldes 2012. aasta tulemusega, mida kirjeldasid Võrk jt 2016. aasta aruandes. Hinnanguliselt saame väita, et selgepiiriline progressiivsuse kadumine saab olla tingitud nii sisetulekute tasemetest, aga ka leibkondade struktuuri muutusest.

Kokkuvõtvalt näitas eelnev analüüs, et aktsiisidest on regressiivse suunaga tubakatoodete aktsiis, aga nii alkoholsete jookide kui ka mootorikütuse puhul ei ole selge progressiivne ega regressiivne suund määratav.



Koondina esitame tarbimismaksude osatähtsused tarbimiskuludest sissetulekudetsiilide lõikes võrreldes varasema uuringuga. Järeldame, et käibemaksu osatähtsus tarbimiskulude suhtes on mõningal määral suurenenud, mis tähendab, et käibemaksuerandiga toodete hulk või nende hinna mõju kogutarbimises on vähenenud (tabel 10).

**Tabel 8. Tarbimismaksude osakaal tarbimiskuludes sissetulekudetsiilide lõikes aastatel 2012<sup>8</sup>, 2016 ja 2020** (Allikas: LEU 2016, 2020)

2012	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Käibemaks	14,8	15,1	14,8	14,8	15,0	15,4	15,2	15,2	15,3	15,2
Tubakatoodete aktsiis	0,8	1,1	0,9	0,9	0,8	1,0	0,7	0,7	0,7	0,5
Alkoholiaktsiis	0,8	0,8	0,7	0,5	0,7	0,6	0,8	0,7	0,8	0,7
sh õlu	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
vein	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
viin	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2
muu	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Mootorikütuse aktsiis	1,0	1,1	0,7	1,1	1,2	1,7	1,7	1,9	2,0	1,8
Leibkonnaliikmete arv detsiilis	2,67	2,28	1,95	2,28	2,59	2,70	2,61	2,89	2,74	2,66
2016	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Käibemaks	16,2	16,1	15,7	15,9	16,0	16,0	15,8	16,3	16,0	16,1
Tubakatoodete aktsiis	1,7	1,0	1,3	0,9	1,1	0,9	1,1	0,7	0,6	0,6
Alkoholiaktsiis	1,0	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
sh õlu	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
vein	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
viin	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3
muu	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Mootorikütuse aktsiis	1,4	1,2	1,3	1,5	1,9	2,2	2,2	2,1	2,0	1,6
Leibkonnaliikmete arv detsiilis	2,09	1,69	1,56	2,11	2,42	2,54	2,31	2,47	2,52	2,27
2020	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Käibemaks	15,5	15,6	15,6	16,0	16,0	15,8	15,9	15,8	15,8	16,1
Tubakatoodete aktsiis	0,9	0,9	0,6	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
Alkoholiaktsiis	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,5	0,6
sh õlu	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2
vein	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
viin	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2
muu	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Mootorikütuse aktsiis	2,2	1,8	1,6	2,0	1,8	2,0	2,3	1,8	1,9	1,7
Leibkonnaliikmete arv detsiilis	1,86	1,42	1,73	2,07	2,51	2,74	2,16	2,32	2,43	2,26

<sup>8</sup> Võrk. A jt 2016. Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Aastal 2020 on võrreldes 2012. aastaga oluliselt vähenenud tubakatoodete aktsiisi osatähtsus tarbimiskuludes, kuid alkoholiaktsiisi osatähtsus on jäänud suhteliselt samale tasemele. Mootorikütuse aktsiisi osatähtsus tarbimiskuludes on oluliselt kasvanud 2020. aastal võrreldes 2012. aasta tulemusega (v.a X detsiil, tabel 10).

## 3. MAKSUVABA TULU REFORMI MÕJUANALÜÜS

### 3.1. Metoodika

**Maksuvaba tulu reformi mõjuanalüüsi fookuses on 2018. aastal toimunud maksuvaba tulu reformiga** loodud **maksukoormuse muutus ja selle võimaliku mõju hindamine** – kasutame I eesmärgi ehk maksukoormuse jaotuse analüüsis arvatud mõõdikuid, kuid lisaks toome välja mõju erinevatele sihtrühmadele (sh vanuse, leibkonnatüüpide jaotuses) ja tööjõu maksukoormusele. Reformi mõju hindamiseks kasutatakse nii EMTA TSD andmeid, aga peamiselt EUROMOD-i mudeli andmestikku. Ühtlasi esitame detailse reformijärgse tulumaksusüsteemi võrdleva analüüsi rahvusvahelisel tasandil (valitud riikidega), milleks kasutame EUROMOD-i mudeli andmestikku (ESU-SILC). Lisaks on reformi mõju analüüsimisel olulisel kohal järgmised jaotused:

- mõju elanikkonna vaesusnäitajatele ja toimetulekule, sh maksukoormuse vähenemisest tulenev tarbijakäitumise muutus;
- ebavõrdsuse näitajate muutuse analüüs, sh vaesuslõksu, töötuslõksu, toetuslõksu ja palgavaesuse muutumine;
- mõju maksulaekumisele ja halduskoormusele, sh ettevõtete poolsele raamatupidamisele.

Selleks kasutatakse täiendavaid mõõdikuid järgmiselt:

- vaesus-, töötus- ja toetuslõksude olemasolu efektiivne piirmaksumäär (METR) kaudu – **tegelik piirmaksumäär** (ehk efektiivne marginaalne maksumäär, *marginal effective tax rates* – METR) näitab kui suurest osast täiendavast teisest sissetulekust jäädakse ilma tingituna täiendavatest maksudest, täiendavatest sotsiaalkindlustusmaksetest ja vähenevatest sotsiaaltoetustest. METR-i kasutatakse poliitikameetme indikaatorina, mis iseloomustab seda, kui võrd on töötaval inimesel motivatsiooni töötunde suurendada või mittetöötaval inimesel tööle asuda. METR mõjutab struktuurset tööpuudust, tööjõus osalemist ja töötunde.  
METR arvutatakse:  $1 - \Delta y_{\text{net}} / \Delta y_{\text{gross}} = (\Delta y_{\text{gross}} - \Delta y_{\text{net}}) / \Delta y_{\text{gross}}$ , kus  $\Delta y_{\text{gross}}$  on täiendav brutopalgala muutus, kui inimene liigub tööturuolekust A tööturuolekusse B ja  $\Delta y_{\text{net}}$  on vastav netosissetulekute muutus.  
Seega  $\Delta y_{\text{gross}} = y_{\text{grossB}} - y_{\text{grossA}}$  ja  $\Delta y_{\text{net}} = y_{\text{netB}} - y_{\text{netA}} = (y_{\text{grossB}} - t_B + b_B) - (y_{\text{grossA}} - t_A + b_A)$ , kus  $t$  tähistab makse ja  $b$  tähistab toetusi.
- Suhtelise vaesuse piir – suhtelise vaesuse määra leidmisel kasutame piirina 60% leibkonnaliikmete aasta ekvaliseeritud mediaantulust. Ekvaliseeritud tulu leidmisel liidetakse kokku leibkonnaliikmete kõik tulud ja jagatakse läbi leibkonna ekvivalentsuurusega. Ekvivalentsuurus leitakse võttes esimene pereliige kaaluga 1, iga järgnev vanem kui 14-aastane pereliige kaaluga 0,5 ja iga alla 14-aastane laps kaaluga 0,3.

Reformi mõjuanalüüs toimus kasutades mõjuhindamise tehnikat. Rahvusvaheliselt peetakse **enne-pärast tulemuste võrdlemist lihtsustatud (nn naiivseks) meetodiks**. Samas, kui enne-pärast võrdlust tehakse **mikrosimulatsioonide alusel, siis saab lugeda meetodit piisavalt usaldusväärseks**.

Maksuvaba tulumaksu reformi hindame järgmiste meetoditega.

- **Mikrosimulatsioon EUROMOD-i mudeli ja andmestikuga**, kus leiame otseste maksude osakaalu leibkondade netosissetulekus nii tegelikult kehtiva maksupoliitika kui ka hüpoteetilise maksupoliitika korral etteantud leibkondade brutotulu struktuuri korral (sissetulekudetsiilid). Analüüsis kasutasime EUROMOD-i alusandmestikke aastate 2016–2022 kohta koos vastavate aastate poliitikareeglitega.
- **Reformi mõju diferents-diferents meetodiga**<sup>9</sup> (*DID - difference-in-difference method*), mis on edasiarendatud enne-pärast meetod, aga mis kuulub kvaasi-ekperimentaalsete meetodite hulka. Rakendasime meetodit **ilma valideeritud kontrollgrupi määramiseta ehk lihtsustatud alusel**.
- Uuringus oli ka kvalitatiivne osa, mille raames **intervjueeriti** erinevate ettevõtete raamatupidajaid (14 intervjueeritavat), Eesti Kaubandus-Tööstuskoja esindajat ning Tööandjate Keskliidu esindajat. **Intervjuude arvu puhul lähtuti n-ö küllastuspunktist**: kui intervjuude käigus saadud info hakkas korduma, tähendas see, et tehtud intervjuude arv on piisav.

---

<sup>9</sup> Diferents-diferents meetod: <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/difference-in-differences>

## 3.2. Maksuvaba tulu reformi mõjud

### 3.2.1. Mõju sissetulekule ja ebavõrdsusele

Juhindudes analüüsist üksikisikute sissetulekute kohta koostame füüsilise isiku brutopalga gruppide ja aasta võrdluses sissetuleku muutuse lihtsustatud diferents-diferents hindamise. Tulemuseks saame ülevaate maksuvaba tulu reformi mõjust erinevate brutopalga gruppide ning aastate 2016–2021 paariviisilise võrdlemise alusel. Diferents-diferents arvutuse (edaspidi DID) abil näeme, et netotulu aastal 2018 muutus oluliselt võrreldes 2017. aasta näitajaga järgmistes brutopalga gruppides: alla 470 eurot, 470–700 eurot ja 701–1200 eurot (tabel 9). DID arvutusega saadud negatiivne tulem viienda palgagrupi (1777–2000 eurot) ja madalamate palgagruppide vahel (tabel 9, Diff) kinnitab sissetuleku taseme muutust madalamates palgagruppides.

**Tabel 9. Netotulu muutus aastate ja gruppide võrdluses koos erinevuse arvutusega viienda grupi suhtes perioodil 2017–2021** (Allikas: EMTA TSD 2015–2021)

Grupp	Gr1	Gr2	Gr3	Gr4	Gr5	Gr6	Diff			
	alla 470	470 kuni 700	701 kuni 1200	1200 kuni 1776	1777 kuni 2000	üle 2000	Gr5-1	Gr5-2	Gr5-3	Gr5-4
TS16_15	66,3	33,3	50,3	53,6	29,2	103,6	-37,1	-4,1	-21,1	-24,4
TS17_16	14,2	-39,9	38,1	76,0	22,0	115,6	7,8	62,0	-16,0	-53,9
<b>TS18_17</b>	<b>185,6</b>	<b>509,3</b>	<b>514,2</b>	<b>152,2</b>	<b>-263,5</b>	<b>118,9</b>	<b>-449,0</b>	<b>-772,7</b>	<b>-777,7</b>	<b>-415,7</b>
TS19_18	-47,4	62,1	-0,2	64,6	0,0	78,4	47,4	-62,1	0,1	-64,6
TS20_19	4,0	25,1	-42,0	15,4	1,3	264,9	-2,8	-23,9	43,2	-14,2
TS21_20	-12,5	20,7	20,2	34,8	11,0	615,0	23,5	-9,6	-9,2	-23,8

Järeldame, et regulaarselt brutopalka saavate inimeste netosissetulek aastate ja sissetuleku gruppide võrdluses ilmestab olulist positiivset sissetuleku muutust madalama palgaga inimeste gruppides võrrelduna reformist mitte mõjutatud grupiga (brutopalka vahemik 1777–2000 eurot). **Netotulu abil hinnatuna on ebavõrdsus vähenenud ja võrreldav tase püsis ka 2021. aastal.**

Tehes eelnevalt kirjeldatud arvutused (tabel 10, Diff), kuid kasutades muutuse erinevuse võrdlemiseks veelgi kõrgemat ehk kuuendat brutopalka gruppi (üle 2000 euro), siis olulist muutust ebavõrdsuses ei ole toimunud ja lisaks ilmestab aastate 2021 ja 2020 erinevus hüppelist ebavõrdsuse suurenemist. Eelnevalt esitatud andmed brutopalka muutuste osas on selle põhjuseks.

**Tabel 10. Netotulu muutus aastate ja gruppide võrdluses koos erinevuse arvutusega kuuenda grupi suhtes perioodil 2017–2021** (Allikas: EMTA TSD 2015–2021)

Grupp	Gr1	Gr2	Gr3	Gr4	Gr5	Gr6	Diff			
	alla 470 700	470 kuni 700	701 kuni 1200	1200 kuni 1776	1777 kuni 2000	üle 2000	Gr6-1	Gr6-2	Gr6-3	Gr6-4
TS16_15	66,3	33,3	50,3	53,6	29,2	103,6	37,3	70,3	53,3	50,0
TS17_16	14,2	-39,9	38,1	76,0	22,0	115,6	101,4	155,5	77,5	39,6
<b>TS18_17</b>	<b>185,6</b>	<b>509,3</b>	<b>514,2</b>	<b>152,2</b>	<b>-263,5</b>	<b>118,9</b>	<b>-66,7</b>	<b>-390,4</b>	<b>-395,4</b>	<b>-33,4</b>
TS19_18	-47,4	62,1	-0,2	64,6	0,0	78,4	125,8	16,4	78,6	13,9
TS20_19	4,0	25,1	-42,0	15,4	1,3	264,9	<b>260,9</b>	<b>239,8</b>	<b>306,9</b>	<b>249,5</b>
TS21_20	-12,5	20,7	20,2	34,8	11,0	615,0	<b>627,5</b>	<b>594,4</b>	<b>594,8</b>	<b>580,2</b>

Järgnevalt hindame reformi mõju EUROMOD simulatsioonimudeliga. Reformi mõju modelleerimisel kasutasime alljärgnevaid tingimusi:

- T1. 2017 baas – 2017. aastal kehtinud poliitikareeglid;
- T2. 2017+ indeks – T1. 2017 baas tulumaksuvaba tulu ja pensioni maksumäär on indekseeritud miinimumalgaga;
- T3. 2017+THI – T1. 2017 baas tulumaksuvaba tulu ja pensioni maksumäär indekseeritud tarbijahinnaindeksiga (THI);
- T4. 2022/2017 baas – kehtib T1. 2017 baas tulumaksuvaba tulu ja pensioni maksumäär (2017. a tase);
- T5. 2022 kehtiv – kehtivate poliitikareeglitega ja koos 2018. a läbiviidud maksuvaba tulu tasemega

Nimetatud tingimused võimaldavad koostada mikrosimulatsiooni tulemused valitud indikaatoritele, kus indikaatorite tasemete omavaheline võrdlemine annab hinnangu maksuvaba tulu reformi mõjule. Esmalt vaatleme suhtelise vaesuse määra indikaatorit ja selle muutumist erinevate leibkonnatüüpide puhul. Simulatsioonitulemuste võrdlemisel ilmneb (tabel 11), et 2022. aastal kehtivad maksuvaba tulu reformi järgsete poliitikareeglite mõju on kõige suurem eakate leibkondadele (eakad, 65-aastased ja vanemad). Juhul, kui oleks jätkatud ilma reformita (tingimus T4. 2022/2017 baas), siis pensionäride leibkondadest 46,9% oleksid suhtelises vaesuses (tabel 11).

**Tabel 11. Suhtelise vaesuse määr valitud poliitikareeglite ja indekseerimise tingimuste alusel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Leibkonna tüüp	T1. 2017 baas	2017+ indeks	T3. 2017+THI	T4. 2022/2017 baas	T5. 2022 kehtiv
Kõik kokku	21,2%	21,3%	21,4%	21,8%	19,2%
Lapsed (alla 18-aastased)	16,6%	15,1%	15,2%	15,1%	13,7%
Tööealised	16,2%	15,6%	15,7%	15,7%	14,5%
Majanduslikult aktiivsed tööealised (18-64-aastased)	11,2%	11,8%	11,9%	11,9%	10,6%
Eakad, 65-aastased ja vanemad	42,%	45,%	45,5%	46,9%	39,%

Vaadeldes kõikide suhtelise vaesuse osatähtsust üle kõigi leibkondade, siis 2017. aastal oli Eestis 21,2% leibkondadest suhtelises vaesuses. 2022. aastal kehtivate poliitikareeglite tingimustes on suhtelises vaesuses 19,2% leibkondadest (tabel 11). Simuleerimiseks kasutatud tingimused T2. 2017+indeks ja T3. 2017+THI kinnitavad, et hetkel saavutatud tulemus on tingitud täiendavast mõjust ja 2017. aasta poliitikareeglite indekseerimisega ei oleks saavutatud nii madalat suhtelise vaesuse taset. Juhul, kui oleks jätkatud maksuvaba tulu reformita, siis tingimusega T5.2022/2017 baas simuleeritud tulem näitab, et suhteline vaesus määr oleks märgatavalt kasvanud.

Sissetulekute Gini koefitsient Eestis tõusis aastatel 2017–2022, mis tähendab, et ebavõrdsus on kasvanud. Kui mikrosimulatsioonis kasutatud tingimuse T1.2017 baas leibkondade brutotulu võrdlemisel andis Gini koefitsiendi väärtuseks 0,449 ja pärast maksude mahaarvamist 0,445, siis 2022. aastal on vastavad näitajad 0,473 ja 0,462 (tabel 12).

**Tabel 12. Sissetuleku Gini koefitsiendid valitud poliitikareeglite ja indekseerimise tingimuste alusel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

	T1. 2017 baas	2017+ indeks	T3. 2017+THI	T4. 2022/2017 baas	T5. 2022 kehtiv
Algne sissetulek	0,449	0,473	0,473	0,473	0,473
Algne sissetulek miinus maksud/SIC	<b>0,445</b>	<b>0,475</b>	<b>0,476</b>	<b>0,479</b>	<b>0,462</b>
Algne sissetulek+ pensionid +maksud/SIC	0,327	0,367	0,368	0,371	0,352
Kasutatav tulu (netotulu)	0,299	0,319	0,320	0,322	0,306

Kui vaadata tingimustel T2. 2017+indeks või T4. 2022/2017 simuleeritud tulemusi, siis võiks praeguseks eeldada ilma maksuvaba tulu reformita Gini koefitsiendi väärtusi vastavalt 0,475 ja 0,479 (Algne sissetulek miinus maksud). **Sellest saame järeldada, et reform on aidanud pidurdada ebavõrdsuse kasvu, kuid see siiski suureneb.** Ebavõrdsuse suurenemise põhjuseks on muutunud palgatulu dünaamika erinevate leibkondade ja elanikkonna gruppide vahel.

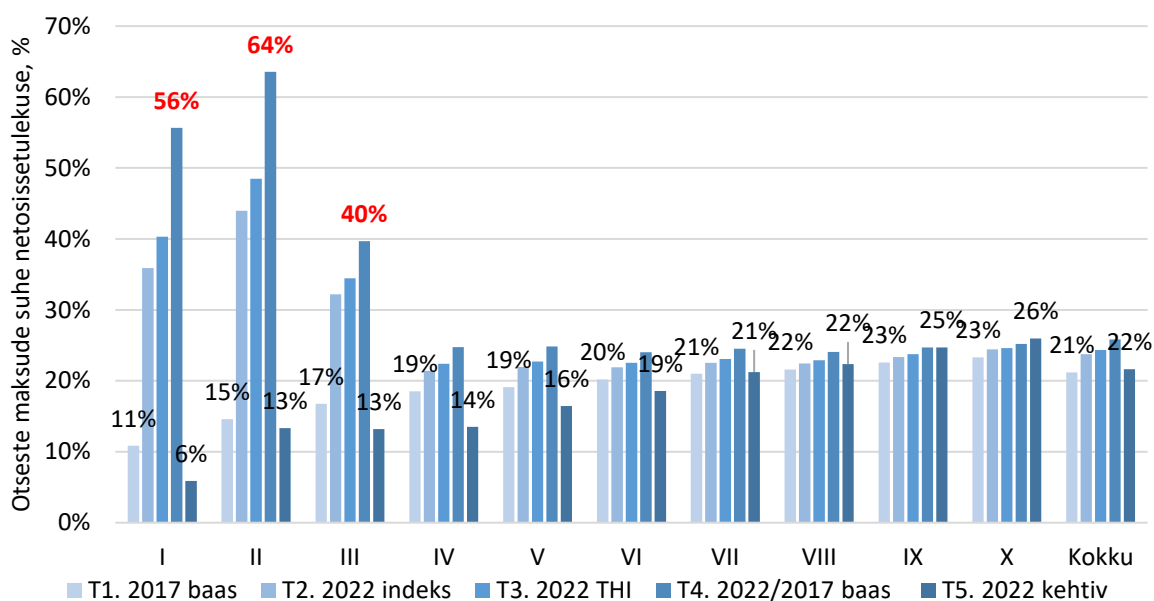
Hinnates sissetulekute muutust, siis näeme, et sissetulekudetsiilide võrdluses on netotulu 2022. a poliitika reeglitega (tingimus T5. 2022 kehtiv) alumises detšiilirühmas (I–IV detšiil ) suurem kui see võinuks olla ilma reformideta (nt tingimus T4. 2022/2017 baas; tabel 13).

**Tabel 13. Leibkondade netotulu sissetulekudetsiilide lõikes valitud poliitikareeglite ja indekseerimise tingimuste alusel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	T1. 2017 baas	2017+ indeks	T3. 2017+THI	T4. 2022/2017 baas	T5. 2022 kehtiv
I	323	413	410	403	436
II	448	593	589	578	633
III	544	726	721	710	770
IV	655	879	874	864	919
V	781	1044	1040	1028	1080
VI	909	1203	1198	1186	1228
VII	1048	1382	1377	1364	1396
VIII	1237	1618	1613	1600	1618
IX	1493	1977	1971	1959	1958
X	2110	3175	3170	3160	3140
<b>Kokku</b>	955	1301	1296	1285	1317

Keskmes ja ülemistes sissetulekudetsiilides ei ole mikrosimulatsiooni tulemused netosissetuleku kohta oluliselt erinevad (tabel 13). **Siinkohal meenutame**, et maksuvaba tulu reformi rakendamisel märgiti riigieelarve seaduse seletuskirjas ära, et **2018. aastal tõuseb jõuliselt tulumaksuvaba miinimum**, mis tõstab madalama **palgaga töötajate netopalka kuni 15% ning hinnatõus aeglustub 2,7%ni**. See võimaldab eratarbimise kasvu kiirenemise 4,4%ni. Kuna elanike netosissetulekuid suurendavaid reforme, mis viimastel aastatel on tarbimist mõjutanud, ei ole praegu rohkem planeeritud, siis jääb edaspidi tarbimise kasv majanduskasvule alla, **kuna uus tulumaksusüsteem hakkab netotulu kasvu piirama**. Mikrosimulatsiooni tulemustele toetudes on alumistesse sissetulekudetsiilidesse kuuluvate leibkondade netotulu kasvanud kuni 9,4%. **Kuna prognoosi tulemus oli üksikisiku tasandil, siis olulises osas on eesmärk realiseerunud ka leibkondade tasandil**.

Sama kehtib ka tasutud maksude ja netosissetuleku suhte kohta leibkonna tasandil võrreldes 2017. ja 2022. aasta mikrosimuleeritud tulemust (joonis 28). Kui vaadata tingimustel T3. 2017+THI või T4. 2022/2017 simuleeritud tulemusi, siis võiks eeldada, et praeguseks moodustaksid ilma maksuvaba tulu reformita otsesed maksud alumistesse detiilidesse kuuluvate leibkondade puhul kuni 64% netosissetulekust. **Järeldame, et reform on aidanud pidurdada otsestest maksudest tulenevat võimalikku regressiivsuse kasvu**.



**Joonis 28. Otseste maksude osakaal leibkondade netotulusissetulekus sissetulekudetsiilide lõikes valitud poliitikareeglite ja indekseerimise tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Täiendavalt hindasime maksuvaba tulu reformi mõju lihtsustatud DID hinnanguga teiste riikide andmetega võrreldes. Kuna riikides maksude summa ja eelarvelaekumiste absoluutsed tasemed on suhteliselt erinevad, siis lihtsustamise huvides kasutasime hindamiseks suhtelise vaesuse määra. DID arvutuste eelduseks on hinnatavale grupile sarnase kontrollgrupi olemasolu, mis käesoleval juhul tähendab sarnast maksusüsteemi, demograafiat ja elatustaset. Eksogeensete tunnustena võiks siia nimekirja lisada veel COVID-19 ja elukalliduse tegureid. Kahjuks sellist riiki ei leidu ja ka lähimad kandidaadid nii endogeense kui ka eksogeense sarnasuse poolest langesid võrdluspaneelist välja. Näiteks jätsime võrdluspaneelist välja ka Läti, Leedu ja Poola, kuna neil olid



ajavahemikul 2017–2022 oma maksureformid. Samal ajal jätsime sisse Austria, kus toimus 2019. aastal maksureform.

Tulemustest ilmnes, et riikide ja aastate 2017 ning 2022 võrdluses vähenes leibkondade suhtelise vaesuse risk Eestis, Austrias ja Rootsis. Kui eeldada, et Austrias toimunud reform mõjutas oluliselt riigi leibkondade vaesusriski, siis erinevuse arvutusest leitav väärtus (Diff) on -0,6 protsendipunkti Eesti näitaja kasuks. Tuues võrdluseks Belgia suhtelise vaesuse määra muutuse (1,08 protsendipunkti), siis Eesti puhul võib reformidega seostada vaesusriski muutust ligikaudu -3,15 protsendipunkti (tabel 14).

**Tabel 14. Leibkondade suhtelise vaesuse määr valitud riikides** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Aasta; Diff	EE	AT	BE	DK	FI	FR	SE
2017	21,24%	14,42%	11,73%	10,75%	10,38%	11,05%	15,22%
2022	19,17%	12,95%	12,82%	11,06%	11,29%	11,82%	14,81%
2022-2017, PP	-2,07	-1,47	1,08	0,32	0,91	0,77	-0,41
Diff (EE-võrdlusriik), PP		-0.61	-3.15	-2.39	-2.98	-2.84	-1.66

EE - Eesti; AT - Austria; BE - Belgia; DK - Taani; FI - Soome; FR - Prantsusmaa; SE - Rootsi; PP - protsendipunkti

Ühtlasi näeme riikide näitajate DID arvutusest meetodi nõrkust, kuna erinevuse hinnangut on keerukas tõlgendada ning üldistus on liialt suur. Selle tõttu jääme mikrosimulatsiooni andmete kasutamise juurde.

### 3.2.2. Mõju maksude laekumisele

Eelnevalt analüüsisime reformi mõju leibkondadele, aga oluline on vaadata ka n-ö teist poolt ehk mille arvelt see kasu on tekkinud. Lühidalt on vastuseks see, et reformi tulemusel tasuvad leibkonnad oluliselt vähem tulumaksu ja riigieelarve tulud on selle tõttu ligikaudu 3–5% väiksemad kui need oleksid olnud ilma maksumuudatuseta (tabel 15).

**Tabel 15. Leibkondade sissetulekud ja otseste maksude laekumine riigieelarvesse** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

	T1. 2017 baas	2017+ indeks	T3. 2017+THI	T4. 2022/2017 baas	T5. 2022 kehtiv
<b>Leibkondade sissetulekud</b>					
<b>kokku, mln €</b>	<b>9 503</b>	<b>13 257</b>	<b>13 257</b>	<b>13 257</b>	<b>13 257</b>
...sissetulek töötamisest	9 331	12 779	12 779	12 779	12 779
... muud allikad	172	478	478	478	478
<b>Laekumine riigi</b>					
<b>eelarvesse, mln €</b>	<b>5 057</b>	<b>7 209</b>	<b>7 260</b>	<b>7 389</b>	<b>7 007</b>
... otsesed maksud	1 610	2 500	2 551	2 680	2 298
...töötajate sotsiaalkindlustusmaksuid	297,6	395,9	395,9	395,9	395,9
<b>Valitsussektori kulutused</b>					
<b>sotsiaaltoetustele, mln €</b>	<b>2 591,3</b>	<b>3 749,5</b>	<b>3 749,7</b>	<b>3 750,8</b>	<b>3 747,1</b>

Nii on mikrosimulatsiooni tulemusel 2022. aastal maksulaekumine riigieelarvesse 383 mln eurot väiksem kui see oleks ilma maksuvaba tulu reformita (tingimus T4. 2022/2017, tabel 15).

Juhul, kui maksuvaba tulu reformi ei oleks rakendatud, siis võiks eeldada, et valitsussektori kulutused sotsiaaltoetustele oleksid mõnevõrra suuremad võrreldes 2022. aastal kehtivate poliitikareeglite tingimustega. Samal ajal on oluline mõista, et sellises mahus kulutused sotsiaaltoetustele ilma täiendava maksulaekumiseta mõjutavad riigieelarve tasakaalu.

Maksuvaba tulu reformi eelselt nii riigieelarve seaduses kui ka tulumaksuseaduse aruteludes toodi esile, et 2018. aasta riigieelarvesse laekumist mõjutab kõige enam uus maksuvaba tulu süsteem, mille koondmõju on 2018. aastal võrreldes 2017. aastaga ligikaudu -165 miljonit eurot. Märgitud summa on mikrosimulatsiooni tulemuste põhjal suurenenud 2022. aastaks ligikaudu 2,3 korda.

Sissetulekudetsiilide lõikes tasutud otseste maksude osatähtsust vaadates võib paista, et ülemistes detšiilides (IX–X detšiil) paiknevad leibkonnad on n-ö kaotanud, kuna alumistes detšiilides paiknevate leibkondade osatähtsus on vähenenud (tabel 16).

**Tabel 16. Otseste maksude jaotus leibkondade sissetulekudetsiilide lõikes (riigieelarvesse laekuva summa jaotus)** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	T1. 2017 baas	2017+ indeks	T3. 2017+THI	T4. 2022/2017 baas	T5. 2022 kehtiv
I	0,6%	1,8%	1,9%	2,3%	0,4%
II	1,5%	3,4%	3,5%	3,9%	1,4%
III	2,6%	3,9%	4,0%	4,2%	2,0%
IV	5,2%	5,2%	5,3%	5,5%	3,8%
V	7,4%	7,2%	7,2%	7,3%	6,1%
VI	9,4%	8,6%	8,6%	8,7%	8,2%
VII	11,9%	10,3%	10,3%	10,3%	10,8%
VIII	14,7%	13,3%	13,2%	13,0%	14,4%
IX	19,1%	17,1%	17,0%	16,8%	19,5%
X	27,5%	29,4%	29,0%	28,1%	33,5%
<b>Kokku</b>	100%	100%	100%	100%	100%

Juhime tähelepanu, et tegemist ei ole siiski oluliselt progresseeruva maksusüsteemiga, sest märgitud jaotus peegeldab sissetuleku summast sõltuvat suuremat maksude summat. Eestis rakendatakse ühtset sotsiaalmaksu määra (33%) ja praegu puudub tulumaksusüsteemis kõrgema sissetulekuga inimestele kõrgem maksumäär. Maksuvaba tulu loob tinglikult astme, kuid see ei muuda oluliselt kõrgema sissetulekuga leibkondade ja inimeste maksukoormust, sh arvestades perioodil 2016–2021 sissetulekute kasvu.

### 3.2.3. Mõju tööhõivele

Järgnevalt vaatleme, kuidas on muutunud nii täis- kui osaajaga töötavate inimeste töötatud tunnid perioodil 2016–2021. See tähendab, et vaadeldava perioodi sisse jääb kaks aastat enne maksuvaba tulu reformi ning lisaks jääb perioodi ka koroonapandeemia. Töötatud tunde vaatame ETU (Eesti Tööjõu-uuring) andmetel, kasutades selleks nädalas töötatud tunde. Analüüsi käigus jätsime välja need vaatlused, mille puhul oli nädalas töötatud tunde täisajaga töötamise korral kokku rohkem kui 112. Samuti jäid välja kõik need inimesed, kellel oli töötatud tundide arv 0 ning põhjenduseks oli see, et uuringu läbiviimise hetkel oldi töölt eemal. Lisaks täisajaga töötamisele vaatasime ka osaajaga töötamist.

Tabelist 17 esitatud tulemustest selgub, et täisajaga töötamine vähenes alates 2018. aastast. Võrreldes 2017. aastaga töötasid täisajaga töötajad 2018. aastal ligikaudu 0,6 tunni võrra keskmiselt vähem ning 2019. aastal umbes 0,3 tundi vähem. **2020. ning 2021. aastal on töötunnid märksa rohkem vähenenud.** Siinkohal tuleb arvestada, et 2020. aastal oli COVID-19 epideemia, mis mõjutas töötunde ja töötamist tervikuna. Osalise tööaja puhul on olnud töötundide vähenemine võrreldav täistööaja tundide muutusega.

**Tabel 17. Keskmised töötatud tunnid nädalas täis- ja osaaja kaupa 2016–2021** (Allikas: ETU)

Töötamine	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Keskmiselt töötatud tunnid täisaja korral	40,4	40,4	39,8	40,1	39,3	38,9
Keskmiselt töötatud tunnid osaaja korral	20,7	20,9	20,6	20,2	19,8	19,9

Veelgi olulisem on vaadata töötatud tunde selle järgi, millises palgagrupis inimene paikneb. Teoreetiliselt võiks eeldada, et sissetulekul ning selle muutumisel on mõju töötaja töötundidele, mõjutades siis inimest kas vähem või rohkem töötama.

Palgagrupid moodustasime kõikidele täisajaga töötavatele inimestele järgmiselt<sup>10</sup>: **I palgagrupi** kuulusid need vastajad, kelle brutotöötasu oli 500–1200 eurot. See tähendab, et tegemist oli inimestega, kelle maksuvaba tulu oli 500 eurot kuus. **II palgagrupi** moodustasid inimesed, kelle brutopalk oli 120–2099 eurot kuus. See tähendab, et tegemist oli inimestega kelle maksuvaba tulu hakkas järk-järgult vähenema. **III palgagrupi** moodustasid inimesed, kes teenisid ühes kuus vähemalt 2100 euro suurust brutopalka ning kelle maksuvaba tulu oli 0.

Järgnevast tabelist 18 on näha, et täisajaga töötamise korral on kõigis palgagruppides keskmised nädalas töötatud tunnid vähenenud, samal ajal on aga ka muutunud inimeste jaotus palgagruppide vahel. Nende osakaal, kes teenisid alla 500 euro kuus on järjest vähenenud ning 2020. aastaks neid enam ETU valimis polnud (pärast seda, kui oli eemaldatud liiga väikesed ja suured väärtused). Vähenenud on ka I palgagrupi kuuluvate töötajate osakaal, II palgagrupi kuuluvate inimeste osakaal on üsna sarnaseks jäänud kogu perioodi jooksul, kuid III palgagrupi kuuluvate inimeste osakaal on märkimisväärselt kasvanud. Seega on toimunud inimeste ümbergrupeerumine

<sup>10</sup> Palgagrupid põhinevad kas vastaja enda öeldud või talle imputeeritud brutotöötasul. Välja on jäetud 2,5% kõige madalamaid ning kõrgemaid väärtusi.

gruppide vahel, mida toetab ka üldine teadmine keskmise brutopalgaga kasvust. Perioodil 2016–2020, kasvas keskmine brutopalk kokku 26% võrra<sup>11</sup>.

**Tabel 18. Töötatud tunnid nädalas palgagruppide kaupa ning töötajate osakaal palgagruppide, %. 2016–2020** (Allikas: ETU)

Palgagrupp	Töötatud tunnid					Täisajaga töötavate inimeste osakaal palgagrupis				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alla 500 eurot teenivad</b>	39,8	39,5	37,4	37,6		10,4	7,5	3,0	0,4	
<b>I palgagrupp</b>	40	40,2	39,5	39,8	39	59,0	57,7	62,4	56,9	52,0
<b>II palgagrupp</b>	40,7	40,4	39,7	39,9	38,9	26,8	29,3	21,5	25,0	26,9
<b>III palgagrupp</b>	41,1	41,5	40,6	40,4	40	3,8	5,4	13,1	17,8	21,1

Samuti on võimeline vaadata töötundide jaotust ametite kaupa. Ametite puhul vaatame ISCO kahekohalist koodi, mille alusel on ametite hulk üsna suur, kuid ühekohaline ISCO kood oleks liiga üldine. Siinkohal toome välja töötaja muutused nendel ametikohtadel, kus töötati enne 2018. aastat keskmiselt rohkem kui 40 tundi nädalas. Erand on pedagoogika tippspetsialistid, kus töötatud tundide hulk on küll väiksem, kuid koolide (sh huvikoolide ja kutseõppeasutuste) ja muude lasteasutuste õpetajate, logopeedide, eripedagoogide, ringijuhtide jne ametite korral kehtib lühendatud täistööaeg. See tähendab, et nende puhul on täisaeg 35 tundi nädalas<sup>12</sup>.

Töötundide analüüsi tulemusel (tabel 19) on näha, et **pärast maksuvaba tulu reformi on enamikes ametites nädalas töötatud tundide hulk vähenenud**. 2017. aastal töötati kokku 29 ameti puhul keskmiselt rohkem kui täistööaeg (kokku oli 41 ametit), 2018. aastal aga töötati rohkem kui täisajaga 18 ameti puhul. 2021. aastaks oli aga rohkem kui täisajaga töötamist keskmiselt seitsmel ametialal (sh pedagoogika ja tervishoiu tippspetsialistide seas).

Samal ajal tuleb arvestada COVID-19 mõju. Kui muudes valdkondades pandeemia ajal töötamine võis väheneda, siis tervishoius kindlasti mitte – meditsiinitöötajate koormus suurenes. Näeme, et tervishoius ja õpetajate seas on ikkagi väga palju ületunnitööd (tabel 19). Õpetajaid, kes normkoormusega töötasid, kindlasti on, aga kindlasti on ka palju neid, kelle töökoormus ületab normkoormust. Selleks, et rohkem teenida, tehaksegi ületunde. Õpetajate ja meditsiinitöötajate sissetulekud jäid kindlasti nn maksuküüru tingiva sissetuleku vahemikku (brutopalgaga grupp 1777–2000 eurot ja vastavad maksuvaba tulu reeglid).

<sup>11</sup> Keskmine brutokuupalk: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk>

<sup>12</sup> Haridustöötajate tööaeg: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127082013003>

**Tabel 19. Keskmised nädalas töötatud tunnid ametite kaupa 2017–2021, muutus 2018–2017 ja 2021–2017**

Amet	2017	2018	2019	2020	2021	2018-2017	2017-2021
Sõjaväe reakoosseis	45,7	42,7	38,7	38,3	37,8	-3,0	-7,9
Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid	40,6	40,6	40,9	37,9	39,5	0,0	-1,2
Juhid äri- ja haldusalal	40,1	39,6	39,6	38,8	39,1	-0,5	-1,0
Juhid tegevusalade järgi	40,7	40,7	40,5	40,3	40,1	0,0	-0,6
Juhid majutuses, tootlustuses, kaubanduses ja muid teenuseid osutavates asutustes	41,8	40,6	40,8	38,8	39,8	-1,3	-2,0
Tervishoiu tippspetsialistid	41,1	40,5	40,7	41,1	40,7	-0,6	-0,4
Pedagoogika tippspetsialistid	36,6	36,0	36,6	35,5	35,4	-0,6	-1,2
Loodus- ja inseneriteaduste keskastme spetsialistid	41,9	40,8	40,9	40,3	39,8	-1,0	-2,1
Tervishoiu keskastme spetsialistid	41,1	40,9	39,5	40,2	38,9	-0,2	-2,2
Õigus-, sotsiaal-, kultuuri- jms alade keskastme spetsialistid	41,5	39,4	39,6	39,7	38,1	-2,1	-3,4
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia tehnilised töötajad	41,0	40,1	40,7	39,7	39,8	-0,9	-1,3
Klienditeenindajad	40,0	39,9	38,8	38,5	38,6	-0,1	-1,4
Isikuteenindajad	41,0	40,6	41,8	39,3	37,6	-0,4	-3,4
Müüjad	40,8	40,3	39,8	39,9	38,8	-0,5	-2,0
Isikuhooaldustöötajad	40,3	40,2	40,2	40,0	38,3	-0,2	-2,0
Kaitseteenindajad	43,3	44,0	42,7	41,8	40,3	0,7	-3,0
Turule orienteeritud aia- ja põllusaaduste kasvatajad	44,9	44,5	47,9	45,1	43,4	-0,4	-1,4
Ehitustöölised, v.a elektrikud	40,8	39,6	40,1	39,4	39,4	-1,2	-1,4
Metallitöötluste, masinaehituse jms alade oskustöötajad	40,3	39,2	40,0	39,2	39,4	-1,1	-1,0
Käsitöölised ja trükistöötajad	41,6	40,8	39,3	39,4	36,3	-0,8	-5,2
Elektri- ja elektroonikatööstuse töötajad	40,4	38,6	39,3	38,9	38,1	-1,7	-2,3
Toiduainete ja puidutöötajad, rõivatööstuse ja muude käsitöölalade töötajad	40,1	38,8	40,1	39,1	39,3	-1,3	-0,8
Seadme- ja masinaoperaatorid	40,2	39,4	40,2	39,2	39,3	-0,8	-0,8
Mootorsõidukite ja liikurmasinate juhid	41,9	41,9	42,2	40,9	40,4	0,0	-1,6
Koristajad ja abilised	40,2	39,2	39,4	38,1	37,7	-1,0	-2,5
Lihhtöölised põllumajanduses, metsanduses ja kalanduses	40,5	39,9	39,8	39,2	40,5	-0,6	0,0
Mäe-, ehitus-, tootmis- ja veonduslihttöölised	40,4	40,3	39,9	39,3	38,6	-0,1	-1,8
Tootlustuse abitöölised	40,2	38,9	42,0	41,6	36,6	-1,3	-3,6
Prügivedajad jms lihttöölised	41,4	38,6	40,4	39,2	38,5	-2,8	-2,9

Selleks, et hinnata, kas 2018. aastal toimunud maksureformil oli ka tegelikult mõju täisajaga töötavate inimeste töötundidele, arvestades nende kuulumist vastavasse palgagruppi, viisime läbi regressioonanalüüsi, mille üldine kuju oli järgmine:

- $nädalas\ töötatud\ tunnid = aasta\ fiktiivne\ muutuja + palgagrupi\ fiktiivne\ muutuja + (palgagrupi\ fiktiivne\ muutuja \times periood\ pärast\ reformi + muud\ selgitavad\ tegurid)$

Regressioonimudeli analüüsimisel eeldasime, et kui muutuja *palgagrupi fiktiivne muutuja x periood pärast reformi* on oluline ning negatiivse märgiga, siis võib arvata, et reformil oli negatiivne mõju töötundide osas. Analüüsi käigus katsetasime erinevaid mudeli kujusid eelkõige muude selgitavate

tegurite osas. Lõpuks aga valisime mudeli, kus selgitavate tegurite arv on kõige suurem. Mudelisse kuulusid järgmised selgitavad muutujad (tabel 20):

**Tabel 20. Regressioonimudeli kirjeldus**

Tunnus	Kirjeldus
Aasta	Aastad 2018, 2019, 2020 (vrd: 2017)
Palgagrupid	Teine palgagrupp (1201-2099 eurot), kolmas palgagrupp (üle 2100 euro) (vrd: esimene palgagrupp (500-1200 eurot))
Fiktiivne muutuja palgagrupp x periood pärast reformi	Kolmas palgagrupp x periood pärast reformi, teine palgagrupp x periood pärast reformi (vrd: esimene palgagrupp x periood pärast reformi)
Sugu	Mehed (vrd naised)
Vanus	25-49 aastased, 50-74 aastased (vrd 15-24 aastased)
Lapsed	Alaealiste laste olemasolu (vrd pole alaealisi lapsi)
Juhtimiskohustused	On juhtimiskohustusi (vrd pole juhtimiskohustusi)
Haridus	Keskharidus, keskeri haridus, kõrgharidus (vrd põhiharidus või madalam)
Tervis	Olulised piirangud tervise tõttu; piirangud tervise tõttu, aga mitte olulised (vrd pole piiranguid tervise tõttu)
Amet	Sõjaväelased, juhid, tippspetsialistid, keskastme spetsialistid, ametnikud, põllumajanduse oskustöölised, käsitöölised, operaatorid (vrd lihttöölised)
Töökoha sektor	Sekundaarsektor, tertsiaarsektor (vrd primaarsektor)

Mudeli analüüsimisel arvutasime klasterdatud standardvead. Regressioonimudeli analüüsimisel selgus, et paljud muutujad ei olnud töötundide selgitamisel statistiliselt olulised ning samuti oli mudeli üldine  $R^2$  pigem madal. Muutuja, millega üritasime mõõta reformi mõju töötundidele, ei olnud statistiliselt oluline. Mudelist selgub, et aastate lõikes on keskmine töötundide arv vähenenud, seda näitas tegelikult ka juba eelnevalt esitatud kirjeldav statistika. Samal ajal on näha, et aastas keskmiselt töötasid kõrgemasse palgagruppi kuulunud inimesed rohkem võrreldes esimesse palgagruppi kuulunutega. Samuti on näha, et mõnevõrra rohkem töötavad mehed. Töötunde on aastas keskmiselt olnud vähem neil, kellel on alaealised lapsed, kellel on tegevuspiirangud, mis on seotud nende tervisega (tabel 21).

**Tabel 21. Regressioonimudeli tulemused**

Muutuja	Koefitsient	Standardviga
Vabaliige	41,85	0,407
Aasta 2018	-0,65***	0,123
Aasta 2019	-0,50***	0,122
Aasta 2020	-1,27***	0,143
Teine palgagrupp	0,73***	0,159
Kolmas palgagrupp	1,63***	0,291
Kolmas palgagrupp x periood pärast reformi	-0,03	0,131
Teine palgagrupp x periood pärast reformi	-0,08	0,082
Mehed	0,81***	0,097
Vanusegrupp 25-49	0,21	0,206
Vanusegrupp 50-74	0,27	0,205
Alaealiste laste olemasolu	-0,36***	0,097
Juhtimiskohustused	0,54***	0,107
Sekundaarsektor	-1,71***	0,327

Muutuja	Koefitsient	Standardviga
Tertsiaarsektor	-1,44***	0,327
Keskharidus	-0,25	0,164
Keskeri haridus	-0,15	0,228
Kõrgharidus	-0,53***	0,188
Olulised piirangud tervise tõttu	-0,71**	0,293
Piiratud tervise tõttu, aga mitte oluliselt	-0,06	0,129
Sõjaväelased	0,36	0,727
Juhid	-1,49***	0,236
Tippspetsialistid	-2,04***	0,209
Keskastme spetsialistid	-0,71***	0,206
Teenindustöötajad	-0,76**	0,232
Ametnikud	0,94***	0,233
Põllumajanduse oskustöölised	-0,42	0,738
Käsitöölised	-0,98***	0,203
Operaatorid	0,29	0,207
N=38 137	R <sup>2</sup> : 0,03	Kohandatud R <sup>2</sup> : 0,02

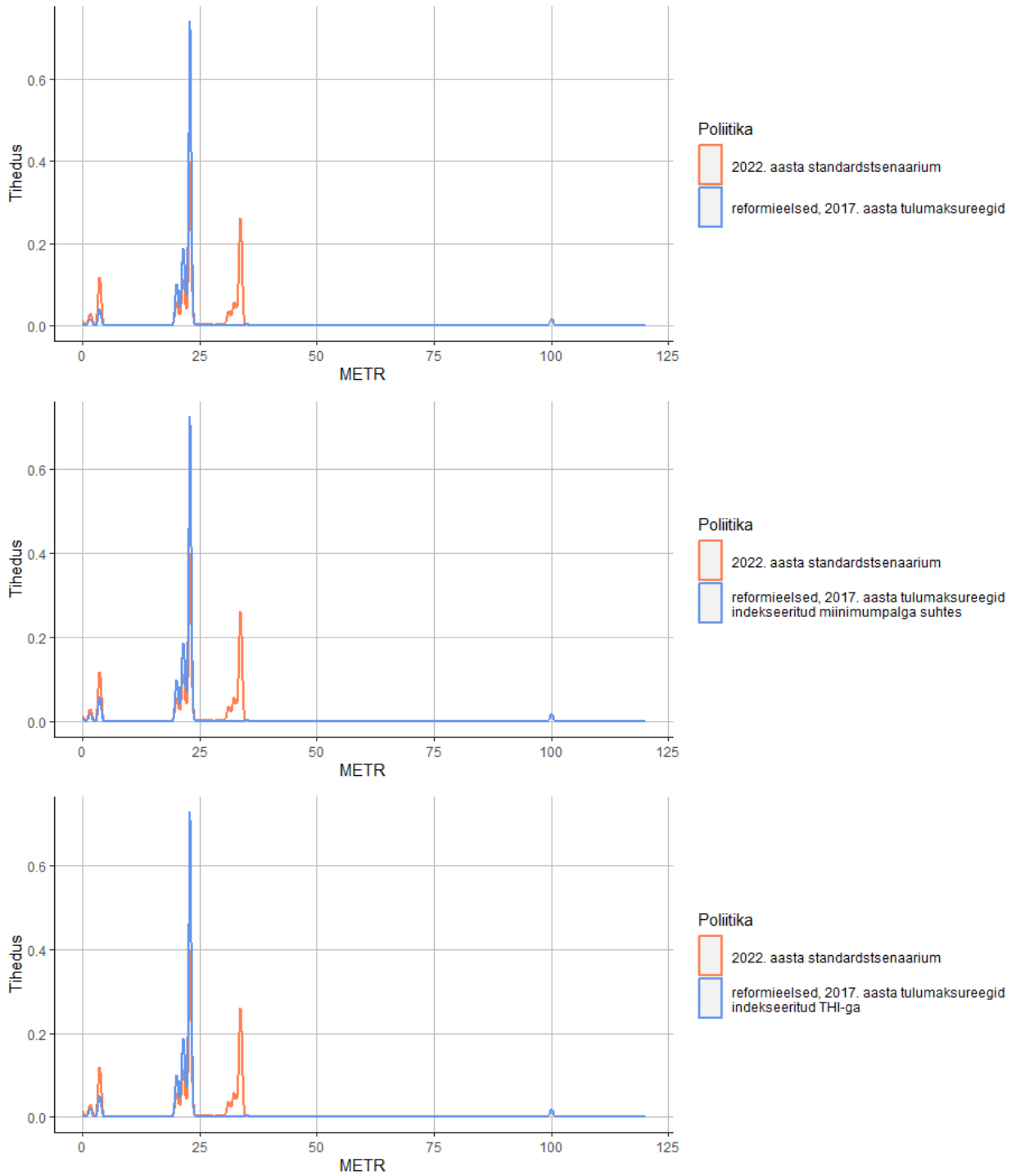
\*\*\* näitab, et tulemus oli statistiliselt oluline olulisusnivool 0,01, \*\*näitab, et tulemus oli oluline olulisusnivool 0,05. Standardvead on klasterdatud standardvead.

### Järeldame, et 2018. aasta maksuvaba tulu reformil ei ole üheselt ilmnevat mõju töötundide muutusele. Töötundide hulka mõjutavad pigem teised muutujad.

Järgnevalt analüüsimme **tegelikku piirmaksumäära muutust** (ehk efektiivne marginaalne maksumäär, *marginal effective tax rates* – METR), mis näitab, kui suurest osast täiendavast töisest sissetulekust jäädakse ilma tingituna täiendavatest maksudest. METR-i arvutamiseks kasutasime EUROMOD-i programmi lisamoodulit MTR<sup>13</sup>, millega arvutasime eelnevalt kirjeldatud nelja tingimuse alusnäitajatega METR-i tulemused.

Analüüsi tegemisel jätsime välja inimesed, kes ei töötanud (sissetulek 0) ning välja filtreerisime ka kõrvalekaldeid sisaldavad andmed. See tähendab, et välja jätsime isikud, kelle METR-i skoor on alla 0 ja üle 150. Iga reformieelse stsenaariumi tihedusgraafikuid võrreldi 2022. aasta standardgraafikuga, mille tulemused on esitatud järgneval joonisel 29.

<sup>13</sup> MTR: [https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-01/MTR\\_add-on\\_note\\_I4.0%2B.pdf](https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-01/MTR_add-on_note_I4.0%2B.pdf)



**Joonis 29. Valitud poliitikareeglite ja indekseerimise tingimustel arvatud METR skooride kattuvus 2022. aastal kehtiva METR skooriga (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)**

Kõik kolm kontrafaktuaalset stsenaariumi (simulatsiooni) andsid väga sarnase tulemuse, kusjuures 2022. aasta baasstsenaarium tekitas nn maksuküüru tõttu 32–34%-lise täiendava jaotuse. Reformieelse maksusüsteemi andmetes täiendav jaotus puudus. Peale selle 2022. aasta standardväärtuste ja reformieelsete simulatsioonide keskmiste väärtuste vahel suuri erinevusi ei ole. Esinevad üksnes väikesed erinevused, mis ei ole märkimisväärsed.

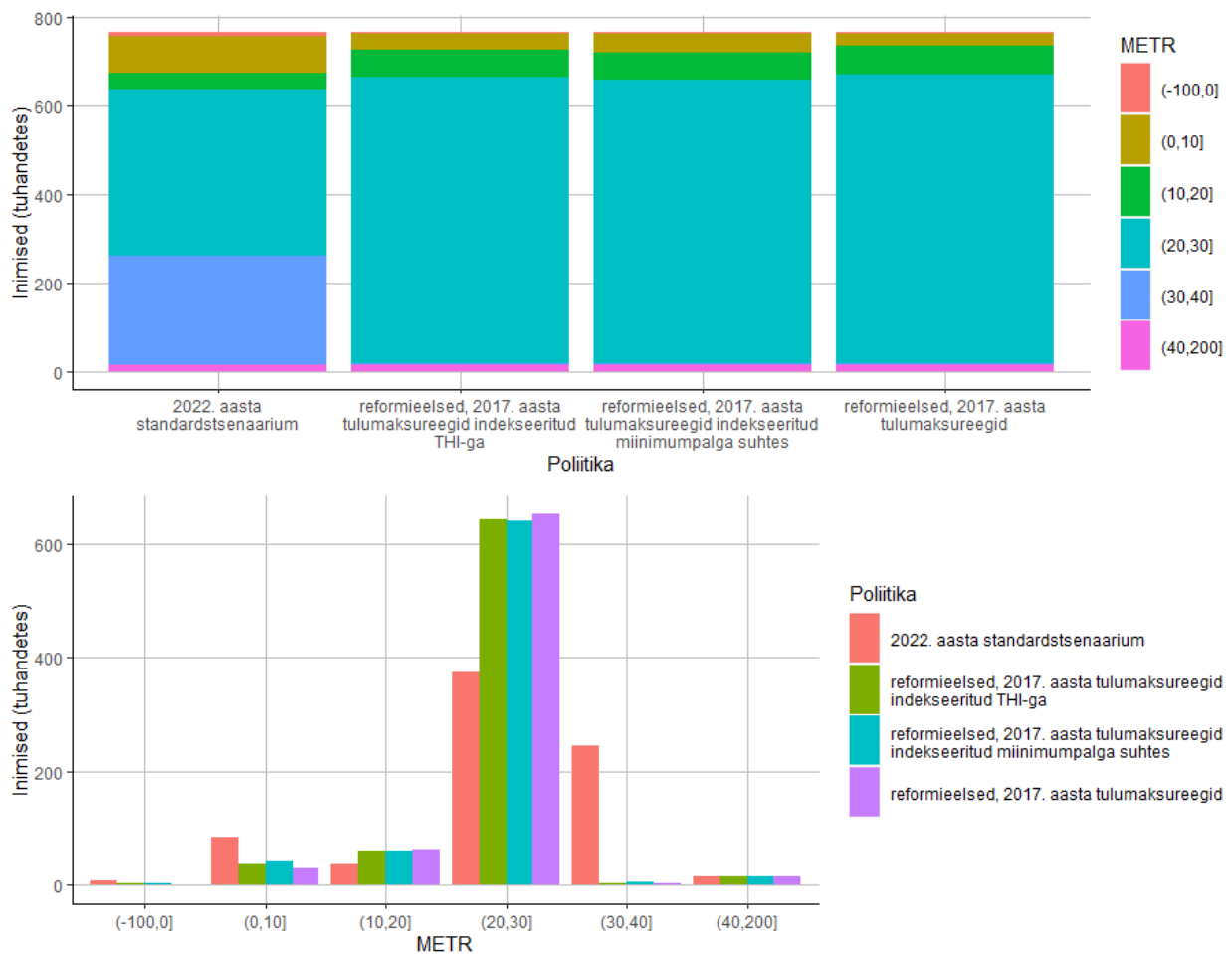


Viidi läbi kolm kahe valimi Welchi t-testi, et METR-i skoori 2022. aasta standardstsenaariumi ja kõigi kolme reformieelse simulatsiooni vahel. Standardstsenaariumi ( $M = 24,59$ ) ja kõigi kolme simulatsiooni vahel oli märkimisväärne erinevus:

- 1) reformieelsete, 2017. aasta tulumaksureeglite puhul ( $M = 22,89$ );  $t(16320) = 8,765$ ,  $p < 0,001$ ;
- 2) reformieelsete, 2017. aasta tulumaksureeglite puhul, mis on indekseeritud miinimumpalga suhtes ( $M = 22,50$ );  $t(16360) = 10,757$ ,  $p < 0,001$ ;
- 3) reformieelsete, 2017. aasta tulumaksureeglite puhul, mis on indekseeritud THI-ga ( $M = 22,63$ );  $t(16356) = 10,09$ ,  $p < 0,001$ .

Kõigi reformieelsete stsenaariumide keskmine oli veidi madalam (ligikaudu kaks protsendipunkti) kui 2022. aasta standardsimulatsioon. See näitab, et tööturul võib toimuda mõningaid muutusi, mis tulenevad veidi kõrgemast keskmisest efektiivselt maksu piirmäärast. Kuna muutus on nii väike, ei pruugi see tööturu statistikas mõõdetavalt või asjakohaselt avalduda.

Lisaks analüüsisime erinevuste visualiseerimiseks igasse 10%-lisse METR-i skooride vahemikku kuuluvate inimeste osatähtsust ja absoluutarvu (joonis 30).



**Joonis 30. Valitud poliitikareeglite ja indekseerimise tingimustel arvatud METR skooride vahemikku kuuluvate inimeste osatähtsust ja absoluutarvu** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Joonis 30 esitatud jaotusest näeme, et reformieelsete stsenaariumide tulemused on väga sarnased, mis ühtlasi tähendab, et tulumaksu indekseerimine miinimumpalga või THI-ga ei muuda inimeste arvu METR-i skooride jaotuses. Võrreldes tulemusi 2022. aasta kehtivate poliitikareeglite tingimustes arvatud METR-i skooridega, siis näeme, et METR-i skooride vahemikus 30–40% on tekkinud uus tulp inimesi (üle 200 tuhande). Tegemist on samade inimestega, kes tihedusgraafikul moodustasid 32–34% jaotuse (joonis 29), see on jällegi maksuköverast tingitud tulemus. Erinevused madalamate METR-i skooride puhul on tingitud tulumaksu (vabastuse) vähesest varieerumisest, kuigi selle mõju on selgelt väiksem kui METR-i skooride kõveral.

**METR-i skooridest järeldame, et 2018. aasta maksuvaba tulu reformi maksuköverast tingituna tõusis mõnevõrra töötavate inimeste maksumäär. Eelnevalt esitatud analüüsi kohaselt ei avaldanud see tõus aga tegelikku mõju tööturule töötatud tundides.**

### 3.2.4. Mõju ettevõtjate vaatest

Kui eelnevalt on analüüsitud maksuvaba tulu reformi kvantitatiivseid mõjusid, siis alljärgnevas lühiülevaates on sellele lisatud ettevõtjate kvalitatiivne hinnang maksumuudatusele nii raamatupidamisliku koormuse kui ka üldisema vaate osas.

Enamik intervjueritud raamatupidajaid märkis, et nende **töökoormus suurenes eelkõige vahetult pärast maksuvaba tulu reformi** 2018. aastal. Arvutusliku töö tegid ära küll ettevõtetes kasutusel olevad raamatupidamisprogrammid, ent **raamatupidajad pidid sageli tegelema selgitustööga**, kuna töötajatel tekkis seoses reformiga palju küsimusi. Enamuses olid need küsimused seotud maksuvaba tulu suurusega, eelkõige olukordades, kus töötajal oli samaaegselt mitu sissetulekuallikat. Aja jooksul on nende küsimuste hulk vähenenud ning enam ei mõjuta maksuvaba tulu reform eriti raamatupidajate töökoormust. Mõned intervjueritavad märkisid, et ettevõtete halduskulud suurenesid raamatupidamisprogrammide muudatuste tõttu.

Enamik intervjueritud raamatupidajatest ja ettevõtjate esindajatest eelistaks minna tagasi süsteemi juurde, kus maksuvaba tulu oleks kõigile töötajatele sama, olenemata nende sissetulekust. Seda pooldatakse eelkõige **lihtsuse ja selguse** eesmärgil: praegust süsteemi peetakse töötajate jaoks keeruliseks. Töötajate sissetulekud võivad kuu jooksul varieeruda, mistõttu ei pruugi nad teada, kui palju maksuvaba tulu taotleda. Seetõttu taotletakse sageli võimalikult väikest maksuvaba tulu summat, eeldades, et see raha saadakse tagasi tulumaksudeklaratsiooni esitamisel. Üks intervjueritav märkis, et seda võiks kirjeldada kui intressivaba laenu, mida riik saab.

Mõned intervjueritavad rõhutasid lihtsa maksusüsteemi tähtsust, sest selge ja läbipaistva süsteemi korral usaldavad inimesed seda rohkem.

*„Üldreegel on olnud see, et mida lihtsam on süsteem, [...] seda kõrgem on maksukuulekus. Teiselt poolt, mida lihtsam, läbipaistvam ja selgem on süsteem, seda väiksem on maksupettuste hulk või maht ja nende avastamine on ka oluliselt lihtsam, mida selgem ja ühetaolisem süsteem on.“*

Teisalt tõid mõned välja, et **praegune süsteem on madalapalgaliste suhtes õiglasem**. Kuigi enamik toetas ühetaolist maksuvaba tulu, pakkusid mõned välja, et see võiks olla seotud keskmise

või miinimumpalgaga. Praegu on maksuvaba tulu arvestus staatiline, ilma majanduslike muutuste ja keskmise palga tõusu arvesse võtmata.

Füüsilise isiku tulude deklareerimine ei läinud isikule keerulisemaks, sest maksukohustust või enamakse summat arvutab programm mitte inimene ise. Keerulisemaks muutus programm, mis võttis arvesse isikule õige maksuvaba tulu summa.

Kirjalikult küsisime reformi mõjude kohta andmeid EMTA-st, kus otseselt reformi tehniliste ja inimeste küsimustega tegeletakse. EMTA tööjaotuses tõi maksureform 2019. aastal koormust juurde eelkõige teeninduses, kuna kliente tuli rohkem nõustada. Nõustamist tingis ka uue rakenduse "minu sissetulekute" loomine, mille alusel saadeti eraisikutele teavitusi, kes olid maksuvaba tulu rohkem kasutanud kui seadus lubab. Minu sissetuleku rakendus võimaldab inimesele aasta kestel kontrollida tööandja poolt deklareeritud sissetulekuid, kinnipeetud maksusid ja maksuvaba tulu kasutamist. EMTA panustab palju ka koolitustesse, kodulehe selgitustesse ning videojuhise tegemistele. Küsimusele, kuivõrd on inimesed harjunud maksuvaba tulu reformi tingimustega arvati, et 2019. aastal olid inimesed pigem konservatiivsed maksuvaba tulu kasutamisel aasta kestel, et ära hoida tulumaksu juurdemaksmist füüsilise isiku tuludeklaratsiooniga. Tänapäevaks ollakse üldjuhul kursis maksuvaba tulu kasutamise võimalustega. Kaebuste hulk ei ole kasvanud märgatavalt.

EMTA on administreeriva asutusena kursis maksusüsteemiga seotud tehniliste lahenduste realiseerimises, mistõttu küsisime arvamust selles osas. Arvamus oli ootuspärane, st et mida lihtsam on maksusüsteem ja selle parameetrid, seda lihtsam on koostada tehnilist lahendust. Ühtlasi on lihtsam hallata muudatusi ja hoida programme töös. Samas on võimalik luua paindlike süsteeme, milles on võimalik luua täiendavaid parameetreid ja seadistusi. Lisaks arvati, et nt staatilised tulu- ja sotsiaalmaksu parameetrid ning nende muutmine indekseerituks, on poliitiline otsuse koht. Administreerimisel ei ole indekseeritud või konkreetseks ajaperioodiks fikseeritud parameetri väärtuse muutmisel suuri erinevusi, kui arvutusloogika ei muutu.

Maksuvaba tulu reformi mõju seoste osas teiste hüvitistega viidati, et maksuvaba tulu kasutamine või mitte kasutamine ei anna otsest mõju toetustele või hüvitistele. Viimast mõjutab isiku sissetulek. Toetuste või hüvitiste osas peaksid seisukoha võtma Sotsiaalkindlustusamet või Töötukassa, kus otseselt valdkonnapõhiselt tegeletakse.

## 4. POTENTSAALSETE TULEVIKUREFORMIDE PROGNOOSID KOOS POLIITIKASOOVITUSTEGA

### 4.1. Stsenaariumite kirjeldus

Potentsiaalsete maksureformide leidmiseks keskendusime koostöös tellijaga uute lahenduste leidmisele, mis võiksid aidata kaasa eesmärkide täitmisele nagu madalama sissetulekuga leibkondade maksukoormuse vähendamine, sotsiaalmaksuga seotud võimalikud muudatused, st eelkõige alam- ja ülempiiride muutmist ja lihtsustamist (koos optimaalse maksukoormusega), aga ka progressiivse maksureformi rakendamise võimalused.

Eelmärgitud eesmärkidest juhindudes määrasime kolm potentsiaalset stsenaariumit, mis on järgmised:

- 1) sotsiaalmaksu ülemmäära kehtestamine ja alammäära kaotamine, sealhulgas erinevate ülemmäärade mõju;
- 2) maksuvaba tulu taseme muutmine ja lahendused nn maksuküüru kaotamiseks;
- 3) progressiivse maksureformi stsenaarium.

Märgitud stsenaariumide analüüsimisel kasutati EUROMOD-i programmi ja mikrosimulatsioone, mis võimaldab muuta poliitilisi parameetreid, säilitades samal ajal kõik muud sisendid ja vajalikud parameetrid. Iga stsenaariumi tulemuste analüüsile eelneb lühike selgitus nende parameetrite kohta, mida stsenaariumide analüüsimiseks muudeti.

**Esimese stsenaariumi** eesmärk on uurida, kuidas mõjutaks erineva sissetulekuga leibkondasid see, kui Eestis kehtestataks sotsiaalmaksu ülempiir (sotsiaalmaksu lagi) ja kaotataks sotsiaalmaksu kohustuse alammäär (sotsiaalmaksu põrand). Kuigi analüüsi fookus on leibkondadel, siis antakse hinnang ka reformiga kaasnevatele muudatustele riigieelarve vaatest. Arvutuste tegemisel lähtutakse Eesti keskmisest brutopalgast 2021. aastal.

Stsenaariumiga kaasnevate mõjude uurimiseks arvestatakse järgmiste muudatustega:

- kehtestatakse sotsiaalmaksu lagi 3 kuni 6-kordse keskmise brutopalga määras. Arvutuslikult vaadatakse sotsiaalmaksu lae kehtestamise mõju ilma kohustusliku alammäärata koos 4-kordse keskmise brutopalga laega.

**Teise stsenaariumi eesmärk** on uurida, millised on tulumaksuvaba tulu suurendamise ja nn maksuküüru muutmise mõjud leibkondade sissetulekutele. Lisaks antakse hinnang muudatustega kaasnevatele mõjudele riigieelarvele. Stsenaariumiga kaasnevate mõjude uurimiseks arvestatakse kahe erineva muudatusega (alastsenaariumid) maksuvaba tulu määramisel:

- maksuvaba tulu suurendatakse 700 euroni kuus;
- maksuvaba tulu seotakse alampalgaga (654 eurot 2021. aastal).

Nn maksuküüru vältimiseks kasutasime skeemi, kus maksuküür kaotatakse kõikide jaoks ühtlase maksuvaba tulu piirsummaga. Teiseks variandiks kasutasime indekseerimist, kus praeguse

tuluvahemiku 1200 kuni 2100 eurot kuus asemel määratletakse „maksuküüru“ alumiseks piiriks Eesti keskmine palk (arvutuste tegemisel lähtutakse Eesti keskmisest brutopalgast 2021. aastal) kuus ja ülemine piir nihkub vastavalt sellele edasi.

**Kolmanda stsenaariumi eesmärk** on hinnata leibkondade sissetulekute muutust konkreetse progresseeruva tulumaksusüsteemiga. Kasutatakse lihtsat kolme astmelist versioon, kus maksuvaba miinimum on 725 eurot kuus, teine tulumaksu aste algab sellest punktist ja ulatub kuni eelmise aasta keskmise palga kahekordse tasemeni (antud juhul 2-kordne 2021. aasta keskmine brutopalk 1548 eurot kuus) ning kolmas aste on kõik sellest tasemest kõrgemad sissetulekud. Vastavad tulumaksu määrad on järgmised: 0%, 20% ja 30%.

Järgnevalt on esitatud stsenaariumite tulemuste analüüs.

## 4.2. Stsenaariumite analüüs

### 4.2.1. Sotsiaalmaksu ülemmäär

Sotsiaalmaksuga maksustatakse Eestis töötamisest ja ettevõtlusest saadud tulu. 2023. aastal on sotsiaalmaksu minimaalse kohustuse aluseks olev kuumäär 654 eurot, st sotsiaalmaksu minimaalne kohustus tööandja jaoks on 215,82 eurot kuus (33% kuumäärast). Sotsiaalmaksu maksjatele on kehtestatud sotsiaalmaksu määr 33%, mille osas on väheseid erandeid (rakendatakse ka 20% ja 13% määra). Sotsiaalmaksu tasub riigile tööandja (sh FIE, riigiasutus ja kohaliku omavalitsuse asutus). Lisaks saab kasutada sotsiaalmaksusoodustust vähenenud töövõimega ja nn töötuna arvel olevate isikute suhtes, kes teevad piiratud perioodil nn tööampse (kuni kaheksa tööpäeva kuus). Lisaks on olemas erandid, kus kasutatakse mõnevõrra teistsugust arvutusloogikat. Juhul, kui tegelik töötasu on sotsiaalmaksu miinimumkohustuse baasumast väiksem, siis arvutatakse miinimumkohustus sotsiaalmaksu kuumäära alusel, mis leitakse järgmiselt: 654 eurot/30 päevaga = 21,80 eurot päev. Juhul, kui töötaja töötas nt 7 päeva, siis miinimumkohustus on 152,6 eurot ning kui tegelik töötasu oli sellest väiksem, siis sotsiaalmaksu tasutakse 152,6 eurolt 33% ehk 50,3 eurot. Käesolevas analüüsis me eranditega ei arvestanud.

Stsenaariumi tingimustes kasutasime sotsiaalmaksu ülemmäärasid, mis olid seotud Eesti keskmise palgaga. Aluseks võtsime 2021. aasta keskmise brutopalka, mis oli Statistikaameti andmetel 1 548 eurot kuus. Mikrosimulatsioonis võtsime EUROMOD-i programmis kasutusele maksimaalse baasmäära parameetri, mille saime märgitud keskmise palga ja stsenaariumis kindlaks määratud kordajaga (nt kolmekordne lagi võrdub 4 644 eurot). Uus parameeter annab tulemuseks teoreetilisest maksimummäärast ja lihtsustatud meetodil arvutatud sotsiaalmaksu summast väiksema taseme. See uus parameeter asendas kõikidel juhtudel viited vanale maksubaasile. Sarnast meetodit kasutasime ka FIE-de sotsiaalmaksu arvutamisel. Sotsiaalmaksu määra suurendamisel võtsime arvesse nii esimese kui ka teise samba pensionimakseid. Töötuskindlustusmaksete võimalikku muutust me ei arvestanud.

Lisaks alusstsenaariumidele või erinevatele kordajatele viidi läbi üks alusstsenaarium neljakordse keskmise palgaga, mille puhul kaotati ühtlasi sotsiaalmaksu alammäär.

Sotsiaalmaksu stsenaariumi tulemuste tõlgendamisel on oluline tähele panna, et **Eestis kasutusel olev sotsiaalmaksu arvestus ei mõjuta isiku brutopalka ja sellest arvestatavat netopalka**. Siinkohal sotsiaalmaksu mõju tekib otseselt tööandjatele, kellel on võimalik nt sotsiaalmaksu kulude kokkuhoiu abil teha täiendavaid investeeringuid, saada suuremat kasumit või siis võimaldada kõrgemat brutopalka. **Siinkohal ei saa eeldada tööandaja ühest käitumist ja pikem diskussioon ning prognoos ei oma täiendavat väärtust**. Veelgi enam, sotsiaalmaksu vähendamise korral ei saa eeldada, et riigieelarve tulude vähenemist kompenseeriks mingil viisil kaudsed maksud, mis tuleksid tarbijate poolt lisanduvast tarbimisest.

Stsenaariumi ühendavaks tulemuseks on **riigieelarvesse tulude vähenemine, mis on 600–800 miljonit eurot aastas** (tabel 22). See tuleneb peaaegu täielikult tööandjate sotsiaalkindlustusmaksetest, väike osa maksu vähenemisest tuleneb töötajate sissetulekust (II samm) ja tühine osa FIE-de sotsiaalkindlustusmaksetest (välja arvatud miinimumbaasmäärata alaskeemi puhul). Märkige ära, et lisaks iga stsenaariumi tõi kaasa tulumaksu tulude väga väikese suurenemise, mis on samuti tingitud töötajate kokkuhoiust seoses maksetega II sambasse.

**Tabel 22. Sotsiaalmaksu ülemise piirmäära rakendamise mõju maksude laekumisele riigieelarvesse** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Liigid	2022 kehtiv	3x-palk	4x- palk	4x-palk ja alam-määrata	5x-palk	6x-palk
<b>Riigieelarvesse laekuv ja sotsiaalkindlustusmaksude tulu</b>	<b>7 006,9</b>	<b>6 322,6</b>	<b>6 375,8</b>	<b>6 177,1</b>	<b>6 400,8</b>	<b>6 414,6</b>
... otsesed maksud	2 297,9	2 299,6	2 298,9	2 299,1	2 298,6	2 298,5
... töötaja poolne töötuskindlustusmaks	395,9	387,6	390,7	390,7	392,1	392,9
... FIE sotsiaalkindlustusmaksed	20,7	20,9	21,1	13,6	21,1	21,1
... muud sotsiaalkindlustusmaksed	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
... tööandja sotsiaalkindlustusmaksed (ei ole osa netotulu arvestusest)	4 292,5	<b>3 614,6</b>	<b>3 665,2</b>	<b>3 473,7</b>	<b>3 689,0</b>	<b>3 702,2</b>

Hindasime mõju ka leibkondade sissetulekule, aga nagu eelnevalt mainitud, siis Eestis kehtiva sotsiaalmaksusüsteemi puhul ei ole mõju otsene. Kehtivas süsteemis, kui sotsiaalmaksu tasub tööandja, erist mõju töötajate sissetulekutele ja sealt edasi leibkondadele käesolev stsenaarium ei avalda (tabel 23). Väga minimaalne mõju sissetulekutele tuleneb sellest, et kõrgeima sissetuleku juures mõjutab maksude ülemäär ainult kõrgeima sissetuleku saajate maksumäär. Alates juba kolmekordse keskmise palga stsenaariumist piirdub see kahe ülemise detšiiliga. Lisaks piirdub see kasutatava sissetuleku osas kõrgeime detšiiliga (X detšiil) ja ainult niivõrd, kuivõrd säätetakse II samba pensionimaksude pealt väikeseid summasid.

**Tabel 23. Leibkondade netosissetulek leibkondade sissetulekudetsiilide löikes sotsiaalmaksu ülemise piirmäära rakendamisel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	2022 kehtiv	3x-palk	4x- palk	4x-palk ja alammäärata	5x-palk	6x-palk
I	435,8	435,6	435,6	438,3	435,6	435,6
II	632,6	632,6	632,6	633,4	632,6	632,6
III	770,0	770,0	770,0	770,7	770,0	770,0
IV	919,5	919,5	919,5	920,2	919,5	919,5
V	1080,1	1080,0	1080,0	1080,2	1080,0	1080,0
VI	1227,7	1227,7	1227,7	1227,7	1227,7	1227,7
VII	1395,9	1395,9	1395,9	1396,2	1395,9	1395,9
VIII	1618,0	1618,0	1618,0	1618,1	1618,0	1618,0
IX	1957,9	1957,9	1957,9	1958,3	1957,9	1957,9
X	3140,2	3147,3	3144,7	3144,5	3143,5	3142,9
<b>Keskmine</b>	<b>1317,4</b>	<b>1318,1</b>	<b>1317,8</b>	<b>1318,5</b>	<b>1317,7</b>	<b>1317,7</b>

Hindasime mõju riigieelarvesse laekuva sotsiaalmaksu jaotuse osas, mis omakorda on seotud sissetulekutega. Kahjuks praeguses süsteemis, kui sotsiaalmaksu tasub töandja, sotsiaalmaksu tasumisega leibkondade maksukoormuse jaotuses olulisi muutuseid ei avaldu (tabel 24).

**Tabel 24. Riigieelarvesse laekuva sotsiaalmaksu jaotus leibkondade sissetulekudetsiilide löikes sotsiaalmaksu ülemise piirmäära rakendamisel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	2022 kehtiv	3x-palk	4x- palk	4x-palk ja alammäärata	5x-palk	6x-palk
I	2,3%	2,4%	2,4%	1,4%	2,4%	2,4%
II	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	2,1%	2,1%
III	3,2%	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
IV	5,9%	6,0%	6,0%	5,8%	5,9%	5,9%
V	7,5%	7,7%	7,6%	7,7%	7,6%	7,6%
VI	9,0%	9,2%	9,2%	9,3%	9,1%	9,1%
VII	10,7%	10,9%	10,8%	10,9%	10,8%	10,7%
VIII	13,9%	14,2%	14,1%	14,3%	14,0%	14,0%
IX	17,6%	17,9%	17,8%	17,9%	17,7%	17,7%
X	27,9%	26,4%	26,9%	27,4%	27,2%	27,3%

Järeldame, et hinnatud stsenaarium on üksnes ettevõtte sotsiaalmaksu kohustuse kärpimine, mille ainus ja väga väike mõju töötajatele on kõrgeima sissetulekuga töötajate sissetuleku mõningane suurenemine. Ainus erand sellest tulemusest on alamstsenaarium, mille puhul kaotatakse ka maksupõrand, kuigi see erandlikkus on täielikult tingitud sellest, et madalama sissetulekuga FIEd loobuvad minimaalsest sotsiaalmaksust. Seega võiks üksnes FIEde jaoks suunatud reformiga saavutada samasuguse mõju.

## 4.2.2. Maksuvaba tulu piirmäär ja maksuküüru muutmine

Stsenaariumi versioonides suurendasime maksuvaba tulu piirmäära (MVT) võrreldes 2022. aastal kehtinud määraga. Stsenaariumi kahes versioonis on MVT 700 eurot kuus. Brutotulu, mis ületab 700 eurot kuus, maksustatakse stsenaariumis 20%-lise maksumääraga (olenemata muudest soodustustest). Funktsionaalselt on EUROMOD-i programmis lihtne kohandada tulumaksuvaba miinimumi parameetrit. Sisuliselt on tegemist suures osas parameetrite seadmise protsessiga, mis teisendab praegu kehtiva süsteemi 2017. aasta tulumaksusüsteemi – koos maksuvaba tulu piirmäär olulise suurendamisega.

Alusstsenaariumide hulgas on üks eraldi tingimus, mille puhul säilitatakse 700 euro suurune maksuvaba tulu kuus, kusjuures rakendaks maksuvaba tulu kõverat täiendava nn aknana, mis on indekseeritud eelmise aasta keskmise palgaga (st 1548 eurot kuus 2021. aastal). Akna ülemine piir suureneb samuti vastavalt keskmisele palgale. Teised kaks allstsenaariumi on muus osas identsed kahe eelneva stsenaariumiga, kuid neis kasutatakse maksuvaba miinimumina eelmise aasta miinimumpalka (st 654 eurot kuus 2021. aastal). Üks on koos maksukõveraga (indekseeritud keskmise palgaga) ja teine ilma.

Mikrosimuleeritud tulemustest näeme, et riigile laekuv tulumaks väheneb kõigi vaadeldud stsenaariumi tingimuste korral võrreldes 2022. aasta tegelike tuludega. Makstulude laekumise vähenemine on märkimisväärne 300–650 miljonit eurot aastas (tabel 25). Kuigi võib eeldada, et seda kompenseerib vähemalt osaliselt tarbimise suurenemine (ja seega kaudsete maksude tulude suurenemine), vähenevad riigisektori tulud igal juhul. See ei ole tingimata halb tulemus, kuid käesoleval hetkel peab arvestama niigi pingelise eelarve situatsiooniga, mis ei ole see tõenäoliselt Eesti valitsuse jaoks soovitud tulemus. Isegi tulude märkimisväärse vähenemise korral võib muudatustel siiski olla palju soovitavaid mõjusid.

**Tabel 25. Maksuvaba tulu piirmäär tõstmise ja indekseerimise mõju maksude laekumisele riigieelarvesse** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

	2022 kehtiv	700 MVT	700 MVT+ keskmise palga indeks	Min.palk MVT	Min.palk MVT+ keskmise palga indeks
<b>Riigieelarvesse laekuv maksude ja sotsiaalkindlustus-maksete tulu</b>	<b>7 007,0</b>	<b>6 333,9</b>	<b>6 650,9</b>	<b>6 402,9</b>	<b>6 699,1</b>
... otsesed maksud (tulumaks)	2 297,9	1 624,7	1 941,8	1 693,8	1 990,0

Leibkondade vaates vaesuse määr võrreldes praeguse tasemega (19,2%) vähesel määral suureneb ja seetõttu ei saavutata olulist positiivset efekti antud tingimuste rakendamise. **Siin tuleb arvestada, et suhtelise vaesuse määr liigub kaasa riigi keskmise palga tasemega ja kui maksud on indekseeritud keskmise palgaga, siis ei ole võimalik vaesuse taset muuta.**



**Tabel 26. Suhtelise vaesuse määra simulatsiooni tulemused valitud maksuvaba tulu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Leibkonna tüüp	2022 kehtiv	700 MVT	700 MVT+ keskmise palga indeks	Min.palk MVT	Min.palk MVT+ keskmise palga indeks
Kõik kokku	19,2%	20,2%	19,5%	20,1%	19,4%
Lapsed (alla 18-aastased)	13,7%	14,8%	14,3%	14,8%	14,2%
Tööealised	14,5%	15,3%	14,6%	15,3%	14,6%
Majanduslikult aktiivsed tööealised (18-64-aastased)	10,6%	11,1%	10,5%	11,1%	10,5%
Eakad, 65-aastased ja vanemad	39,0%	40,7%	39,7%	40,5%	39,4%
Vaesuse piir	692,8	725,5	716,8	721,5	713,3
Vaesuse lõhe	18,67%	19,6%	19,3%	19,3%	19,2%

Kui vaatleme tasutava tulumaksu osatähtsust sissetulekudetsiilide lõikes, siis on maksukoormuse **nihkumine alumistelt detšiilidest ülemistele detšiilidele küllaltki oluline**. I–V sissetulekudetsiili jäävad leibkonnad maksaksid oluliselt väiksemat osa kogu maksukoormusest, samas kui VI–VIII detšiilis olevad leibkonnad maksaksid umbes sama palju kui kehtiva poliitika korral, kuid IX ja X detšiilis olevad leibkonnad maksaksid märkimisväärselt suuremat osa (tabel 27). Ilma tulumaksumäära tõusuta võib seda mõista nii, et alumistesse detšiilidesse (nt 50% leibkondadest) maksab vähem makse tulenevalt maksuvaba tulu summa suurenemisest, samas ülemistesse detšiilidesse kuuluvad leibkonnad tasuvad samas suurusjärgus ja oma sissetuleku suurust arvestades niivõrd osa ei saa. Ühtlasi see ei tähenda seda, et ülemistes detšiilides inimese kohta maksukoormus suureneks.

**Tabel 27. Tulumaksu summa jaotus (riigieelarves) sissetulekudetsiilide lõikes valitud maksuvaba tulu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	2022 kehtiv	700 MVT	700 MVT+ keskmise palga indeks	Min.palk MVT	Min.palk MVT+ keskmise palga indeks
I	0,38%	0,13%	0,13%	0,18%	0,15%
II	1,39%	0,35%	0,28%	0,43%	0,37%
III	1,97%	1,06%	0,96%	1,26%	1,12%
IV	3,80%	2,91%	2,61%	3,17%	2,88%
V	6,06%	5,28%	4,95%	5,60%	5,14%
VI	8,19%	7,55%	6,95%	7,66%	7,20%
VII	10,78%	10,06%	10,10%	10,16%	10,15%
VIII	14,39%	13,96%	14,34%	13,99%	14,37%
IX	19,55%	19,82%	21,01%	19,71%	20,73%
X	33,49%	38,89%	38,66%	37,83%	37,88%

Kuigi kõigi antud stsenaariumi tingimuste puhul toimub mõningane ümberjaotamine nii kasutatava sissetuleku kui ka maksukoormuse osakaalu osas, ei pruugi see olla piisav, et korvata nende rakendamisega kaasnevat olulist tulude vähenemist riigi eelarves. Kuigi maksuvaba tulu summa vähendab madalaima kümnenndiku maksukoormust ja nn maksuküüru välja lõikamine suurendab

tulumaksu tulused, ei ole tulemiks siiski täielikult progressiivne maksusüsteem. Nimelt maksukoormus algab jäsult maksuvaba tulu piirsumma järgselt (700 eurot) ja jätkub keskmise ja kõrgema sissetulekuga inimestele kehtiva tulumaksumäär (20%) ulatuses. Tegemist oleks nihutatud maksusüsteemiga. Modelleerimise tulem illustreerib ilmekalt ka seda, et riigieelarve tulu toetub piisavalt oluliselt madalama sissetulekutega inimestele. See tekitab poliitikakujundajate jaoks probleemi, sest kiiresti kasvav inflatsioon ja elukalliduse tõus võivad tingida vajaduse maksuvaba tulu taseme tõstmiseks. Samas ei ole ilma ebapopulaarse maksutõusuta või eelarvekärbeteta mujal kulude selline kasv riigile siiski jõukohane.

Hinnates leibkondade sissetuleku muutust, siis alumistes detšiilides paiknevates leibkondades leiab aset oluline netotulu suurenemine, mis on tingitud maksuvaba tulu kasvust (tabel 28). Esitatud andmete puhul tuleb tähele panna, et EUROMOD-i programmis ei ole algse sissetuleku hulgas pensione, mis lisanduvad n-ö tulumaksuvabalt netotulu hulka. Ülejäänud antud stsenaariumite detailsed andmed on esitatud Lisas 5.

**Tabel 28. Leibkondade sissetulekud ja osatähtsused sissetulekudestiilide valitud maksuvaba tulu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	2022 kehtiv				700 MVT			
	Algne sissetulek	Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal	Algne sissetulek	Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal
I	157,8	1,2%	553,9	3,9%	153,3	1,2%	559,5	3,7%
II	240,2	1,8%	824,3	5,8%	227,0	1,7%	838,9	5,6%
III	379,8	2,9%	855,8	6,0%	396,2	3,0%	892,3	6,0%
IV	744,6	5,6%	992,9	7,0%	741,9	5,6%	1039,5	7,0%
V	1008,0	7,6%	1164,3	8,2%	995,4	7,5%	1205,9	8,1%
VI	1230,9	9,3%	1293,6	9,1%	1223,7	9,2%	1354,0	9,1%
VII	1447,0	10,9%	1461,1	10,2%	1451,3	11,0%	1543,1	10,3%
VIII	1864,6	14,1%	1738,7	12,2%	1866,4	14,1%	1842,9	12,3%
IX	2338,7	17,6%	2098,6	14,7%	2338,0	17,6%	2221,9	14,9%
X	3845,6	29,0%	3306,7	23,1%	3864,2	29,2%	3462,7	23,2%
<b>Keskmine</b>	13257,3	<b>100,0%</b>	14289,8	<b>100,0%</b>	13257,3	<b>100,0%</b>	14960,7	<b>100,0%</b>

Tulude vähenemise võib osaliselt korvata kaudse maksustamise kaudu. Kuid kaudsete maksude andmetest ilmnes, et hetkel on mõju piiratud. Naiivne kaudsete maksude hinnang eeldab, et kõik vähenenud riigisektori tulud muutuvad otse tarbijakulutusteks, kuna sissetulekud suurenevad üks ühele. Seejärel maksustatakse kogu tarbimine 20%-lise käibemaksumääraga. See lihtsustab liigselt nii kulude kui ka kaudse maksustamise osakaalu.

Kaudsete maksude hindamiseks kasutasime kolme varianti lihtsustatud alusel. Lihtne proportsionaalne kaudsete maksude hinnang määrab kaudsete maksude osakaaluks 72% sissetulekust lähtuvalt. Siinkohal eeldame, et kaupu ja teenuseid maksustatakse 20%-lise käibemaksumääraga.

Detsiilide lõikes proportsionaalse kaudsete maksude hinnangu puhul määrasime kulude ja sissetuleku suhte vastavalt detšiilile, kusjuures alumistes sissetulekudetsiilides paiknevate leibkondade kulutuste osakaal sissetulekust on suurem ja ülemistes detšiilides väiksem. Sama loogika kehtib kaudsete maksude ja kulude suhte kohta, kuigi sel juhul ei eeldata täielikku 20%-list käibemaksumäärat. EUROMOD-i ITT-vahendi abil 2019. aasta andmete põhjal arvatud

proportsioonid sõltuvalt sissetulekudetsiilist ja jäid vahemikku 15,7–17,8%. Kaudsete maksude summa ja osatähtsus sõltub erinevate aktsiiside arvesse võtmisest. Hinnang ei ole kõige täpsem ja on võimalik, et siin on siiski kaudsete maksude mõju ülehinnatud. Näiteks esimese detšiili hinnanguline kulude ja sissetulekute suhe oli 1,26. Kuna kulutused ületavad sissetulekuid, tähendab see, et esimese kümnendiku elanikud tarbivad oma säästud ära. Sissetuleku suurenemine ei tooks sellisel juhul tõenäoliselt kaasa kulutuste suurenemist. Sellegi poolest on see hinnang võrdlusbaasiks stsenaariumide vaheliseks võrdlemiseks.

**Tabel 29. Tulumaksu ja kaudsete maksude hinnangud valitud maksuvaba tulu tingimustel (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)**

	2022 kehtiv	700 MVT	700 MVT+ keskmise palga indeks	Min.palk MVT	Min.palk MVT+ keskmise palga indeks
Otsesed maksud (tulumaks)	2297,9	1624,7	1941,8	1693,8	1989,9
Erinevus 2022 kehtiv		-673,1	-356,1	-604,1	-307,9
Naiivne kaudsete maksude hinnang		134,6	71,2	120,8	61,6
Lihne proportsionaalne kaudsete maksude prognoos		96,9	51,3	86,9	44,3
Detšiilis proportsionaalne kaudsete maksude prognoos		81,3	44,9	72,8	38,7

Näeme, et kaudsetest maksudest saadud tulude suurenemine ei vähenda siiski riigi tulude kaotusseisu oluliselt. Isegi kui võtta arvesse kõige ebatäpsemat, naiivset hinnangut, kompenseeriksid kaudsed maksud hinnatud jaotuse kohaselt vaid 20% saamata jäänud tuludest (tabel 29). Täpsemad, proportsionaalsed hinnangud, ainult suurendavad seda summat, kusjuures detšiilides põhineva proportsionaalse hinnangu järgi kompenseeriksid kaudsed maksud 12–13% kaotatud tuludest.

### 4.2.3. Progressiivne tulumaks

Kuigi eelnevalt analüüsitud maksuvaba tulu stsenaariumit võib mööndustega liigitada progressiivseks (sissetulekudetsiilides paiknevate leibkondade sissetuleku järgi), siis tegelik "progressiivne" stsenaarium eristub ehk kõige tuntuma progressiivsuse vormiga – mitme maksuastmega, millele on määratud eristuvad maksumäärad.

Hindamiseks esitatud stsenaarium on selle väga lihtne versioon, kus maksuvaba miinimum on 725 eurot kuus, teine tulumaksu aste algab sellest punktist ja ulatub kuni eelmise aasta keskmise palga kahekordse tasemeni (antud juhul 2-kordne 2021. aasta keskmine brutopalk 1548 eurot kuus) ning kolmas aste on kõik sellest tasemest kõrgemad sissetulekud.

Vastavad tulumaksu määrad on järgmised: 0%, 20% ja 30%.

Lisaks märgime ära, et sellistel tingimustel stsenaariumis ei teki nn maksuküüru. EUROMOD-i keskkonnas koostasime uued poliitika reeglid, mis kajastavad progresseeruvat maksusüsteemi. Ühtlasi lülitasime välja 2018. aasta reformi eelse kui ka järgse tulumaksupoliitika reeglid.

Lisaks tavapärasele „progressiivsele“ stsenaariumile pakume välja ühe alatingimuse, mis võimaldaks saavutada kohandatud piirmäärade ja maksumääradega sellise lõpptulemuse, mis oleks „tuluneutraalne“ – tulemus, mida oli raskem saavutada, kui algselt võib eeldada.

Jättes kõrvale tuluneutraalse alusstsenaariumi, näeme, et tulemus on suures osas võrreldav eelmise stsenaariumiga. Mõneti on see üllatav tulemus, kuna võiks ju eeldada, et iga stsenaarium, mille puhul 30% maksumäär on kehtestatud üle kahekordse keskmise palga suurusele sissetulekule, suurendaks kindlasti riigi tulusid märgatavalt. Kuna esialgne maksuvaba tulu summa on veelgi kõrgem kui eelmises stsenaariumis, siis ei piisa kõrgeima astme suhteliselt väikesest sissetulekute kogumist, et tulude vähenemist märkimisväärselt tasakaalustada (tabel 30). Tulemuseks on, et progressiivse tulumaksu tingimustes on tulumaksu laekumine riigieelarvesse 600 mln euro võrra madalam kui see on 2022. aastal kehtiva poliitika korral. Võib märgata, et „progressiivsed“ tulud on väga lähedased indekseeritud alampalga (pt 4.2.2, tabel 25) ja nn maksuküüru puudumise stsenaariumile. See näitab, et kõrgeima maksumäära kehtestamisel saadav tulu kompenseerib üksnes kulude erinevuse, mis tuleneb maksuvaba tulu summa tõstmisest 654 euro tasemelt 725 euro tasemele kuus.

**Tabel 30. Astmelise tulumaksu rakendamise mõju maksude laekumisele riigieelarvesse** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

	2022 kehtiv	Progressiivne	Progressiivne – eelarveneutraalne
<b>Riigieelarvesse laekuv maksude ja sotsiaalkindlustus-maksete tulu</b>	7 006,9	6 407,9	7 002,6
<i>... otsesed maksud (tulumaks)</i>	2 297,9	1 698,9	2 293,4

Mikrosimulatsioonil saadud statistika näitab, et suhtelise vaesuse määr progressiivse tulumaksu tingimustes võib vähesel määral suureneeda (tabel 31). Taaskord mõjutab suhtelise vaesuse määra suuresti sissetulekute suurenemine, mis ühtlasi tõstab vaesuspiiri.

**Tabel 31. Suhtelise vaesuse määra simulatsiooni tulemused progressiivse tulumaksu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Leibkonna tüüp	2022 kehtiv	Progressiivne	Progressiivne – eelarveneutraalne
Kõik kokku	19,2%	20,3%	19,3%
Lapsed (alla 18-aastased)	13,7%	15,0%	14,2%
Tööealised	14,5%	15,4%	14,6%
Majanduslikult aktiivsed tööealised (18-64-aastased)	10,6%	11,1%	10,6%
Eakad, 65-aastased ja vanemad	39,0%	40,5%	38,6%
<i>Vaesuse piir</i>	692,8	728,1	708,7
<i>Vaesuse lõhe</i>	18,7%	19,8%	18,9%

Maksukoormuse osakaal nihkub taas ülemistes sissetulekudetsiilides paiknevatel leibkondadele, kuigi seekord veelgi märkimisväärselt. Seda võib seostada kõrgeima astme lisandumisega koos maksuvaba tulu taseme suurema tõusuga (tabel 32).

**Tabel 32. Tulumaksu summa jaotus (riigieelarves) sissetulekudetsiilide lõikes progressiivse tulumaksu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	2022 kehtiv	Progressiivne	Progressiivne eelarveneutraalne	–
I	0,4%	0,1%	0,2%	
II	1,4%	0,3%	0,4%	
III	2,0%	0,9%	1,2%	
IV	3,8%	2,6%	2,9%	
V	6,1%	4,8%	4,9%	
VI	8,2%	7,0%	6,9%	
VII	10,8%	9,4%	9,2%	
VIII	14,4%	13,2%	12,9%	
IX	19,6%	19,1%	19,1%	
X	33,5%	42,7%	42,5%	

Netosissetulek suureneb alumistes sissetulekudetsiilides oluliselt progressiivse stsenaariumi tingimustes, mis on ühtlasi ootuspärane (tabel 33). Erinevalt sellest, mida võiks ette kujutada, ei muutunud aga netosissetuleku jaotumine võrreldes 2022. aasta jaotusega märkimisväärselt. Tulemusest selgub, et 30%-lise astme mõju on palju väiksem, kui seda võiks eeldada (rakendades kirjeldatud tingimustel).

**Tabel 33. Leibkondade sissetulekud ja osatähtsused sissetulekudetsiilides progressiivse tulumaksu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	2022 kehtiv				Progressiivne			
	Algne sissetulek	Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal	Algne sissetulek	Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal
I	157,8	1,2%	553,9	3,9%	152,8	1,2%	560,8	3,8%
II	240,2	1,8%	824,3	5,8%	227,1	1,7%	838,8	5,6%
III	379,8	2,9%	855,8	6,0%	396,3	3,0%	896,2	6,0%
IV	744,6	5,6%	992,9	7,0%	742,0	5,6%	1043,4	7,0%
V	1008,0	7,6%	1164,3	8,2%	994,2	7,5%	1206,7	8,1%
VI	1230,9	9,3%	1293,6	9,1%	1216,9	9,2%	1357,5	9,1%
VII	1447,0	10,9%	1461,1	10,2%	1455,8	11,0%	1547,9	10,4%
VIII	1864,6	14,1%	1738,7	12,2%	1865,5	14,1%	1842,6	12,4%
IX	2338,7	17,6%	2098,6	14,7%	2324,3	17,5%	2211,5	14,9%
X	3845,6	29,0%	3306,7	23,1%	3882,3	29,3%	3385,1	22,7%
<b>Keskmine</b>	<b>13257,3</b>	<b>100%</b>	<b>14289,8</b>	<b>100%</b>	<b>13257,3</b>	<b>100%</b>	<b>14890,5</b>	<b>100%</b>

Netosissetulek suureneb alumistes sissetulekudetsiilides ka progressiivse-eelarveneutraalse stsenaariumi tingimustes (tabel 34). Siingi tuleb tähele panna, et EUROMOD-i programmis ei ole algse sissetuleku hulgas pensione, mis lisanduvad n-ö tulumaksuvabalt netotulu hulka.

**Tabel 34. Leibkondade sissetulekud ja osatähtsused sissetulekudestiilides progressiivse - eelarve neutraalse tulumaksu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Detsiil	2022 kehtiv				Progressiivne – eelarveneutraalne			
	Algne sissetulek	Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal	Algne sissetulek	Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal
I	157,8	1,2%	553,9	3,9%	160,2	1,2%	554,1	3,9%
II	240,2	1,8%	824,3	5,8%	236,4	1,8%	842,2	5,9%
III	379,8	2,9%	855,8	6,0%	389,3	2,9%	884,3	6,2%
IV	744,6	5,6%	992,9	7,0%	745,7	5,6%	1025,8	7,2%
V	1008,0	7,6%	1164,3	8,2%	1003,4	7,6%	1186,4	8,3%
VI	1230,9	9,3%	1293,6	9,1%	1218,7	9,2%	1312,8	9,2%
VII	1447,0	10,9%	1461,1	10,2%	1437,2	10,8%	1484,4	10,4%
VIII	1864,6	14,1%	1738,7	12,2%	1858,9	14,0%	1765,9	12,4%
IX	2338,7	17,6%	2098,6	14,7%	2336,7	17,6%	2113,3	14,8%
X	3845,6	29,0%	3306,7	23,1%	3870,9	29,2%	3126,7	21,9%
<b>Keskmine</b>	13257,3	<b>100%</b>	14289,8	<b>100%</b>	13257,3	<b>100%</b>	14295,9	<b>100%</b>

Sarnaselt eelmistele stsenaariumidele, aitavad kaudsed maksud tulude vähenemist vähe tasakaalustada (tabel 35). Antud tabelit ei olnud vaja koostada eelarveneutraalse tingimuse korral. Kõik kolm kaudsete maksude tulude hinnangut tehti sama meetodika alusel kui eelmise stsenaariumide juures. Tulemus on samuti sama: detsiilide lõikes koostatud proportsionaalse kaudsete maksude hinnangu puhul on kompenseeritud vaid 12,4% saamata jäävatest riigieelarve tuludest. Kuigi kaudsete maksude mõju ei ole väheoluline, ei ole see tõenäoliselt piisav, et tulude vähenemist üksi korvata.

**Tabel 35. Tulumaksu ja kaudsete maksude hinnangud progressiivse tulumaksu tingimustel** (Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

	2022 kehtiv	Progressiivne
Otsesed maksud (tulumaks)	2297,9	1698,9
Erinevus 2022 kehtiv		-599,0
Naiivne kaudsete maksude hinnang		119,8
Lihne proportsionaalne kaudsete maksude prognoos		86,3
Detsiilis proportsionaalne kaudsete maksude prognoos		74,4

Küsimus on, millised künnised ja tulumaksud määrad võiksid viia oluliste muutusteni. Eelarveneutraalse allstsenaariumi abil püüdsime sellele küsimusele vastata, kuid arvestades ligi 600 miljoni euro suurust erinevust progressiivse stsenaariumi ja 2022. aasta kehtiva süsteemi vahel, siis on selge, et muutused peavad olema märkimisväärsed. Sisuliselt neljamõõtmelise ruudustiku otsingu käigus kohandati nii kolme astme vahelist künnist kui ka kahe kõrgema astme maksumäärasid kuni leiti hüpoteetiliselt optimaalsed väärtused, mille tulemuseks oli 2022. aasta baastasemega ligikaudu samaväärne tulu. Madalaima astme tulumaksu määr jäi kogu aeg 0%. Lõpuks näevad parameetrid võrreldes esialgse „progressiivse maksu“ süsteemiga välja tabelis 36 esitatud kujul.

**Tabel 36. Tulumaksu ja kaudsete maksude hinnangud progressiivse tulumaksu tingimustel**  
(Allikas: EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudel)

Parameeter	Progressiivne	Progressiivne – eelarveneutraalne
1. astme maksumäär	0	0
1. astme ülemine tase	725 eurot kuus	654 eurot kuus
2. astme maksumäär	20%	24%
2. astme ülemine tase	2x keskmine brutopalk (3 096 €)	1.5x keskmine brutopalk (2 322 €)
3. astme maksumäär	30%	38%

Arvude läbivaatamisel võib mõiste „optimaalne“ olla julge väide. Esimese ja teise astme vahelise piirmäära alandamine 654 euronit kuus (miinimumpalk 2021. aastal) on intuiitivne, kuigi mõnevõrra tagurlik muudatus. Sealt edasi on aga juba raskem mingeid erinevusi põhjendada. Teise astme 24%-line piirmaksumäär on juba praegu Eesti maksumäärade ajalooline tipp ja see on ebamugavalt suur tõus, et seda kohaldada enamiku maksumaksjate suhtes. Keskmise ja kõrgeima astme vahelise piirmäära alandamine vaid 150%-ni keskmisest palgast on samuti piisavalt ebamugav, ilma et tunnistataks asjaolu, kus iga üle 2322 euro suurune sissetulek kuus maksustatakse 38%-lise maksumääraga. Seniste maksudebattide põhjal on ütlema tagi selge, et see stsenaarium on täiesti teostamatu. Poliitilises keskkonnas, mis on mures nii riigi tulude säilitamise või suurendamise kui ka suurte maksutõusude vältimise pärast, on see mündi teine külg võrreldes nende stsenaariumidega, mis nägid suurt tulude vähenemist.

## 4.3. Arutelu ja poliitikasoovitused

Tulumaksust riigieelarvesse laekuv summa on oluline, kuid samavõrd olulised on maksumaksjate sissetulekud ja maksukulu. Leevendamaks leibkondade maksukoormust, eriti madalama sissetulekuga inimeste ja leibkondade maksukoormust, peab riik otsima võimalusi maksude diferentseerimiseks. Samal ajal on vajalik leida uusi lahendusi, mis aitaksid korvata maksukoormuse vähenemist saadavat tulu riigieelarvesse. Kuigi suured maksureformid (nagu „tuluneutraalse progressiivse“ stsenaariumi puhul) ei ole poliitiliselt tõenäolised ja iga täiendav maksuvabastus toob kaasa muutuse riigieelarve tulude vähenemisele. Tarbimise suurenemise tõttu võib kaudne maksutulu kompenseerida mõningaid kaotusi, kuid mitte kõiki. Lisaks ei tohiks unustada, et kui eesmärk on vähendada maksukoormust, on ka kaudsed maksud siiski maksud – näiteks muutused käibemaksus või aktsiisimäärades mõjutavad seda, kui palju on inimestel oma sissetulekuid arvestades võimalik tarbida. Kaudsete maksude eeliseks on üksnes see, et leibkondadel on (kuigivõrd) võimalik oma tarbimist reguleerida ning valida, milliseid kaupu ja teenuseid millises mahus tarbida – madalama sissetulekuga inimesed võivad loobuda näiteks kallimatest aktsiisikaupadest või otsustada soetada neid kaupu soodsama hinnatasemega naaberriikidest.

Kui astmelise tulumaksu poliitika on edasine suund, tuleb kompenseerida kaotatud tulumaksu tulusid. Teenuste kärpimine on ebapopulaarne ja pikemas perspektiivis sageli kulukam. Seega jääb kaks võimalust: suurendada Eesti kogu maksubaasi kõrgemate palkade kaudu või tõsta makse mujal – siinkohal on tavaliselt esimesena sihikul ettevõtte tulumaks. See võimalus on atraktiivne, kuid keeruline nii poliitiliselt kui ka majanduslikult.

Sotsiaalmaksu piirmäärade muutmine on vähem atraktiivne – eriti Eestis – ja ei ole ka poliitiliselt ega majanduslikult palju lihtsam. Sotsiaalmaksu määra stsenaariumid tähendaksid ettevõtte poolt tasutava sotsiaalmaksu kulude olulist vähenemist, mille kompenseerimiseks tuleks ettevõtete muud maksustamise võimalused üle vaadata, sh tulumaksu alused. Poliitiliselt nihutaks see aga maksu tööhõivelt teistele valdkondadele, mis võib muuta inimeste töölevõtmise oluliselt atraktiivsemaks.

Kolmas variant, mille kohaselt säilitatakse süsteem praegusel kujul, võib samuti tunduda loogiline, kuid ilma maksuvaba tulu taset tõstmata muutub see praegustes majandusoludes madalapalgaliste inimeste jaoks kiiresti vastuvõetamatuks. Seepärast algab iga stsenaarium selle parameetri tõstmisega kui baasmuudatusega, mida tuleb teha.

Maksusüsteemi delikaatne võrrand peab olema tasakaalus või tuleb teha teatavaid järeleandmisi, sest modelleeritud potentsiaalsete stsenaariumite näitel ei ole praegu maksumuudatuste tegemisel lihtsaid lahendusi. Lisaks, kui suurenevad eksogeensed šokid ja kasvab pikaajalise majanduslanguse oht, võimenduvad kõik siin tõstatatud küsimused.



## KOKKUVÕTE

Selle uuringu eesmärk oli analüüsida maksukoormuse jaotust perioodil 2016–2021 ja 2018. aastal rakendunud maksuvaba tulu reformi mõju ning välja töötada poliitikasoovitused tulevikuks.

Uuringu eesmärkide saavutamiseks kasutasime peamiselt kvantitatiivset andmeanalüüsi ja simulatsioone, et hinnata maksukoormuse jaotust ning maksuvaba tulu reformi mõju. Analüüsis keskendusime riiklikele maksudele ja leibkondadele (sh füüsilistele isikutele), hõlmates kuut peamist maksu: tulumaks, sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks, kohustuslik kogumispensioni maks, käibemaks ja aktsiisid (tubaka-, alkoholiaktsiis ja mootorikütuse aktsiis). Lisaks maksukoormuse jaotumisele uurisime Eestis kehtivate maksusoodustuste jaotuslikku mõju. Üldiselt on analüüsi eesmärk aidata kaasa efektiivsema ja õiglasema maksupoliitika kujundamisele.

Maksukoormuse statistilise ülevaate koostamiseks kasutasime Eesti leibkonna eelarveuuringu andmeid (LEU), Eesti tööjõu-uuringu (ETU) ja Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) tulu- ja sotsiaalmaksu, kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustusmaks deklaratsioonide, aga ka füüsilisest isiku tuludeklaratsioonide andmeid (EMTA TSD ja FIDEK andmed). EMTA TSD, FIDEK ja ETU andmete kasutamisel oli analüüsi tasand füüsilise isiku põhine. LEU andmetel koostasime ülevaate leibkondade tasandil. Maksuvaba tulu reformi analüüsimiseks kasutasime EUROMOD programmi ja selles sisalduvat mikrosimulatsioonimudelit.

Statistiline ülevaade EMTA TSD ja FIDEK andmetel näitas, et perioodil 2015–2021 suurenes tulu deklareerivate isikute arv, kuid töist tulu saavate isikute arv langes oluliselt 2020. aastal COVID-19 pandeemia tõttu. Analüüsi olulisim alusnäitaja oli brutotulu ja brutopalga summa, mis vaadeldaval perioodil kasvas märkimisväärselt. Brutopalga osakaal kogu brutotuludes on püsinud vahemikus 72–75%, v.a 2021. aastal, kui see suhtarv langes 64%-ni tulenevalt peamiselt kohustuslike kogumispensionide väljamaksetest.

EMTA TSD andmetel palgalist tulu saavate inimeste brutotulu ja palgatulu kasv on olnud sarnane FIDEK andmetele. Siinkohal toome esile, et eelkõige töist (palgalist) tulu saavate ja ülemistesse detšiilidesse kuuluvate isikute brutotulu kasvas 1,7–1,9 korda ja alumistes detšiilides 0,3–1,6 korda. Tulumaksu osatähtsust tuludest mõjutas 2018. a läbiviidud reform, mille tõttu langes tulumaksu osakaal alumistes detšiilides. Näiteks oli 2017. aastal IV detšiili kuuluvatel isikutel tulumaksu osakaal brutotulus 9%, aga 2018. aastal langes näitaja 5% tasemele.

Brutopalga muutuse statistiline ülevaade tõi esile, et vaadeldaval perioodil on erinevate palgagruppide vahel toimunud oluline dünaamiline isikute liikumine. Kuni 1200 eurot brutopalka saavate isikute arv langes ning kõrgema palgaga gruppides on toimunud oluline isikute arvu kasv. Võrreldes 2015. aastaga, kasvas 1200–1776 euro suurust brutopalka saavate isikute arv 2021. aastaks ligikaudu 1,5 korda, 1777–2000 eurot teenivate isikute arv ligikaudu 2 korda ning üle 2000 euro teenivate isikute arv ligikaudu 2,6 korda. Seega brutopalga oluline kasv võimendas 2018. aastal maksuvaba tulu reformi käigus modelleeritud nn maksuküüru. Tulenevalt brutopalga suurusest saab esile tuua, et tulumaksu arvestuslik määr langes oluliselt kuni 1776 euro brutopalgaga inimeste jaoks (tulumaksu arvestuslik määr vahemikus 8–16%).

Maksusoodustused on oluline osa maksukoormuse hindamisel. Analüüs näitas, et kogu brutotuludest on maksuvaba tulu järsult langenud tingituna muutumatuna püsivatest

maksuvabastuse piiridest (perioodil 2018–2021). Ühelt poolt on loomulik, et 2018. aasta maksuvaba tulu reformi mõjuna domineerib mahaarvamiste kogusummas tulumaks, kuid teisalt avaldub selle langus, mis on tingitud eelkirjeldatud brutopalga olulisest kasvust ja muutumatuna püsinud maksusüsteemist.

Maksuvaba tulu laste arvu järgi, koolituskulud ja eluasemelaenu intresside mahaarvamiste osatähtsused kogutuludest näitasid langust. Suhteliselt on kasvanud vaid annetused-kingitused ning sissemaksete summa III sambasse. Seda tingib ka asjaolu, et mahaarvamiste arvutamisel kasutatakse kindlat järjekorda. Näiteks on täiendav maksuvaba tulu lapse järgi kõige viimasena mahaarvatav, mistõttu võib tekkida suur erinevus deklareeritud ja kasutatud mahaarvamiste vahel, kui inimestel on samaaegselt ka teisi maksuvabastusi. Maksuvaba tulu reformi järgselt ei pääse teised mahaarvamised esile, sest ei jätku tulu, millest mahaarvamisi teha.

Maksuvaba tulu laste arvu järgi on ligi kaks korda vähenenud viimase kümne aasta jooksul (2010. aastal moodustas see 1,78% kogu brutotuludest ja 2021. aastal 0,99%). Toetus töötavatele lastevanematele on läbi selle meetme seega vähenenud. Kõrgema maksuvaba tulu laste eest madalama sissetulekuga peredele muutis olematuks eelkõige 2018. aastal maksuvaba tulu reform. Kui varasemalt oli maksuvaba tulu laste eest tervikuna pigem madalama sissetulekuga inimeste poole kaldu, siis 2018–2020 oli see hoopis kõrgema sissetulekuga inimestele kättesaadav. 2021. aastaks on tegu siiski neutraalse olukorraga.

Leibkondade statistiline ülevaade tõi esile, et leibkondade liikmete keskmine arv on perioodil 2015–2020 vähenenud ja võib eeldada vähenemise jätkumist tingituna Eesti demograafilisest olukorrast. Ka leibkonnatüüpides on toimunud arvulised muutused, mis näitavad dünaamikat ajas. Kõige olulisemad muutused leibkondade arvus 2020. aastaks (võrreldes 2015. aastaga) on toimunud üksikute alla 65-aastaste (muutus 7 protsendipunkti) ja muu lasteta leibkondade puhul (muutus 4 protsendipunkti). Ühtlasi peegeldab toimunud muutus sotsiaal-demograafilisi muutuseid, mis on Eestis aset leidnud (elanikkonna vananemine). Siinkohal on oluline märkida, et maksuvaba tulu reformil on järjest suurenev mõju pensionäridele ja nende leibkondadele. Tulenevalt erinevatest teguritest, sh maksupoliitikast, on toimunud positiivne muutus leibkondade paiknemisel sissetulekudetsiilide lõikes. Nii on I ja II sissetulekudetsiilis vähenenud leibkondade osatähtsus seitsme leibkonnatüübi puhul kuni 3,8 protsendipunkti. Üksiku 65-aastase ja vanema isikuga leibkonnatüübi grupis on toimunud siiski oluline osatähtsuse kasv I ja II sissetulekudetsiilis (kuni 10 protsendipunkti).

Leibkondade jaoks on oluline tarbimine, millega kaasnevad kaudsed maksud (käibemaks ja aktsiisid). Käibemaksuerandite analüüs näitas, et mõju avaldub eelkõige leibkonna tüübi ja tarbimise osakaalu kaudu. Aastal 2020 oli käibemaksuerandiga kaupade ja teenuste, nagu tervishoiuteenused, raamatud ja ajakirjandusväljaanded ning majutusteenus, osatähtsus Eesti leibkondade tarbimiskuludes alla 10%. Tarbimiskulude suhtes on arvestusliku võidu osatähtsus sissetulekudetsiilide lõikes võrdlemisi ühtlasel tasemel, kuid sissetuleku suhtes oluliselt erinev, mis peegeldab käibemaksu selgelt regressiivset olemust. Analüüsi tulemused näitasid, et käibemaksu erandid langetasid 2020. aastal keskmist käibemaksu määra ja selle tõttu oli Eestis 2020. aastal leibkondade tarbimiskulude käibemaksumäär vahemikus 16–17,6%.

Aastatel 2016–2020 on toimunud oluline muutus tubakatoodete tarbimises, mistõttu toodete kulu ja aktsiisi summa leibkondade tarbimiskuludes on märgatavalt vähenenud. Leibkonnad kulutavad tubakatoodetele 0,6–1,8% tarbimiskuludest. Alkohoolsetele jookidele kulutavad leibkonnad

sissetulekudetsiilide võrdluses 1,8–2,3% tarbimiskulutustest (2020. aastal; v.a ostud baaridest, kohvikutest ja restoranidest). Kulud alkoholile ja seega ka tasutav aktsiis ei näita langustrendi vaadeldud perioodil.

Mootorikütuse kulu osatähtsus tarbimiskuludes on oluliselt kasvanud madalama sissetulekuga leibkondadel (I–III sissetulekudetsiil). Keskmistesse sissetulekudetsiilidesse kuuluvatel leibkondadel on mootorikütuse kulu osatähtsus tarbimiskuludes omakorda kuni 1,0 protsendipunkti kõrgem võrreldes alumistes ja ülemistes detšiiligruppides paiknevate leibkondadega. Siiski saab üldistada, et kõrgemates sissetulekudetsiilides olevad leibkonnad kulutatavad mootorikütusele suhteliselt enam oma tarbimiskuludest. Kui I ja II sissetulekudetsiili kuuluv leibkond kulutas 2020. aastal vastavalt 4,4% ja 3,9% tarbimiskuludest mootorikütusele, siis VIII ja IX detšiilis oli vastav tase 5,1% ja 4,4%.

Kokkuvõtvalt on 2018. aastal rakendatud maksuvaba tulu reformi mõju nii üksikute kui ka leibkondade maksukoormuse vähendamise eesmärkide täitmise osas positiivne tuginedes läbiviidud analüüsile. Mõju hindamise käigus selgus, et brutopalka saavate inimeste netosissetulek aastate ja brutopalka gruppide võrdluses ilmestab olulist positiivset sissetuleku muutust madalama palgaga isikute gruppides alates 2018. aastast ja võrreldes netotulu andmeid reformist mitte mõjutatud grupiga (brutopalka vahemik 1777–2000 eurot). Netotulu baasil võrreldud ebavõrdsus on vähenenud ja võrreldav tase püsis ka 2021. aastal. EUROMOD-i simulatsioonimudeliga reformi mõju hindamisel näeme, et mõjusissetuleku alumistes detšiiligruppides olevatele leibkondadele oli märkimisväärne – netotulu kasv on olnud 34–40%.

Siiski näitas analüüs, et Gini koefitsient tõusis Eestis aastatel 2017–2022, mis tähendab, et ebavõrdsus on kasvanud. Kui mikrosimulatsiooni kasutatud tingimuse T1.2017 baas leibkondade brutotulu võrdlemisel andis Gini koefitsiendi väärtuseks 0,449 ja pärast maksude mahaarvamist 0,445, siis 2022. aastal on vastavad näitajad 0,473 ja 0,462. Suhtelise vaesuse määr kõikide leibkondade üleselt langes 21,2%-lt (2017) 19,2%-le (2022). Tulemuste võrdlemisel ilmnes, et 2022. aastal kehtivad maksuvaba tulu reformi järgsete poliitikareeglite mõju on kõige suurem vanemaealiste leibkondadele (65-aastased ja vanemad). Juhul, kui oleks jätkatud ilma reformita, siis pensionäride leibkondadest 46,9% oleksid suhtelises vaesuses. 2022. aastal oli suhtelises vaesuses olevate pensionäride määr 39%.

Positiivne maksuvaba tulu reformi hinnang kehtib ka tasutud maksude ja netosissetuleku suhte kohta leibkonna tasandil, võrreldes 2017. ja 2022. aasta mikrosimuleeritud tulemusi. Kui vaadata maksuvaba tulu reformi mõjuta simuleeritud tulemusi, siis võiks eeldada praeguseks olukorda, kus otsesed maksud moodustaksid alumistes detšiilides paiknevate leibkondade puhul kuni 64% netosissetulekust. Seega on maksuvaba tulu reform aidanud vähendada otsestest maksudest põhjustatud võimalikku regressiivsuse kasvu.

Hinnates reformi mõju riigieelarvele, siis selgub, et reformi tõttu tasuvad leibkonnad oluliselt vähem tulumaksu ja riigieelarve tulud on selle tõttu ligikaudu 3–5% väiksemad kui oleks ilma maksumuudatusi tegemata. Mikrosimulatsiooni tulemuse näitel oli 2022. aastal riigieelarvesse maksulaekumine 383 miljonit eurot väiksem kui see oleks ilma maksuvaba tulu reformita.

Analüüsi viimases osas viisime läbi potentsiaalsete maksureformide mõjude prognoosi. Vaatluse all oli kolm stsenaariumi: madalama sissetulekuga leibkondade maksukoormuse vähendamine,

sotsiaalmaksu muudatused ja progressiivse tulumaksu võimalikkus. Stsenaariumide analüüsimisel kasutasime EUROMOD-i programmi ja mikrosimulatsioone.

Sotsiaalmaksu stsenaariumi tingimustes kasutati sotsiaalmaksu ülemmäärasid, mis olid seotud Eesti keskmise palgaga ja aluseks võtsime 2021. aasta keskmise brutopalga. Sotsiaalmaksu stsenaariumi tulemuste tõlgendamisel on oluline pöörata tähelepanu sellele, et Eestis kasutusel olev sotsiaalmaksu arvestus ei mõjuta isiku brutopalka ja sellest arvestatavat netopalka. Stsenaariumi alatingimuste rakendamise ühendavaks tulemuseks on, et maksude laekumine riigieelarvesse väheneks 600–800 miljonit eurot aastas. See tuleneb peaaegu täielikult tööandjate sotsiaalmaksu summast ja väike osa maksu vähenemisest tuleneb töötajate sissetulekust (II sammu) ja väike osa füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkindlustusmaksudest (välja arvatud miinimumbaasmäärata alaskeemi puhul). Märgime ära, et lisaks iga stsenaariumi tingimus tõi kaasa tulumaksu tulude väga väikese suurenemise, mis on tingitud maksetega II sambasse. Hindasime mõju ka leibkondade sissetulekule, aga nagu eelnevalt mainitud, siis Eestis kehtiva sotsiaalmaksusüsteemi puhul ei ole mõju otsene. Kehtivas süsteemis, kui sotsiaalmaksu tasub tööandja, sotsiaalmaksu tasumisega otsest mõju töötajate sissetulekutele ja sealt edasi leibkondadele käesolev stsenaarium ei avalda. Siiski tuleb arvestada, et leibkonnad saavad kasu teenustest, mida sotsiaalmaksust rahastatakse.

Maksuvaba tulu piirmäära ja nn maksuküüru muutmise stsenaariumis suurendasime maksuvaba tulu piirmäära 700 euroni kuus. Ühtlasi tähendab see, et brutotulu, mis ületab 700 eurot kuus, maksustatakse 20%-lise maksumääraga (olenemata muudest soodustustest). Mikrosimuleeritud tulemustest ilmnes, et riigile laekuv tulumaks väheneb kõigi vaadeldud stsenaariumi tingimuste korral võrreldes 2022. aasta tegelike tuludega ning vähenemine on märkimisväärne – 300–650 miljonit eurot aastas. Kuigi võib eeldada, et seda kompenseerib vähemalt osaliselt tarbimise suurenemine (ja seega kaudsete maksude laekumise suurenemine), vähenevad riigisektori tulud igal juhul. See ei ole tingimata halb tulemus, kuid käesoleval hetkel peab arvestama niigi pingelise eelarve situatsiooniga. Leibkondade vaates vaesuse määr võrreldes praeguse tasemega (19,2%) vähesel määral suureneks ja seetõttu ei saavutata olulist positiivset efekti antud tingimuste rakendamisega. Siinkohal tuleb arvestada, et suhtelise vaesuse määr liigub kaasa riigi keskmise palga tasemega ja kui maksud on indekseeritud keskmise palgaga, siis ei ole võimalik vaesuse taset muuta.

Kui vaatleme tasutava tulumaksu osatähtsust sissetulekudetsiilide lõikes, siis on maksukoormuse nihkumise mõju alumistes detšiilides olevatelt leibkondadelt ülemistele detšiilides olevatele leibkondadele küllaltki märkimisväärne. I–V sissetulekudetsiili jäävad leibkonnad maksaksid oluliselt väiksemat osa kogu maksukoormusest, samas kui VI–VIII detšiilis olevad leibkonnad maksaksid umbes sama palju kui kehtiva poliitika korral, kuid IX ja X detšiilis olevad leibkonnad maksaksid märkimisväärselt suuremat osa. Kuigi maksuvaba tulu vähendab alumistes detšiilides olevate leibkondade koormust ja nn maksuküüru välja lõikamine suurendab tulumaksu tulusid, ei ole tulemiks siiski täielikult progressiivne maksusüsteem. Nimelt maksukoormus algab järsult maksuvaba tulu piirsumma järgselt (700 eurot) ning jätkub keskmise ja kõrgema sissetulekuga inimestele kehtiva tulumaksumäära (20%) ulatuses. Tegemist oleks teatud mõttes nihutatud maksusüsteemiga.

Viimaseks stsenaariumiks oli tegelik progressiivne maksusüsteem, kus kõrgema brutotuluga inimestele ja leibkondadele rakendub astmeline tulumaks. Hindamiseks kasutasime lihtsat

stsenaariumit, kus maksuvaba tulu oli 725 eurot kuus, teine tulumaksu aste algab sellest punktist ja ulatub kuni eelmise aasta keskmise palga kahekordse tasemeni (antud juhul 2-kordne 2021. aasta keskmine brutopalk ehk 1548 eurot kuus) ning kolmas aste on kõik sellest tasemest kõrgemad sissetulekud. Stsenaariumis kasutatud tulumaksu määrad vastavalt astmele olid 0%, 20% ja 30%. Lisaks analüüsisime riigieelarvele tuluneutraalsete tingimuste võimalikkust.

Jättes kõrvale tuluneutraalse alusstsenaariumi, ilmnes, et tulemus on suures osas võrreldav eelmise stsenaariumiga. Mõneti on üllatav, et 30% tulumaksumäära rakendamine üle kahekordse keskmise palga suurusele sissetulekule ei suurenda riigieelarve tulusid. Kuna maksuvaba tulu summa on veelgi kõrgem kui eelmises stsenaariumis, siis ei piisa kõrgeima astme suhteliselt väikesest sissetulekute kogumist, et tulude vähenemist märkimisväärselt tasakaalustada. Tulemuseks on, et progressiivse tulumaksu tingimustes on riigieelarvesse tulumaksu laekumine 600 mln võrra väiksem kui see oli 2022. aastal kehtiva poliitika korral. Kõrgeima maksumäära kehtestamisel saadav tulu kompenseerib üksnes tulude erinevuse, mis tuleneb maksuvaba tulu summa tõstmisest 654 euro tasemelt 725 euro tasemele kuus. Progressiivsel tulumaksul on selgelt eristatav mõju maksukoormuse osakaalule, mis nihkub ülemistes sissetulekudetsiilides paiknevatele leibkondadele.

Nn eelarveneutraalse alltingimuse leidmiseks kasutasime neljamõõtmelist otsingut ja kohandasime kolme astme vahelisi künniseid, mille kaudu jõudsime optimaalsete väärtusteni. Tulemuseks on, et maksuvaba tulu piirsumma 654 eurot kuus (alampalk 2021. aastal) on I ja II astme piiriks, kus I astme tulumaksumäär on 0% ja II astmele rakendub 24% maksumäär. III astmele on vajalik rakendada 38%-list maksumäära, sealjuures II ja III astme piir on 1,5-kordne keskmine brutopalk (2021. aasta). Leiame, et selliste tingimustega progressiivne tulumaksusüsteem on teostamatu, arvestades seniseid maksudebatte.

Kokkuvõtteks järeldame, et otseste ja kaudsete maksude kehtiv süsteem Eestis on piisavalt hästi toimiv, millele on keerukas leida alternatiive. 2018. aasta maksuvaba tulu reform oli edukas, ilma selleta oleks madalama sissetulekuga leibkondadel suur maksukoormus. Täiendavaid võimalusi maksukoormuse muutmiseks tuleks leida eelkõige mahaarvamiste süsteemist, mis on maksuvaba tulu reformiga osaliselt kasutatatuks muutunud. Lisaks leidub võimalusi nn maksuküüru vältimiseks, kuid maksuvaba tulu suurendamine mõjutab oluliselt riigieelarvesse tulude laekumist võrreldes praegu olukorraga.

## SUMMARY

The aim of this study was to analyse the distribution of the tax burden during the period of 2016–2021 and the impact of the tax-free income reform implemented in 2018, as well as to develop policy recommendations for the future.

To achieve this study's objectives, we mainly used quantitative data analysis and simulations to assess the distribution of the tax burden and the impact of the tax-free income reform. The analysis focused on national taxes and households (including individuals), covering six main taxes: income tax, social tax, unemployment insurance contributions, mandatory pension contributions, value-added tax, and excise duties (tobacco, alcohol, and motor fuel excise taxes). In addition to the distribution of the tax burden, we also examined the distributional impact of tax benefits in Estonia. Overall, the aim of the analysis is to contribute to the design of more efficient and fairer tax policies.

To compile a statistical overview of the tax burden, we used data from the Estonian Household Budget Survey (LEU), the Estonian Labour Force Survey (ETU), and the Estonian Tax and Customs Board (EMTA) income and social tax, mandatory pension, and unemployment insurance contribution declarations, as well as data from the personal income tax return (EMTA TSD and FIDEK data). When using EMTA TSD, FIDEK, and ETU data, the analysis level was based on the individual. We compiled an overview at the household level based on LEU data. To analyse the tax-free income reform, we used the EUROMOD program and the microsimulation model included in it.

The statistical overview based on EMTA TSD and FIDEK data showed that the number of people declaring income increased during the period 2015–2021, but the number of people receiving employment income dropped significantly in 2020 due to the COVID-19 pandemic. The most important indicator for the analysis was the sum of gross income and gross wages, which grew significantly during the observed period. The share of gross wages in total gross income has remained in the range of 72–75%, except in 2021, when the ratio dropped to 64%. This was mainly due to mandatory pension payments.

According to EMTA TSD data, the growth of gross income and wage income for people receiving salary income was similar to that found in the FIDEK data. It is worth noting that the gross income of individuals receiving primarily employment (salary) income and belonging to the upper deciles increased by 1.7–1.9 times, while in the lower deciles it increased by 0.3–1.6 times. The 2018 reform affected the importance of income tax from revenues, causing the share of income tax to decrease in the lower deciles. For example, in 2017, the share of income tax in the gross income of individuals in decile IV was 9%, but in 2018, it dropped to 5%.

The statistical overview of changes in gross wages highlighted that there has been significant, dynamic movement of individuals between different wage groups during the observed period. The number of people receiving less than 1200 euros in gross wages decreased, and there has been a significant increase in the number of people in higher wage groups. Compared to 2015, the number of people receiving a gross wage of 1200–1776 euros increased by approximately 1.5 times by 2021, the number of people earning 1777–2000 euros increased by about 2 times, and the number of people earning over 2000 euros increased by about 2.6 times. Thus, the significant growth in gross wages amplified the so-called tax wedge modelled during the 2018 tax-free income reform.

Depending on the size of the gross wage, it can be pointed out that the notional tax rate decreased significantly for people with a gross wage of up to 1776 euros (the notional tax rate ranged from 8–16%).

Tax benefits are an important part of assessing the tax burden. The analysis showed that tax-free income has sharply declined from total gross income due to constant tax exemption limits (during the period 2018–2021). On the one hand, it is natural that income tax dominates the total sum of deductions as a result of the 2018 tax-free income reform. But on the other hand, its decline is due to the significant growth in gross wages and the unchanged tax system, as previously described.

The importance of tax-free income according to the number of children, education expenses, and housing loan interest deductions from total income showed a decline. Only donations-gifts and the sum of contributions to the third pillar have shown a relative increase. This is also due to the specific order which is used when calculating deductions. For example, the additional tax-free income per child is the last to be deducted, which can result in a large difference between declared and used deductions if people have other tax exemptions at the same time. After the tax-free income reform, other deductions do not come to the fore, as there is no income left to make deductions from.

Tax-free income according to the number of children has decreased by almost two times over the last ten years (in 2010, it accounted for 1.78% of total gross income and 0.99% in 2021). Support for working parents has thus decreased through this measure. The higher tax-free income for children for lower-income families was primarily nullified by the 2018 tax-free income reform. While tax-free income for children was previously more biased towards lower-income households, from 2018 to 2020, it was instead available to higher-income households. By 2021, however, the situation has returned to a more neutral distribution.

The statistical overview of households revealed that the average number of household members decreased during the period 2015–2020, and it can be assumed that this decline will continue due to Estonia's demographic situation. There have also been numerical changes in household types, indicating dynamics over time. The most significant changes in the number of households by 2020 (compared to 2015) occurred among single individuals under 65 (a change of 7 percentage points) and other childless households (a change of 4 percentage points). This change also reflects the social-demographic changes that have taken place in Estonia (an aging population). It is essential to note that the tax-free income reform has an increasingly significant impact on pensioners and their households. Due to various factors, including tax policy, a positive change has occurred in the distribution of households across income deciles. The share of households in the first- and second-income deciles has decreased for seven household types by up to 3.8 percentage points. However, a significant increase in the share of single-person households aged 65 and older has occurred in the first- and second-income deciles (up to 10 percentage points).

Consumption is crucial for households, and this is accompanied by indirect taxes (VAT and excise taxes). The analysis of VAT exemptions showed that the impact is mainly expressed through household type and consumption share. In 2020, the share of VAT-exempt goods and services, such as healthcare services, books and periodicals, and accommodation services, accounted for less than 10% of Estonian households' consumption expenditure. The share of estimated gains concerning consumption expenditure is relatively even across income deciles, but it is significantly different concerning income, reflecting the clearly regressive nature of VAT. The analysis results

showed that VAT exemptions lowered the average VAT rate in 2020, and as a result, the VAT rate on household consumption expenditure in Estonia in 2020 was in the range of 16–17.6%.

There has been a significant change in the consumption of tobacco products between 2016 and 2020, resulting in a noticeable decrease in the cost and the sum of excise duties in household consumption expenditures. Households spend 0.6–1.8% of consumption expenditures on tobacco products and 1.8–2.3% of consumption expenditures on alcoholic beverages (in 2020; excluding purchases from bars, cafes, and restaurants). Expenses on alcohol and, therefore, the payable excise tax do not show a declining trend during the observed period.

The share of motor fuel expenses in consumption expenditures has increased significantly for lower-income households (first- to third-income deciles). In middle-income deciles, the share of motor fuel expenses in consumption expenditures is up to 1.0 percentage point higher compared to households in the lower and upper decile groups. However, it can be generalized that households in higher income deciles spend relatively more of their consumption expenditures on motor fuel. In 2020, households in the first- and second-income deciles spent 4.4% and 3.9% of their consumption expenditures on motor fuel, respectively, while those in the eighth- and ninth-deciles spent 5.1% and 4.4%, respectively.

In summary, based on the analysis conducted, the impact of the tax-free income reform implemented in 2018 has had a positive outcome on tax burden reduction goals for both individuals and households. The impact assessment revealed that the net income of people receiving gross wages in the comparison of years and gross wage groups shows a significant positive income change in the groups of people with lower wages since 2018 and compared to the net income data of the group not affected by the reform (gross wage range of 1777–2000 euros). Inequality compared on a net income basis has decreased, and a comparable level persisted in 2021. Assessing the reform's impact using the EUROMOD simulation model, we see that the effect on the households in the lower decile groups was significant – net income growth was 34–40%.

However, the analysis showed that the Gini coefficient increased in Estonia between 2017 and 2022, which means that inequality has grown. When comparing the base household gross income with condition T1.2017 using microsimulation, the Gini coefficient value was 0.449 before tax deductions and 0.445 after tax deductions; in 2022, the corresponding figures were 0.473 and 0.462. The risk of poverty rate for all households decreased from 21.2% (2017) to 19.2% (2022). Comparing the results revealed that the impact of the tax-free income reform policy rules in effect in 2022 is most significant for elderly households (aged 65 and older). If the reform had not been continued, 46.9% of pensioner households would have been at risk of poverty. In 2022, the rate of pensioners at risk of poverty was 39%.

The positive assessment of the tax-free income reform also applies to the ratio of taxes paid and net income at the household level, comparing the micro simulated results of 2017 and 2022. If we look at the simulated results without the tax-free income reform, we could assume a situation where direct taxes would account for up to 64% of net income for households in the lower deciles. Therefore, the tax-free income reform has helped reduce the potential growth in regressivity caused by direct taxes.

Evaluating the reform's impact on the state budget, it turns out that households pay significantly less income tax due to the reform, and state budget revenues are approximately 3–5% lower than



they would have been without the tax changes. Based on the microsimulation results, in 2022, tax revenue in the state budget was 383 million euros less than it would have been without the tax-free income reform.

In the last part of the analysis, we conducted a forecast of the potential impact of tax reforms. We considered three scenarios: reducing the tax burden for lower-income households, changes to social tax, and the possibility of a progressive income tax. We used the EUROMOD program and microsimulations to analyse the scenarios.

In the social tax scenario, we used social tax caps linked to the Estonian average wage, taking the 2021 average gross wage as a baseline. When interpreting the results of the social tax scenario, it is essential to note that the social tax calculation used in Estonia does not affect a person's gross wage and the net wage calculated from it. The cumulative result of implementing the sub-conditions of the scenario is that tax revenue in the state budget would decrease by 600–800 million euros per year. This is almost entirely due to the employers' social tax amount, and a small part of the tax reduction comes from employee contributions (pillar II) and a small part from self-employed social security contributions (excluding the minimum base rate scheme). We note that, in addition, each scenario condition led to a very slight increase in income tax revenues, due to payments into the second pillar. We also assessed the impact on household income, but as mentioned earlier, the effect is not direct in the current Estonian social tax system. In the current system, where the employer pays the social tax, this scenario does not have a direct impact on employee incomes and, subsequently, households. However, it should be considered that households benefit from the services funded by social tax.

In the scenario of changing the tax-free income limit and the so-called tax wedge, we increased the tax-free income limit to 700 euros per month. This means that gross income exceeding 700 euros per month is taxed at a 20% rate (regardless of other benefits). The micro-simulated results showed that income tax revenue for the state decreases under all the examined scenario conditions compared to the actual revenues of 2022, and the decrease is significant – 300–650 million euros per year. Although it can be assumed that this will be at least partly compensated by increased consumption (and thus an increase in indirect tax revenues), public sector revenues will decrease in any case. This is not necessarily a negative result, but the current, tense budget situation must be considered. From the household perspective, the poverty rate would increase slightly compared to the current level (19.2%), and therefore no significant positive effect would be achieved by implementing these conditions. It should be noted that the relative poverty rate moves in line with the country's average wage level, and if taxes are indexed to the average wage, it is not possible to change the poverty rate.

When looking at the importance of the income tax paid in terms of income deciles, the effect of the tax burden shift from households in the lower deciles to households in the upper deciles is quite significant. Households in the I–V income deciles would pay a significantly smaller share of the total tax burden, while households in the VI–VIII deciles would pay about the same as under the current policy, but households in the IX and X deciles would pay a significantly larger share. Although the tax-free income reduces the burden on households in the lower deciles and cutting out the tax wedge increases income tax revenues, the result is not a fully progressive tax system. Namely, the tax burden starts sharply after the tax-free income threshold (700 euros) and continues

at the income tax rate (20%) applicable to people with medium and higher incomes. This would be a shifted tax system, in a sense.

The last scenario was a real progressive tax system where a stepwise income tax applies to people and households with higher gross income. We used a simple scenario for evaluation, where the tax-free income was 725 euros per month, the second income tax bracket starts from this point and extends up to twice the previous year's average wage level (in this case, double the 2021 average gross wage, i.e., 1548 euros per month), and the third bracket includes all income levels above this. The income tax rates used in the scenario for each bracket were 0%, 20%, and 30%. In addition, we analysed the possibility of revenue-neutral conditions for the state budget.

Setting aside the revenue-neutral baseline scenario, it turned out that the result is largely comparable to the previous scenario. Somewhat surprisingly, applying a 30% income tax rate on income exceeding twice the average wage does not increase state budget revenues. Since the tax-free income amount is even higher than in the previous scenario, the relatively small increase in revenues from the highest bracket is not sufficient to significantly offset the decline in revenues. As a result, under progressive income tax conditions, income tax revenue for the state budget is 600 million euros lower than under the current policy in 2022. The revenue obtained by imposing the highest tax rate compensates only for the revenue difference resulting from raising the tax-free income amount from 654 euros to 725 euros per month. Progressive income tax has a clearly distinguishable impact on the share of the tax burden, which shifts to households in the upper income deciles.

To find the so-called budget-neutral sub-condition, we used a four-dimensional search and adjusted the thresholds between the three brackets, through which we reached optimal values. The result is that the tax-free income limit of 654 euros per month (minimum wage in 2021) is the boundary between the I and II brackets, where the I bracket income tax rate is 0% and the II bracket is subject to a 24% tax rate. A 38% tax rate must be applied to the III bracket, with the boundary between the II and III brackets being 1.5 times the average gross wage (2021). We find that a progressive income tax system with such conditions is unfeasible, considering the previous tax debates.

In conclusion, we find that the current system of direct and indirect taxes in Estonia is functioning well enough, making it difficult to find alternatives. The 2018 tax-free income reform was successful; without it, households with lower incomes would have a large tax burden. Additional opportunities to change the tax burden should be found primarily in the deduction system, which has become partially unusable with the tax-free income reform. Moreover, there are opportunities to avoid the so-called tax wedge, but increasing tax-free income significantly affects revenue collection for the state budget compared to the current situation.

1. Abbott, R., & Bogenschneider, B. (n.d.). (2017). Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. University of Surrey.
2. Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (Eds.). (2018). World inequality report 2018. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
3. Arnold, JM, Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C. ja Vartia, L. (2011). Maksupoliitika majanduse elavdamiseks ja kasvuks. Majandusajakiri, 121 (veebruar), F59–F80
4. Avram, S., Popova, D. (2020). Do welfare state taxes and transfers reduce gender income inequality? Evidence from eight European countries. EUROMOD Working Paper Series, EM9/20
5. 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.
6. Barrios, S., Dolls, M., Maftai, A., Peichl, A., Riscardo, S., Varga, J., Wittneben, C. (2016). Dynamic scoring of tax reforms in the European Union. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 3/2016, European Commission, Joint Research Centre, Seville
7. Barrios, S., Moscarola Coda, F., Figari, F., Gandullia, L. (2018). Size and distributional pattern of pension-related tax expenditures in European countries. RCWorking Papers on Taxation and Structural Reforms No 06/2018, European Commission, Joint Research Centre, Seville, JRC113811.
8. Belfield, C., Blundell, R., Cribb, J., Hood, A., Joyce, R. (2017) Two decades of income inequality in Britain: The role of wages, household earnings and redistribution. *Economica* 84(334), 157–179
9. Boscolo, S. (2019). The contribution of proportional taxes and tax-free cash benefits to income redistribution over the period 2005-2018: Evidence from Italy. EUROMOD Working Paper Series, EM18/19
10. Bussolo, M., Krolage, C., Makovec, M., Peichl, A., Stockli, M., Torre, I., Wittneben, C. (2019). Vertical and horizontal redistribution: the cases of Western and Eastern Europe. EUROMOD Working Paper Series, EM1/19
11. Christl, M., De Poli, S. (2020). Trapped in Inactivity? The Austrian Social Assistance Reform in 2019 and its Impact on Labour Supply. EUROMOD Working Paper Series, EM16/20
12. Christl, M., De Poli, S., Varga, J. (2020). Reducing the income tax burden for households with children: An assessment of the child tax credit reform in Austria. EUROMOD Working Paper Series, EM1/20
13. Christl, M., Köppl-Turyna, M., Lorenz, H., Kucsera, D. (2020). Redistribution within the tax-benefit system in Austria. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 02/2020, European Commission, Joint Research Centre, Seville.
14. Cortez, B., & Vogel, T. (2011). Financial Transaction Tax for Europe, A. EC Tax Review, 20, 16.
15. Dolls, M., Doorley, K., Paulus, A., Schneider, H., & Sommer, E. (2018). Demographic Change and the European Income Distribution. EUROMOD Working Paper EM 9/18
16. European Union, P. O. of the E. (2021, June 21). Taxation trends in the European Union : Data for the EU Member States, Iceland and Norway : 2017 edition. [Website]. Retrieved February 23, 2018, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5b94e4e-d4f1-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>

17. EUROMOD. (2021). Effects of Tax-Benefit Policy Changes across the Income Distributions of the EU-27 Countries and the UK: 2019-2020. EUROMOD Working Paper Series, EM2/21
18. EUROMOD. (2021). Baseline results from the EU28 EUROMOD: 2017-2020. EUROMOD Working Paper Series, EM1/21
19. EUROMOD. (2020). Effects of Tax-Benefit Policy Changes across the Income Distributions of the EU-28 countries: 2018-2019. EUROMOD Working Paper Series, EM15/20
20. EUROMOD. (2020). Baseline Results from the EU28 EUROMOD: 2016-2019. EUROMOD Working Paper Series, EM18/20
21. EUROMOD. (2019). Effects of tax-benefit policy changes across the income distributions of the EU-28 countries: 2017-2018. EUROMOD Working Paper Series, EM7/19
22. EUROMOD. (2019). Baseline results from the EU28 EUROMOD: 2015-2018. EUROMOD Working Paper Series, EM6/19
23. EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union (2021). Country Report -Estonia (2018–2021). <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/country-reports/latest>
24. EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union (2021). Country Report -Denmark (2018–2021). <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/country-reports/latest>
25. EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union (2021). Country Report -Finland (2018–2021). <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/country-reports/latest>
26. EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union (2021). Country Report -Belgium (2018–2021). <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/country-reports/latest>
27. EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union (2020). Country Report -United Kingdom (2018–2024). <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/country-reports/f3-onwards/l30plus>
28. Eurostat - Labour force survey. Retrieved from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1196&newsId=2318&furtherNews=yes>
29. Förster, M., Toth, I.G. (2015) Cross-country evidence of the multiple causes of inequality changes in the OECD area. In: Atkinson, A.B., Bourguignon, F. (eds.) Handbook of Income Distribution, volume 2B, chapter 19, pp. 1729–1843, North Holland
30. Kakwani, Nanok C. 1977. "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison." *Economic Journal* 87 (345): 71–80. [https://econpapers.repec.org/article/ecjeconj/v\\_3a87\\_3ay\\_3a1977\\_3ai\\_3a345\\_3ap\\_3a71-80.htm](https://econpapers.repec.org/article/ecjeconj/v_3a87_3ay_3a1977_3ai_3a345_3ap_3a71-80.htm)
31. Kanbur, R. (2018). *On the Volume of Redistribution: Across Income Levels and across Groups*. CEPR Discussion Paper No 12816, Centre for Economic Policy Research.
32. Marchal, S., Kuypers, S., Marx, I, Verbist, G. (2020). Singling out the truly needy: the role of asset testing in European minimum income schemes. EUROMOD Working Paper Series, EM20/20
33. Martinelli, L., O'Neill, K. (2019). A comparison of the fiscal and distributional effects of alternative basic income implementation modes across the EU28. EUROMOD Working Paper Series, EM14/19
34. Palviainen, H. (2019). Changing Nordic model? A policy analysis. EUROMOD Working Paper Series, EM15/19

35. Paulus, A., Figari, F., & Sutherland, H. (2017). The Design of Fiscal Consolidation Measures in the European Union: Distributional Effects and Implications for Macroeconomic Recovery. *Oxford Economic Papers*, 69 (3), 632-654.
36. Paulus, A., & Tasseva, I. V. (2018). *Decomposition of Changes in the EU Income Distribution in 2007-2011*. EUROMOD Working Paper EM 16/18.
37. Sologon, D.M., Van Kerm, P., Li, J. et al. (2018) Accounting for differences in income inequality across countries: tax-benefit policy, labour market structure, returns and demographics. *J Econ Inequal* 19, 13–43 (2021). <https://doi.org/10.1007/s10888-020-09454-7>
38. Vörk, Andres, Magnus Piirits, Cenely Leppik, Miko Tammik, and Alari Paulus. 2016. "Maksupoliitika Mõju Leibkondade Maksukoormuse Jaotumisele." Poliitikauuringute Keskus Praxis. <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/07/Maksupoliitika-m%C3%B5ju.pdf>.

## Lisa 1. Dokumendianalüüs

Tabel 37. EUROMOD-i töödokumentide seeria, JRC raportid ja riigiaruannete ülevaade

Autor või koostaja	[18], [20], [22]
<b>Eesmärk</b>	EUROMOD-i lähtetulemuste ülevaate eesmärk on anda ülevaade EL-i 28 liikmesriigi maksusoodustuste mikrosimulatsiooni värskenduse järgsetest tulemustest ja selle kaasabil esitada sissetulekute ebavõrdsuse ning vaesusriski näitajad.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Andmed esitatakse vastava aasta aruandes nelja aasta kohta (viimane periood 2017–2020) EL-i 28 liikmesriigi võrdluses. Analüüsi tulemustel antakse hinnang tegelikele maksumääradele METR abil. Eelkõige keskendutakse vaesuse ja ebavõrdsuse indikaatorite tulemuste esitamisele. Samuti arutletakse EU-SILC andmete põhisel näitajate erinevuste põhjuste üle.
<b>Tulemused/järeldused</b>	<p>Oluline on tähele panna, et EUROMOD-i 2020. aasta simulatsioonide kohta antakse hoiatus: Covid-19 rahalised hüvitisskeemid ja üleminekud tööturul on simuleeritud (<i>EUROMOD public release (version 13.0+) contain simulated labour market transitions - defined in policy TransLMA_cc</i>). Baasetingutes on tööturu kohandamise (<i>LMA- Labour Market Adjustment</i>) poliitika reegel välja lülitatud. Sellest tulenevalt ei avalda rahalise hüvitise skeemide simulatsioonil mingit mõju algtaseme simulatsioonidele (sh aruandes esitatud simulatsioonidele). Ühtlasi see tähendab, et ei arvestata muutuseid tööpuuduses ja Covid-19 seotud kompensatsioonide. Tulemustest selgub, et kasutades 2017. baasaastal 60% vaesuspiiri, siis kõrgeim vaesusriski määr on Rumeenias (24%), millele järgnesid Bulgaaria, Ungari, Läti, Leedu, Eesti, Hispaania ja Itaalia (üle 20%). ning Horvaatia ja Kreeka (üle 17%).</p> <p>Aastatel 2017–2020 oli suurim keskmine aastane vaesuspiiri kasv Leedus (8,8%), Eestis (8,0%), Rumeenias (7,9%), Lätis (7,8%), Bulgaarias (7,3%), Poolas (5,5%), Slovakkias (5,3%) ja Tšehhis (5,0%). Mitmes riigis oli vaesuspiiri aastane nihe veidi väiksem (2–4%): Austria, Belgia, Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Iirimaa, Malta, Holland, Portugal ja Sloveenia. Vaesuspiir ei ole oluliselt nihkunud Taanis, Hispaanias, Soomes, Ungaris, Itaalias, Luksemburgis ja Rootsis, kus keskmine aastane kasvumäär jäi alla 2%.</p> <p><b>Maksude ja toetuste mõju vaesusriskile.</b> Üldiselt ei ole muutused olnud suured ja jäävad vahemikku -1 kuni +1 protsendipunkti. Erandina tuuakse esile Leedu, kus on näha vaesusevastase võitluse tõhususe kasvu (2,8 protsendipunkti selle perioodi jooksul). Mis puudutab makse, siis aastatel 2017–2020 on kasutatavale tulule maksude lisamise vaesust vähendavas mõjus veelgi väiksemad erinevused.</p>

Tuuakse esile, et kõige suurem mõju vaesusriski vähendamisele on pensionitel. Riigid, kus riiklikel pensionidel on suur roll vaesuse vähendamisel (vähenemine üle 20 protsendipunkti) on Belgia, Prantsusmaa, Itaalia, Poola ja Portugal. Vastupidi, Ühendkuningriik, Holland ja Iirimaa on riigid, kus riiklikud pensionid vaesuse vähendamisel esialgsetele sissetulekutele lisatuna vähem tõhusad. Nendes riikides moodustavad olulise osa pensionisüsteemist tegelikult töö- ja erapensionid (mis sisalduvad algses sissetulekus), samas kui riiklikel pensionidel on järelejäänud turvavõrgu roll. Sissetulekust sõltuvate mahaarvamiste ja toetuste mõju on suurim Ühendkuningriigis, Iirimaa ja vähemal määral Madalmaades, Taanis, Soomes ja Prantsusmaal.

<b>Autor või koostaja</b>	<b>[17], [19], [21]</b>
<b>Eesmärk</b>	Maksu- ja tulupoliitika muudatuste mõju tulujaotusele EL-27 riigis analüüsi eesmärk on esitada ühtlustatud riike võrdlev analüüs kahe aasta alusel otseste maksude ja rahaliste hüvitiste poliitika muutuste kohta.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Otseste maksude ja rahaliste hüvitiste poliitika muutuste jaotusmõjude analüüs leibkonna kasutatavale tulule aastatel 2019–2020. Iga järgneva analüüsiga täiendatakse eelnevat analüüsi. Arvestatakse muutusi elanikkonnas (nt suurenenud tööpuudus) ja turu/algsete brutotulude jaotust vaadeldavatel aastatel.
<b>Tulemused/järeldused</b>	Viimaste aastate 2019–2020 võrdlusest selgub, et Leedus ja Poolas on saavutatud suurim kasutatava tulu kasv leibkonna kohta (ligikaudu 5%). Varasema perioodi võrdluses on näha, et Eestis toimus kasutatava sissetuleku kasv aastate 2017–18 võrdluses ligikaudu 1%. Aastatel 2017 – 18 oli vastav näitaja 3,6%, mis tähendab, et Eesti suurenes keskmine leibkonna sissetulek EL-i riikide võrdluses väga oluliselt. Üksnes Leedu oli vastava näitaja pisut kõrgem.
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[23], [24], [25], [26], [27]</b>
<b>Eesmärk</b>	EUROMOD-i riigiaruannete eesmärgiks on esitada põhiteave riigi maksusüsteemi põhikomponentidest. Põhiteave esitatakse nelja aasta kohta. Viimased aruanded annavad ülevaate aastatel 2016-19 kehtinud maksusüsteemist vastava aasta 30. juuni seisuga.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Aruandes selgitatakse maksusoodustuste süsteemi vastavas riigis. , Antakse ülevaade, milliseid makse ja soodustusi EUROMOD-is simuleeritakse, koos rakendamise põhiaspektidega ning kui hästi mudel kujutab tegelikku tulujaotust. Viimastes aruannetes ja EUROMOD-i mudelis kasutatakse EU-SILC 2017 ja EE-SILC 2017 uut kombineeritud andmekogumit, värskendades teavet 2019. aasta poliitikareeglite kohta. Põhiteave koosneb järgmisest jaotusest: maksusoodustuste süsteemi alused; Sotsiaaltoetused, sh pensionid; Sotsiaalmaksud; Maksud.  Ühtlasi esitatakse tulemuste simuleerimise alused, mis tähendab vastastikuste sõltuvuste ja järjekorra järgimist.

<b>Tulemused/järeldused</b>	Tulemused esitatakse leibkonna keskmise ekvivalentsissetuleku muutuse kohta sissetulekukomponentide ja tuludetsiilirühmade lõikes. 2019. aasta poliitikamõju võrreldes 2018. aasta tulemustega suurendas leibkonna keskmist sissetulekut Eestis 0,87%. Detsiilirühmade võrdluses oli kasv suurem esimeses kolmes sissetulekugrupis (3–4%). Riiklike pensionide reaalkaartus kasvas, kuna neid indekseeriti 2019. aastal 8,4% võrreldes 2,4% inflatsiooniga.
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[4]</b>
<b>Eesmärk</b>	Eesmärgiks on uurida heaoluriigis sissetulekute ebavõrdsust, sest sissetulek on vaieldamatult parim üksik majanduse indikaator ja seda mõjutab otseselt heaoluriigi poliitika.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Analüüsi on valitud kaheksa EL-i riiki: Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Soome, Prantsusmaa, Rumeenia, Hispaania, Ühendkuningriik. Riigid on valitud esindama erinevaid naiste kohtlemisega seotud heaoluriigi institutsionaalseid korraldusi ELis. Analüüsi käigus kvantifitseeriti, mil määral suudavad maksud ja ülekanded vähendada sissetulekute soolist lõhet ning millised poliitainstrumendid aitavad seda lõhet kõige rohkem kaasa aidata.
<b>Tulemused/järeldused</b>	Tulemustes toodi esile, et kui vanaduspensionid välja arvata, vähendavad maksud ja siirded – nii sissetulekust mitte sõltuva kui ka sissetulekust sõltuva – märkimisväärselt soolist sissetulekute ebavõrdsust, kuid ei suuda kompenseerida suuri soolisi sissetulekute erinevusi. Hüvitiste võrdsustav mõju on suurem kui maksudel, kuid ei erine oluliselt mitte ainult riigiti, vaid ka erinevate demograafiliste tunnustega rühmade lõikes.
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[6], [7]</b>
<b>Eesmärk</b>	Barrios jt Töö eesmärk oli analüüsida maksureformi teise tasandi tagajärgi Euroopa Liidus dünaamilise punktiarvestuse meetodiga.  Teise analüüsi eesmärk on kvantifitseerida riiklike ja eraosamaksetega pensioniskeemidega seotud maksukulude fiskaal- ja jaotusmõju, mis mõjutavad nii sissemakseid kui ka pensionihüvitisi.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Esimeses analüüsis on valitud riikideks Belgia, Itaalia, Poola. Analüüsis kombineeriti mikrosimulatsiooni mudel dünaamilise tõenäosusliku tasakaalu mudeliga, mis võimaldab selgelt eristada maksupoliitikate esimese ja teise tasandi tagajärgi. Analüüsiga sooviti välja töötada järjepidevat raamistikku, et analüüsida maksureformide fiskaal- ja jaotusmõjusid ning makromajanduslikku tagasisideefekti. Samal ajal hinnates maksureformide mikromajanduslike käitumuslike mõjude diskreetset valikut ökonomeetrilise mudeli abil. EUROMOD-i mudelit laiendati hinnangulise tööjõupakkumise mudeliga, milleks on Keynesi DSGE mudel QUEST. Viimast rakendab Euroopa Komisjon EL-i liikmesriikide fiskaal- ja struktuurireformide analüüsimiseks.



Sissemaksete kui ka pensionihüvitiste analüüs 28 Euroopa riigis kasutades EUROMOD-i mikrosimulatsioonimudelit. Autorid juhivad pensionite osas tähelepanu sellele, et olemasolevas pensionisüsteemi käsitlevas kirjanduses on pensioniga seotud pensionifondid üldiselt tähelepanuta jäetud, muu hulgas nende mõõtmise raskuste ja nende suhtelise „nähtamatuse“ tõttu eelarveprotsessis. Analüüsimisel rakendati kontrafaktilisi simulatsioonistsenaariumeid, mille puhul olemasolevad „erandlikud maksustamisviisid“ võrdlusaluste süsteemiga seoses eemaldatakse. Seejärel kvantifitseeritakse tulud tegeliku maksu- ja hüvitissüsteemi ning võrdlusaluse süsteemi vaheliste erinevustena nii maksutulu või üksikisikute kasutatava tulu osas.

**Tulemused/järeldused** Kõigis kolmes riigis oli erinevate muudatuste/reformide rakendamisel positiivne mõju üksikisiku vabalt kasutatavale sissetulekule ja selle tulemusena vähenes ka kogumaksutulude hulk. Nt Belgias sotsiaalhüvitiste langus, Itaalias füüsilise isiku tulumaksu mahaarvamiste suurenemine ja toimus *working tax credit* kasutuselevõtt. Selliste reformide teise tasandi tagajärjed (sh käitumuslikud reaktsioonid tööjõu pakkumises ja makromajanduslik tagasiside) omavad väiksemat mõju kui esimese tasandi tagajärjed. See on kahe faktori tulemus: esiteks, maksude kärpimine, mis avaldub töötamise maksumäärades varjatud kujul ja teiseks, madalamast maksumäärast tingitud osaline ettevõtete kasu, mis tuleneb madalamast kogupalgatasemest.

Pensionisüsteemide analüüsimisel leiti, et pensioniga seotud maksukuludel võib olla märkimisväärne mõju tuludele ja tugev mõju ebavõrdsusele ja vaesusele. Lisaks kipuvad maksukulud olema progresseeruvad kahel tasandil. Esiteks eakate seas madalama sissetulekuga pensionäride eelistamine, peamiselt pensioni sissetulekute soodsa kohtlemise kaudu. Teiseks, tööealiste inimeste hulgas pensionimaksete osalise mahaarvamise või nende puudumise kaudu, kulutades ressursse tulujaotuse tipus olevatelt isikutelt. Tulemustes esitatakse ka Eesti näitajaid, mis on huvipakkuvad.

**Autor või koostaja** [10], [15], [35]

**Eesmärk**

Valitud artiklites tuuakse välja analüüsi tulemused, mis on seotud sissetulekurühmade tulujaotuse ning ümberjagamise poliitika mõjuga.

Bussolo jt [10] analüüsi eesmärgiks on hinnata nii vertikaalse, aga ka horisontaalse ümberjaotuse mõju. Mõnevõrra enam tähelepanu saab horisontaalne ümberjaotamine elanikkonna sotsiaal-majanduslike rühmade lõikes.

Dolls jt [15] analüüsivad jaotusmuutusi demograafilistest muutustest tulenevalt (oskuste tõstmine, rahvastiku vananemine) sealjuures tuginedes demograafilistele prognoosidele.

Paulus jt [35] eesmärgiks oli analüüsida konkreetseid eelarve kokkuhoiumeetmeid, mis omavad jaotusmõju leibkondade sissetulekutele. Seega sooviti pakkuda tõendeid ELi riikides rakendatud

	<p>kokkuhoiumeetmete leviku mõju kohta alates 2008. aasta majanduslangusest kuni 2012. aasta keskpaigani.</p>
<p><b>Lühikirjeldus</b> <b>(piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b></p>	<p>Bussolo jt kasutavad ümberjaotamise muutuse hindamiseks ja poliitikamuudatuste mõjude isoleerimiseks kontrafaktuaalseid dekomponeerimise meetodeid. Horisontaalset maksude jaotust hinnati vanusegruppide, ametite ja leibkonna tüüpide võrdluses (kuus tüüpi). Töö on tähelepanuväärne selle poolest, et ümberjaotamise vertikaalne mõõde ehk sissetulekutasemete vaheline jaotus ei pruugi olla ainuke asjakohane instrument. Horisontaalne ümberjaotamine – see tähendab ümberjaotamist rühmade vahel, mida ei määratle sissetulekutasemed, vaid muud mitterahalised muutujad nagu nt vanus, amet või leibkonna koosseis.</p> <p>Dolls jt uuring on tähelepanuväärne selle poolest, et vähestes uuringutes käsitletakse tulevaste tööturgude ja demograafiliste muutuste põhiseid sissetulekute jaotumise muutuseid. Muutused rahvastikus toovad kaasa vajadust tegeleda maksupoliitiliste küsimustega, seetõttu on äärmiselt oluline varajases staadiumis ette näha sissetulekute ja maksupoliitiliste otsuste jaotuslikku mõju. Töös kasutatakse ümberkaalumise ja mikrosimulatsiooni tehnikaid, et võtta arvesse prognoositavaid demograafilisi muutusi aastatel 2010–2030 EL-i riikides. Samuti näidatakse demograafiliste muutuste mõju eraldi palkade kohandamise mõjust tulenevalt demograafilisele muutusele.</p> <p>Paulus jt töös rakendati ELi maksusoodustuste mudelit Portugal, Itaalia, Kreeka ja Hispaania ning Balti riigide (Eesti, Läti ja Leedu), aga ka Rumeenia andmete analüüsimisele. Ühtlasi mõjutas suur majanduslangus valitud riike väga oluliselt (suured eelarve puudujäägid ja majanduslangus).</p>
<p><b>Tulemused/järeldused</b></p>	<p>Bussolo jt järeldasid, et riikide vahel on suur heterogeensus: muudatused maksu- ja ülekannete süsteemis on Ida-Euroopa riikides tabanud eelkõige noori ja ametivahetuse kaotajaid, samas kui suurema majandusliku turvalisusega leibkonnad on neist muutustest kasu saanud. Ühtlasi väidetakse, et horisontaalne ebavõrdsus on mõõde, mida poliitikakujundajad peaksid maksu- ja ülekandesüsteemide reformimisel arvesse võtma. Artikkel on oluline allikas, kui soovitakse detailsemalt tegeleda sissetulekute ümberjaotuslike alustega.</p> <p>Dolls jt tulemused näitavad, et demograafilised muutused toovad tõenäoliselt kaasa sissetulekute ebavõrdsuse suurenemise, samas kui sellega seotud palkade kohandamine kipub toimima vastupidises suunas. Kombineeritud mõju toob kaasa sissetulekute ebavõrdsuse tagasihoidliku suurenemise ELis. Samuti leiti, et ebavõrdsus suureneb tõenäolisemalt riikides, kus ebavõrdsuse tase on praegu suhteliselt madal, mis võib viia ebavõrdsuse lähenemiseni ELi tasandil.</p> <p>Paulus jt tulemused näitasid, et eelarvekohanduste jaotusmõju on oluline makromajandusliku dünaamika seisukohalt, aga ka mõjutab tõenäolisemalt likviidsuspiiranguga leibkondi. Viimane paneb kahtluse alla varasemad arvamused, sest kulutuste kärpimisel võrreldes maksutõusuga</p>

	eeldatakse väiksemat mõju piiratud likviidsusega leibkondadele. Oluline on vahet teha valitsuse kärbetel, mis on kaudsema mõjuga leibkondadele. Samal ajal leibkondi otseselt mõjutavad eelarvekärped omavad mõju tulujaotusele.
<b>Autor või koostaja</b>	[32], [33], [34]
<b>Eesmärk</b>	<p>Esimeses töödokumendis vaadelda varatestide levimust ja ülesehitust Euroopa miinimumsissetuleku kaitse skeemides.</p> <p>Teises töödokumendis uuritakse mitmete alternatiivsete põhisissetulekute rakendamise viiside fiskaal- ja jaotusmõjusid 28 Euroopa heaoluriigis</p> <p>Kolmandas töödokumendis on eesmärk eraldada aktiivsed poliitikamuudatused maksu- ja hüvitissüsteemides ning uurida, kuidas need on mõjutanud vaesusriski, ebavõrdsust ja tööhõivet.</p>
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	<p>Esimeses artiklis on vaatluse all Belgia ja Saksamaa näide. Analüüsitakse kahe peamise varatesti tüüpi: otsene diskvalifitseerimine, kui varad saavutavad teatud väärtuse, võrreldes järk-järgulisem vähendamine kindlaks määratud tulumääraga. Valitud riikide näide on huvipakkuv, kuna sissetulekute tase ja ka vaesuse tase on mõlemas riigis sarnane. Samal ajal rakendab Belgia määratud tulumäära ning Saksamaa varade suuruse määramist varatestides.</p> <p>Hinnatakse, kuidas märgitud varatestid mõjutavad miinimumsissetuleku kaitset abikõlblikkuse kaudu ja vaesuse taseme muutust. Analüüsimiseks kasutatakse EUROMOD-i.</p> <p>Teises töödokumendis kasutatakse EUROMOD-i täiustatud lisand- ja tsükelifunktsioone ja töötatakse välja uuenduslik metoodiline lähenemisviis tuluneutraalsete põhisissetulekureformide mõju võrdlemiseks erinevates riikides.</p> <p>Kolmandas artiklis rakendatakse EUROMOD-i mudelit Taani, Soome ja Rootsi andmete analüüsimiseks. Ajaperiood on 2006–2017. Töös simuleeritakse kontrafaktilise analüüsiga Põhjamaade mudeliga seotud peamiste poliitikatulemuste pikaajalist arengut.</p>
<b>Tulemused/järeldused</b>	<p>Esimeses töös selgus, et mõlemas riigis kehtivad vastavad varatestid vähendavad isikute abikõlblikkust. Ometi on mõju rangema diskvalifitseerimisega Saksamaal oluliselt suurem kui Belgias.</p> <p>Teises töös selgus, et skeemid, milles hüvitisi ja pensione üldse ei kohandata või kus kohandatakse ainult sissetulekute sõltuvaid hüvitisi, nõuavad palju suuremat maksutõusu. Seda tüüpi skeemidel on aga suhteliselt soodne mõju vaesuse leevendamisel ja ebavõrdsuse vähendamisel. Artiklis esitatakse liikmesriikide tulemusi ja sh on võimalik näha Eesti positsiooni.</p> <p>Põhjamaade mudeli tulemused näitasid, et Soomes oli uuritud ajaperioodidel kõige rohkem ümberjagamispoliitikat. Soomes vähendasid poliitikamuudatused vaesusriski 1,4 protsendipunkti ja Gini koefitsienti 0,9</p>

	<p>võrra. Taani paindlikkuse ja turvalisuse mudel pakub heldeid soodustusi ja Taanis olid kõrgeimad osalusmaksumäärad. Rootsi <i>arbetslinjen</i> tõstis vaesusriski määra 1,0 protsendipunkti ja Gini koefitsienti 0,4 võrra. Tööhõive mõju oli ligikaudu 159 000 töötajale, kui kasutada osalemise elastsuse parameetrit 0,25. Rootsis ei kompenseerinud käitumismõjud täielikult negatiivset staatilist mõju vaesusriskile ja ebavõrdsusele. Tulemused näitavad, et Põhjamaade mudel on olnud vastupidav. Poliitilistel valikutel on olnud vähe mõju peamistele poliitilistele tulemustele, nagu vaesuse või ebavõrdsuse oht.</p>
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[36]</b>
<b>Eesmärk</b>	Eesmärgiks oli analüüsida maksusoodustuste poliitikas toimunud muutuste ja automaatsete stabilisaatorite ning tulujaotuse seost EL-i liikmesriikides.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	<p>Muutuseid vaadeldi tulude jaotuses, mis on tingitud: a) maksusoodustuspoliitika muudatustest, b) maksu-soodustuspoliitika automaatsest stabiliseerimisreaktsioonist ning c) turu brutotulu ja rahvastiku muutustest.</p> <p>Maksusoodustuste poliitika muudatused hõlmavad muudatusi maksusoodustuste süsteemi ülesehituses, rahaliste parameetrite, näiteks hüvitiste summade ja maksukünniste, kohustuslikku tõstmist ja suvalisi (ad hoc) muudatusi.</p>
<b>Tulemused/järeldused</b>	<p>Järeldati, et esiteks tõstsid poliitikamuudatused sissetulekuid keskmiselt umbes kahes kolmandikus riikides ja langetasid neid ülejäänud kolmandikus. Võrdluseks, automaatsed stabilisaatorid, mis reageerivad turu sissetulekute ja rahvastiku iseärasuste muutustele, tõid keskmiselt kaasa sissetuleku suurenemise umbes kolmandikus riikides, kaotuse teises kolmandikus riikides ja statistiliselt olulisi muutusi ei toimunud ülejäänud kolmandikus. Sissetulekute ebavõrdsuse osas langetasid diskretsioonilised poliitikamuudatused seda enam kui kahes kolmandikus riikides. Progressiivseid poliitikamuudatusi ei viida ellu mitte ainult riikides, kus heaoluriigi olukorda sooviti laiendada, vaid ka riikides, mis rakendasid majanduslanguse ajal eelarve konsolideerimise meetmeid. Automaatsed stabilisaatorid avaldasid statistiliselt olulist mõju ebavõrdsusele umbes pooltes riikides, vähendades ebavõrdsust enamikus riikides.</p>

Tabel 38. Maksureformide käsitlevad analüüsid

<b>Autor või koostaja</b>	<b>[11], [12], [13],</b>
<b>Eesmärk</b>	Christl jt eesmärgiks oli analüüsida Austria reformi „ <i>Neue Sozialhilfe</i> “ („uus sotsiaalabi“) mõju, mis võeti kasutusele 2019. aastal ja mis vähendas oluliselt sisserändajate ja lastega perede sotsiaalabi-toetusi. Eesmärgiks oli hinnata mitte ainult reformi ettepaneku mõju eelarvele ja ebavõrdsusele, vaid ka selle võimalikke mõju tööturule.

Kolmanda artiklis püstitatud eesmärk oli analüüsida ümberjaotuse mõju Austria maksusüsteemis, võttes arvesse kõiki maksutüüpe, sh kaudsed maksud ja finantsvarade ümberkanded. Vaadeldakse kahte tüüpi ümberjaotamist: erinevatesse tulurühmadesse kuuluvate leibkondade ja erinevate põlvkondade vahel, viimase puhul võttes arvesse elutsükli perspektiivi.

**Lühikirjeldus  
(piirkond, sihtgrupp,  
käsitatud teemad)**

2019. aastal otsustas Austria valitsus reformida sotsiaalabi skeemi, mis põhineb miinimumsissetulekutoetusel, mida saab kasutada juhul, kui sissetulek jääb alla kindlaksmääratud garanteeritud miinimumtaseme. Reformiettepaneku põhieesmärk oli vähendada suurtele peredele antavat toetust, mis põhjustab suurtele leibkondadele passiivsustõksu. Lisaks vähendati madala keeleoskusega migrantide sotsiaalabi 65%-le. Paljudes Euroopa riikides, näiteks Saksamaal või Prantsusmaal, aga ka Austrias on vallalised sotsiaalabi saajate tuumikrühm. Seetõttu hinnati ka vallaliste, nii meeste kui ka naiste võimalikke tööjõupakkumise reaktsioone sotsiaaltoetuse muutustele.

Teises artiklis läbiviidud analüüs hõlmas eelarve ja jaotusmõju, tööjõu pakkumise mõju, aga ka makromajanduslikke mõjusid. Analüüsis kombineeritakse EUROMOD, LS mudelit QUEST.

Kolmandas analüüsis rakendatakse statistilisi võrdluseid ümberjagamise hindamiseks - erinevatesse sissetulekurühmadesse kuuluvate leibkondade vahel ja põlvkondade vahel, võttes arvesse elutsükli perspektiivi.

**Tulemused/järeldused**

Näidatakse, et sotsiaalabi muutuste mõju tööjõu pakkumisele on leibkonnatüüpide lõikes oluliselt erinev. Kuigi naistel on uuringu tulemuste hinnangul suurem tööjõu pakkumise elastsus, on reformi üldine mõju eriti tugev meestele ja sisserändajatele. Lastega paarid ja sisserändajad ehk rühmad, keda reformi sotsiaaltoetuste vähendamine kõige rohkem mõjutab, näitavad tööjõupakkumisele kõige tugevamat reaktsiooni ehk nn uuele sotsiaalabile. Lisaks näidatakse, et üldiselt on reformil positiivne, kuid väike mõju tööjõu pakkumise intensiivsele marginaalile.

Teise artikli tulemustest selgus, et reform vähendab ebavõrdsust, alandab lastega leibkondade vaesuse määra. Üldiselt on reformil positiivne mõju tööjõu pakkumisele, eriti naistele. Makrotasandil (ja pikemas perspektiivis) viitab mudel väikesele, kuid positiivsele mõjule tööhõives, investeringutele, tarbimisele ja SKTle.

Kolmandas artiklis tuuakse esile, et kui kasutada maksusüsteemi analüüsimisel traditsioonilist meetodit, siis selgub, et tulusid laekub umbes 30% rohkem kui otseseid makse. Kui kaasata analüüsi ka kaudsed maksud ja finantsvarade ülekanded, siis tõuseb see number 60%-ni. Tulemustest selgub, et kaudsetel maksudel on maksusüsteemile regressiivne efekt ja finantsvarade ülekandel progressiivne efekt. Kui vaadata ümberjaotamise mõju, siis nähtub, et kaudsete maksude ebavõrdsuse suurendamise efekti taandab finantsvarade ülekannete ebavõrdsuse suurendamise efekt: kaudsete maksude mõjul suureneb Gini koefitsient 0,24-0,26, kuid kui lisada finantsvarade ülekanded, väheneb Gini koefitsient 0,23.

<b>Autor või koostaja</b>	<b>[9]</b>
<b>Eesmärk</b>	Töö eesmärk oli rakendada kahte alternatiivset Gini-põhist dekomponeerimise meetodit Itaalia maksusoodustuste süsteemi ümberjagamismõjude hindamiseks aastatel 2005–2018
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Analüüs viidi läbi stsenaariumite alusel (neli stsenaariumit). Artikkel annab esialgsed tõendid Itaalias proportsionaalsete maksude ja maksuvabade rahaliste hüvitiste panuse kohta tulude ümberjagamisel. Maksude ja soodustuste mõju arvutamist korrati erinevate stsenaariumide puhul, mis lahknevad üksteisest, kuna need esindavad vaadeldava maksusoodustuse süsteemi erinevat laienemisastet.
<b>Tulemused/järeldused</b>	Füüsilise isiku tulumaksu komponendi panus varieerus aja jooksul oluliselt. Piirmaksumäärad, mahaarvamised ja maksusoodustused määravad tulumaksu ümberjaotuse vastavalt 42,4%, 55,0% ja 4,2%, 2005. aasta maksustamisperioodil oli aga vastupidine mõju (18,7%, -1,1% ja 83,7%). Võttes arvesse proportsionaalsed maksud (v. a sotsiaalkindlustusmaksed), siis 2018. aastal moodustas tulude ümberjagamisel ühiselt arvestatud tulumaksu ja regionaalse lisamaksu panus 80,1%. Artikkel vajab täiendavat analüüsi, kuna oluline on mõista kasutatud meetodit.

Tabel 39. Teadusartiklid ja raportid maksualastele teemadel

<b>Autor või koostaja</b>	<b>[1]</b>
<b>Eesmärk</b>	Aruteluartikli eesmärk on vaadelda erinevaid tahkusi inimtööl ja kapitalil põhineva töö vahel ning seoseid maksusüsteemiga.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Artiklis kirjeldatakse mitmeid võimalikke maksupoliitilisi lahendusi automatiseerimise revolutsiooniga tegelemiseks. Arutelu keskendub muutuste esile toomisele, mille tingib võimalik robotite kasutamine. Ühtlasi inimtööst loobumine annab võimaluse vältida töjõumaksude tasumisest. Lisaks on seni olnud kapitalimaksud mitte eelistatud, mis tingib robottöölise maksustamisele üleminekus pingeid tekitama. Seetõttu on automatiseerimispoliitika põhiküsimuseks, kuidas kohendada maksusüsteemi nii, et see oleks roboti ja inimtöötajate vahel neutraalne, või isegi luua stiimuleid inimeste jaoks. Sotsiaalselt vaates on oluline hoida tööhõivet.
<b>Tulemused/järeldused</b>	Arvatakse, et esimene võimalus on püüda keelata vastavad ettevõtte tulumaksu mahaarvamised kapitaliinvesteeringutelt, mis toovad kaasa automatiseerimise maksusoodustuse. Teine võimalus on kehtestada täiendav föderaalne "automaatikamaks" ulatuses, mil töötajad koondatakse või asendatakse masinatega. Kolmas võimalus on püüda anda tasakaalustavaid maksusoodustusi ettevõtetele, kes palkavad iga maksusoodustuse kategooria jaoks töötajaid. Neljas võimalus on tõsta ettevõtete maksustamist ettevõtetele, mis toodavad toodangut inimtööst kasutamata. Täiendavad maksud oleksid asendussumma sotsiaalkindlustus- ja ravimaksudele, mida ettevõtte automatiseeritud

	<p>tööjõuga väldib. Viiendaks võimaluseks oleks ettevõtte tulumaksu määra märkimisväärne tõstmine eesmärgiga suurendada kapitali ja vähendada tööjõu maksustamisbaasi suhtelist osa.</p> <p>Automatiseerimine tootab olla meie põlvkonna üks suuremaid sotsiaalseid väljakutseid. Maksud on iga automatiseerimispoliitika oluline komponent. Olemasolev maksupoliitika soodustab nii automatiseerimist kui ka vähendab järsult valitsuse maksutuluseid.</p>
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[5]</b>
<b>Eesmärk</b>	Eesmärk on hinnata seoseid maksukoormuse, maksude jaotuse ja SKT vahel elaniku kohta, kontrollides standardseid kasvufaktoreid (kapitalimahutus põhivarasse, inimkapital, rahvastiku kasv).
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Artiklis tuuakse esile, et majanduskasv makromajanduslikul tasandil on tõhususe dünaamiline vaste ning see on aastakümneid olnud valitsuste tegevuse põhifookus ja eesmärk. Sellise eesmärgipüstituse juures on oluline jälgida, milliste maksude kombinatsioon aitab majanduskasvule enim kaasa. Autorid märgivad, et varasematest uuringutes on teada, et majanduskasvule kõige kahjulikumad maksud ettevõtetmaksud, üksikisiku tulumaks, tarbimismaksud ja lõpuks kinnisvaramaksud. Selle pingerea on omaks võtnud ka rahvusvahelised organisatsioonid nagu IMF, OECD ja Euroopa Komisjon, et pakkuda riikidele poliitikasoovitusi. Seega eesmärk on seotud varasemate arvamuste tõendamisega. Analüüsi aluseks on 34 OECD riigi andmed perioodi 1995–2014 kohta ja kitsama valimina 23 OECD riigi andmed aastate 1971–2014 kohta.
<b>Tulemused/järeldused</b>	Pikemas perspektiivis on üldine maksusurve negatiivselt ja statistiliselt olulisel määral seotud SKTga elaniku kohta ning tuluneutraalne maksude nihe otsestelt maksudelt kaudsetele maksudele on positiivselt ja statistiliselt oluliselt seotud majanduskasvuga vaid siis, kui võtta arvesse 21 OECD riigi valimit. Kui aga võtame standardvigade kohta kasutusele ettevaatlikumad hinnangud, st kui rühmitame need riigi tasandil, jääb kehtima ainult tulemus üldise maksukoormuse ja SKT elaniku kohta negatiivse seose kohta. Uuring viitab ka sellele, et makrokirjanduse varasemates empiirilistes kaastöodes ilmnenud ebajärjekindlad leiud võivad olla tingitud erinevatest – peamiselt meelevaldsetest - valikutest riikide ja aastate komplektide kohta, mida erinevad autorid otsustavad oma analüüsidesse lisada. Tuleb tähele panna, et autorid märgivada ja viitavad varasemate tööde usaldusväarsuse probleemile. Tuuakse esile, et makroandmetel põhinevad riikidevahelised regressioonid, nagu Arnold jt (2011) esitlesid ja seda isegi fikseeritud efektide kasutamise, ei pruugi olla piisavalt informatiivne, et järeldada poliitika mõjusid.
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[16], [29]</b>
<b>Eesmärk</b>	Esimese raamatu eesmärk on anda ülevaade maksustamise trendidest Euroopa Liidu liikmesriikides.
	Teise raamatu vastava peatüki eesmärk on anda ülevaade rahvusvahelistest (st riikidevahelistest) uuringutes, mis kajastavad

	sissetulekute ebavõrdsuse tulemusi ning põhjuseid OECD piirkonnas nii taseme kui ka suundumuste osas.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	<p>Esimeses raamatus on ülevaade maksudest ja nende osatähtsusest maksusüsteemis ning sisemajanduse kogutoodangus.</p> <p>Teises raamatus antakse ülevaade ebavõrdsuse põhjustajatest kuues valdkonnas: (i) struktuursed makromajanduslikud sektorimuutused, (ii) globaliseerumine ja tehnoloogia muutused, (iii) tööturg ja muud asjakohased institutsioonid, (iv) poliitika ja poliitilised protsessid, (v) maksu-/ülekandmisskeemid ja (vi) demograafilised ja muud mikrostruktuurilised muutused.</p>
<b>Tulemused/järeldused</b>	<p>Raamat täidab eesmärgi andes ülevaate maksudest liikmesriikide võrlduses ühtlustatud meetodikat kasutades. Tulemused esitatakse tabelitena ning lisatud on meetodika alused.</p> <p>Teises raamatus järeldati, et kuigi esineb mitmekülgset kirjandust kõigis kuue valdkonnas, siis leidub väga vähe analüüse tõeliselt mitme muutujaga ja mitut riiki hõlmavate spetsifikatsioonidega OECD ja ELi riikide ühisosa kohta. Soovitused hõlmavad rohkem valdkondadevahelisi mõtteid erinevate leidude kohta.</p>
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[31]</b>
<b>Eesmärk</b>	Artikli eesmärk on vaadelda ümberjaotamisel mõnevõrra tähelepanuta jäetud aspekti – suurem progressiivsus nõuab suuremat ümberjaotamise koguvoogu võimaldavat süsteemi, mis tagaks jaotuse kogu sissetulekutaseme ja erinevate rühmade vahel.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Autor käsitleb lahenduste piiratust, mis ülekandesüsteemide ja suurema progressiivsuse lahendust takistavad. Ühtlasi esitatakse voogude perspektiiv läbi poliitiliselt silmapaistvate rühmade, nagu etniliste rühmade või põliselanike ja sisserändajate vahelise ülemineku mõju. Tööl on laiendatud arutelu „ümberjagamise mahu“ metafoori üle, mida töö mudel püüab lihtsal ja täpselt välja tuua.
<b>Tulemused/järeldused</b>	Tulemustena esitatakse, et suurem progressiivsus nõuab suuremat ümberjaotamise koguvoogu kogu sissetulekutaseme vahel. Kui voogude haldamine on administratiivselt või poliitiliselt kulukas, on progressiivsus madalam. Veelgi enam, ümberjaotamine sissetuleku-tasemete vahel eeldab ümberjaotamist sotsiaal-poliitiliselt silmapaistvate rühmade vahel, kuna need rühmad jagunevad tulujaotuse suhtes. Sellisel juhul võib sellega kaasneda lisakulu eesmärgifunktsioonile ja progressiivsuse rakendamine on veelgi ebasoodsamas olukorras.
<b>Autor või koostaja</b>	<b>[37]</b>
<b>Eesmärk</b>	Eesmärk oli välja töötada metodoloogiline raamistik leibkondade kasutatava tulu jaotuse riikidevaheliste erinevuste põhjuste uurimiseks, keskendudes maksusoodustuste süsteemide, tööturu struktuuride, hindade ja tulude ning demograafiliste struktuuride rollile.
<b>Lühikirjeldus (piirkond, sihtgrupp, käsitletud teemad)</b>	Analüüsivad andmed on 2007. aasta näitajad Ühendkuningriigi ja Lirimaa kohta. Töötatakse EUROMOD-i mudel abil välja leibkonna sissetulekute jaotust, mis hõlmab paindlikku parameetrist lähenemist palgaerinevuste



---

modelleerimiseks kogu jaotuse lõikes. Kaasatakse maksusoodustuse eeskirjad ja diskuteeritakse tööjõupakkumiste vastuste põhjal kontrafaktuaalsete jaotuste loomise võimalustest.

Kuigi dekomponeerimise meetodil tulemused esitatakse sageli ilma statistilise täpsuse mõõtmiseta, võttes arvesse võimalikke arvutuslikke väljakutseid, pakutakse artiklis nelja peamise teguri (poliitika, tööturu struktuur, tulud ja demograafia) mõjude jaoks usaldusvahemikud. Võrreldes alternatiivsete dekomponeerimise meetoditega, nagu Oaxaca-Blindleri meetod ja mõnede ebavõrdsuse indeksite dispersioonide jaotamise tehnikad, siis suudab antud meetod simuleeritud kontrafaktuaalide abil paremini ilmestada poliitika, tööturu, sissetulekute ja demograafiliste struktuuride mõju. Poliitilise poole pealt võimaldab see meetod võrrelda erinevate maksu- ja soodustuste reeglite ümberjaotavaid mõjusid, kontrollides samal ajal turutulu erinevusi. See võimaldab hinnata, mil määral on täheldatud riikidevahelise ebavõrdsuse erinevused tingitud poliitika kujundamise erinevustest.

---

#### **Tulemused/järeldused**

Tulemuseks on integreeritud raamistik, mis on kõigi ELi riikide leibkondade kohta kasutatav ja millega saab luua tulu jaotusi ning simuleerida alternatiivseid stsenaariumeid. Ühtlasi võimaldab seeläbi uurida majapidamiste kasutatava tulu riikidevaheliste jaotuserinevuste erinevaid tegureid. Analüüsi alguses leiti, et turutulu jaotus on lirimaal ligikaudu 1,4 Gini-punkti vähem ebavõrdne kui Ühendkuningriigis, siis kasutatava sissetuleku ebavõrdsuse erinevus on peaaegu kolm korda suurem (4,2 Gini-punkti). Jaotusanalüüs näitas, et üle kolmandiku kasutatava tulu ebavõrdsuse erinevusest riikide vahel tuleneb poliitiliste parameetrite erinevustest, mis kompenseerivad poole tööturu struktuuride ja tulude ebavõrdsusest. Kolme efekti suurusjärgud on absoluutarvudes võrreldavad. Erinevused kahe riigi demograafilistes omadustes (sealhulgas haridustaseme erinevused) omavad aga tühist rolli. Kui kontrolliti sissetulekute erinevusi, siis saadi kinnitus, et lirimaa maksusoodustuste süsteem on kõrgema maksuprogrediivsuse ja soodsamate keskmiste ülekandemäärade tõttu ümberjaotavam kui Ühendkuningriigi süsteem.

---

## Lisa 2. Töötasu alampiiri, maksuvaba tulu ja teiste maksude määrad perioodil 2015–2022

**Tabel 40.** Töötasu alampiiri, maksuvaba tulu ja teiste maksude määrad perioodil 2015–2022 (allikas EMTA<sup>14</sup>, autorite koostatud)

Aasta	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Töötasu alammäär tunnis	2,34	2,54	2,78	2,97	3,21	3,48	3,48	3,86
Töötasu alammäär kuus täistööaja korral	390	430	470	500	540	584	584	654
Tulumaksumäär	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Maksuvaba tulu, eurot	154	170	180	500 kuus, 6000 aastas; aastatuluga üle 25 200 euro 0				
Maksuvaba tulu pensionilt, eurot	220	225	236					
Täiendav maksuvaba tulu tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral, eurot	64	64	64	64	64	64	64	64
Dividendidelt täiendav tulumaksu kinnipidamise määr	-	-	-	-	7%	7%	7%	7%
Sotsiaalmaksu määr	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%
Töötuskindlustusmäär	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
Kogumispensioni makse	2% või 3%	2% või 3%	2% või 3%	2%	2%	2%, võimalik peatamine 2021	2%, erisused; võimalik peatamine 2022	2%, erisused; peatamine
Käibemaks	20%; 9%; 0%	20%; 9%; 0%	20%; 9%; 0%	20%; 9%; 0%	20%; 9%; 0%	20%; 9%; 0%	20%; 9%; 0%	20%; 9%; 5%; 0%
Maamaks	0,1% kuni 2,5%	0,1% kuni 2,5%	0,1% kuni 2,5%	0,1% kuni 2,5%	0,1% kuni 2,5%	0,1% kuni 2,5%	0,1% kuni 2,5%	0,1% kuni 2,5%

<sup>14</sup> <https://www.emta.ee/ariklient/maksud-ja-tasumine/tulumaks-ja-sotsiaalmaks/maksumaarad>

## Lisa 3. Käibemaksu arvutamisel kasutatud näitajad ja kaubagrupid

Tootegrupp	Kulutuste kood LEU andmestikus	2015	2016	2019	2020
Meditsiinitooted -vahendid ja seadmed, sh farmaatsiatooted, retseptiravimid, käsimüügiravimid, mehaanilised rasedusvastased vahendid, terapeutilised vahendid ja seadmed, korrektiivsed prillid ja kontaktläätsed, muud terapeutilised seadmed, kuuldeaparaadid, ortopeedilised abivahendid ja muud proteesid, med.tehn.abivahendid, sh ratastoolid	06110; 0611001; 0611002; 0612102; 06131; 0613101; 06132; 0613201; 06139; 0613903; 0613904; 0613909	9%	9%	9%	9%
Raamatud ja perioodika	09511; 0951101; 09512 0951201; 09513; 0951301; 09514; 0951401; 0951402; 09521; 0952101; 09522; 0952201	9%	9%	9%	9%
Majutusteenused	11201; 1120101; 11202; 1120201; 11203; 1120301	9%	9%	9%	9%
Käibemaksuvabad (ambulaatorised tervishoiuteenused, haiglateenused, tasemehariduse koolituskulud, postiteenused, finantsteenused, sotsiaalteenused, eluaseme üür)	0411001; 0412101; 0412201; 0421001; 0422001; 0613305; 0621101; 0621201; 0622001; 0622002; 0622009; 0623101; 0623201; 0623202; 0623299; 0623999; 0630001; 0810101; 0810901; 1010101; 1010102; 1010201; 1020001; 1030001; 1040001; 1050001; 1050002; 1240101; 1240102; 1240201; 1240301; 1240401; 1251001; 1252001; 1252002; 1253101; 1253201; 1254101; 1254199; 1254201; 1255001; 1261001; 1262101; 1262201; 1262299	0%	0%	0%	0%
Kõik ülejäänud kaubad jateenused		20%	20%	20%	20%

## Lisa 4. Aktsiiside arvutamisel kasutatud näitajad ja kaubagrupid

Tootegrupp	Kulutuste kood	LEU	2015	2016	2019	2020
Piiritusjoogid ja liköörid						
Viin	02111; 0211101;		18,89	21,72	25,08	18,81
Viski	0211102; 0211103;					
Konjak	0211104; 0211199					
Liköör						
Muud kanged alkoholjoogid						
Vein	0212101; 0212201		97,37	111,98	147,82	147,82
Lahjad alkoholjoogid	0211201; 0211299		18,89	21,72	21,94	31,80
Veini baasil valmistatud joogid	0212401; 0212202;		42,22	48,55	73,88	63,35
Õlu	0213101; 0213201;	0213301; 0213401	7,22	8,30	11,04	12,14
Sigarid	0220201;		211,00	211,00	151,00	151,00
Sigaretid	0220101		90,00	97,20	124,72	137,19
Diislikütus	0722101		0,39	0,45	0,49	0,43
Bensiin	0722201		0,42	0,47	0,56	0,56

## Lisa 5. Leibkondade sissetulekud ja osatähtsused sissetulekudestiilides valitud maksuvaba tulu tingimustel

### Lisa 5.1.

Detsiil	2022 kehtiv				700 MVT+ keskmise palga indeks			
	Algne sissetulek	Osa-kaal	Neto-tulu	Neto-tulu osakaal	Algne sissetulek	Osa-kaal	Neto-tulu	Neto-tulu osakaal
I	157,8	1,2%	553,9	3,9%	154,2	1,2%	559,9	3,8%
II	240,2	1,8%	824,3	5,8%	226,1	1,7%	838,2	5,7%
III	379,8	2,9%	855,8	6,0%	399,4	3,0%	888,6	6,1%
IV	744,6	5,6%	992,9	7,0%	733,7	5,5%	1033,8	7,1%
V	1008,0	7,6%	1164,3	8,2%	1010,8	7,6%	1196,2	8,2%
VI	1230,9	9,3%	1293,6	9,1%	1193,6	9,0%	1330,3	9,1%
VII	1447,0	10,9%	1461,1	10,2%	1474,1	11,1%	1526,5	10,4%
VIII	1864,6	14,1%	1738,7	12,2%	1866,1	14,1%	1790,2	12,2%
IX	2338,7	17,6%	2098,6	14,7%	2355,7	17,8%	2156,2	14,7%
X	3845,6	29,0%	3306,7	23,1%	3843,6	29,0%	3323,7	22,7%
Kesk-mine	13257,3	<b>100,0 %</b>	14289,8	<b>100,0%</b>	13257,3	<b>100,0 %</b>	14643,7	<b>100,0%</b>

### Lisa 5.2

Detsiil	2022 kehtiv				Min.palk MVT			
	Algne sissetulek	Osakaal	Neto-tulu	Netotulu osakaal	Algne sissetulek	Osakaal	Neto-tulu	Netotulu osakaal
I	157,8	1,2%	553,9	3,9%	156,3	1,2%	558,5	3,8%
II	240,2	1,8%	824,3	5,8%	230,6	1,7%	841,8	5,7%
III	379,8	2,9%	855,8	6,0%	391,6	3,0%	884,1	5,9%
IV	744,6	5,6%	992,9	7,0%	739,9	5,6%	1034,1	6,9%
V	1008,0	7,6%	1164,3	8,2%	1007,9	7,6%	1207,3	8,1%
VI	1230,9	9,3%	1293,6	9,1%	1217,5	9,2%	1336,3	9,0%
VII	1447,0	10,9%	1461,1	10,2%	1445,7	10,9%	1533,5	10,3%
VIII	1864,6	14,1%	1738,7	12,2%	1869,8	14,1%	1833,7	12,3%
IX	2338,7	17,6%	2098,6	14,7%	2341,5	17,7%	2215,9	14,9%
X	3845,6	29,0%	3306,7	23,1%	3856,4	29,1%	3446,5	23,1%
Kesk-mine	13257,3	<b>100%</b>	14289,8	<b>100%</b>	13257,3	<b>100%</b>	14891,7	<b>100%</b>

## Lisa 5.3

Algne sissetulek	2022 kehtiv			Algne sissetulek	Min.palk MVT+ keskmise palga indeks			
	Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal		Osakaal	Netotulu	Netotulu osakaal	Algne sissetulek
I	157,8	1,2%	553,9	3,9%	156,3	1,2%	558,4	3,8%
II	240,2	1,8%	824,3	5,8%	230,6	1,7%	841,8	5,8%
III	379,8	2,9%	855,8	6,0%	395,0	3,0%	882,3	6,0%
IV	744,6	5,6%	992,9	7,0%	738,7	5,6%	1029,0	7,1%
V	1008,0	7,6%	1164,3	8,2%	1004,0	7,6%	1187,2	8,1%
VI	1230,9	9,3%	1293,6	9,1%	1201,8	9,1%	1329,1	9,1%
VII	1447,0	10,9%	1461,1	10,2%	1456,7	11,0%	1506,9	10,3%
VIII	1864,6	14,1%	1738,7	12,2%	1880,3	14,2%	1794,1	12,3%
IX	2338,7	17,6%	2098,6	14,7%	2347,2	17,7%	2142,5	14,7%
X	3845,6	29,0%	3306,7	23,1%	3846,7	29,0%	3324,3	22,8%
<b>Keskmine</b>	13257,3	<b>100%</b>	14289,8	<b>100%</b>	13257,3	<b>100%</b>	14595,5	<b>100%</b>