

TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Rahvamajanduse instituut

Kärt Kuuseväli

**FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKS KUI AUTOMAATNE  
STABILISAATOR EESTIS**

Magistritöö sotsiaalteaduse magistri kraadi taotlemiseks majandusteaduses

Juhendaja: dotsent Viktor Trasberg

Tartu 2012

Soovitan suunata kaitsmisele.....

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud „ „ .....2012. a.

.....õppetooli juhataja

.....

(õppetooli juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. AUTOMAATSETE STABILISAATORITE OLEMUS .....	9
1.1. Automaatsed stabilisaatorid ja komponendid.....	9
1.2. Automaatsete stabilisaatorite efektiivsus .....	15
1.3. Tulumaksusüsteemi kui stabilisaatori iseloomustus.....	23
2. FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSU KUI AUTOMAATSE STABILISAATORI OLEMUS JA ARENGUD EUROOPAS .....	30
2.1. Tulumaksu stabiliseeriv efekt.....	30
2.2. Tulumaksusüsteemide arengusuunad Euroopa riikides.....	38
2.3. Eesti tulumaksusüsteem ja selle areng .....	45
3. FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSU STABILISEERIV EFEKT EESTIS AASTATEL 2004 KUNI 2010 .....	53
KOKKUVÕTE.....	72
VIIDATUD ALLIKAD .....	77
Lisad.....	86
Lisa 1. Muudatused Euroopa Liidu riikide tulumaksusüsteemides .....	86
Lisa 2. Deklaratsioonide ja ühisdeklaratsioonide jaotus tuluvahemike lõikes.....	90
Lisa 3. Deklaratsioonide arv ja deklareeritud tulude summa tuluvahemike lõikes.....	90
Lisa 4. Deklaratsioonide ja deklareeritud mahaarvamiste jaotus tuluvahemike lõikes.....	91
SUMMARY .....	92

## SISSEJUHATUS

Majandustsükli all mõistetakse üldjuhul kõikumist majandusaktiivsuses, mida iseloomustatakse kogutoodangu perioodilise kõikumisega. Suur kogutoodangu volatiilsus on seotud kõikumistega tööhõives, tuludes ning tarbimises. Majanduslanguse perioodil lükatakse edasi või vähendatakse tarbimist, investeringuid ning teadus- ja arendustegevust ja tööpuudus suureneb. Majanduskasvu perioodil on probleemiks kõrgem inflatsioon ning oht majanduse ülekuumenemisele. Suurel kogutoodangu kõikumisel on negatiivne mõju majanduse pikaajalisele kasvule ja eelistatud on majanduse stabiilne kasv.

Stabiilne kasv eeldab stabiilseid majandustsükleid, mille puhul majandusaktiivsuse volatiilsus on väike ning ajutiselt kasvutrendilt kõrvale kaldunud majandus kohandub kiiresti tagasi pikaajalisele kasvutrendile. Majandustsüklite puhul on kogutoodangu ja nõudluse stabiliseerimisel oluline roll automaatsetel stabilisaatoritel. Automaatsed stabilisaatorid on fiskaalpoliitika elemendid, mis tasandavad kogutoodangu ja nõudluse kõikumisi automaatselt ilma valitsuse äsjase tegevuseta ning tagavad kohese kogutoodangut korrigeeriva vastuse majandusaktiivsuse tõusmisele või langemisele.

Majandustsüklite riikliku stabiliseerimise vajadusele pööras John M. Keynes tähelepanu juba 1930ndatel aastatel. Majandustsüklite stabiliseerimine läbi automaatsete stabilisaatorite tõusis Euroopas suurema tähelepanu alla Maastrichti kriteeriumite tutvustamisega 1992. aastal ning stabiilsuse ja kasvu pakti kokkuleppimisega 1997. aastal. Maastrichti riigi rahanduse jätkusuutlikkuse kriteeriumi ning stabiilsuse ja kasvu pakti eesmärk on hoida riikide eelarved tasakaalus ning mitte lasta eelarve puudujääki suuremaks kui 3 protsenti sisemajanduse kogutoodangust. Kuni eelarved on tasakaalus<sup>1</sup>, saavad riigid lubada automaatsetel stabilisaatoritel tööd teha ja tulevad

---

<sup>1</sup> Automaatsed stabilisaatorid suurendavad majanduslanguse perioodil eelarve puudujääki. Kui eelarved ei ole tasakaalus ning püütakse defitsiiti vähendada, ei saa riigid lubada automaatsetel stabilisaatoritel toimida sümmeetriliselt kogu majandustsükli jooksul.

toime stabiilsete tsükliliste kõikumistega. Kuna mitmed institutsioonid (Euroopa Komisjon, Rahvusvaheline Valuutafond) soovitasid rakendada tööle automaatsed stabilisaatorid, peaksid nad olema efektiivsed stabiilse majandustsükli tagamisel.

Automaatsete stabilisaatorite roll seoses stabiilse majanduse vajadusega tõusis eriti teravalt päevakorda 2008. aasta finantskriisi ning 2010. aastal alanud Euroopa võlakriisi valguses, sest need kriisid avaldavad suurt mõju Euroopa riikide finantsolukorrale. Sündmused 2010. aasta kevadel avalikustasid paljude euroala riikide finantsseisu halva olukorra. Euroopa Liidu riikidel on suured võlakoormused ning mõnda riiki ähvardab maksejõuetus. Finantskriisi ajal kasutusele võetud majanduse stabiliseerimise meetodid, näiteks valitsuse tegevus, suunates majandusse rohkem ressursse, suurendasid võlakoormuseid veelgi. Riikide finantsolukord oleks parem, kui automaatsed stabilisaatorid toimiks efektiivselt ja sümmeetriliselt kogu majandustsükli jooksul. Sel juhul oleks majandust stabiliseeritud automaatselt juba nii kriisile eelneval majanduse tõusuperioodil kui kriisi ajal, ilma valitsuse liigse diskreetse fiskaalpoliitikata. Lisaks eelnevale saab automaatsete stabilisaatorite aktuaalsus kinnitust seoses Euroopa Liidu uue fiskaalpeinguga, mille allkirjastamine ja ratifitseerimine toimub 2012. aasta jooksul ning mille kohaselt ei tohi eelarve struktuurne puudujääk olla üle poole protsendi riigi sisemajanduse kogutoodangust (Välisministeeriumis ... 2012). Reegli rikkumisel peab vallanduma automaatne tasandusmehhanism.

Automaatseks stabilisaatoriks võib olla iga valitsuse eelarve komponent, mis tasandab kõikumisi nõudluses läbi maksude alandamise ja valitsuse kulude suurendamise majanduslanguse ajal ning läbi vastupidiste toimingute majanduskasvu ajal. Majanduslase teoreetilise kirjanduse põhjal on efektiivseim automaatne stabilisaator füüsilise isiku tulumaks.

Eestis on automaatseid stabilisaatoreid uurinud peamiselt Martti Randveer (Randveer 2003) ja Rasmus Kattai (Kattai, Randveer 2003). Üliõpilastöödest käsitleb automaatseid stabilisaatoreid Taavi Raudsaare magistritöö (Raudsaar 2011). Nimetatud autorid kasutavad oma töödes peamiselt Eesti Pangas väljatöötatud makromudelit, lähenevad automaatsetele stabilisaatoritele üldiselt ning vaatavad nende toimimist läbi eelarvepoliitika. Näiteks Taavi Raudsaar (2011) analüüsib oma magistritöös Eesti riigieelarve tsüklitundlikkust erinevate majandusšokkide korral ning uurib, mil määral

automaatsed stabilisaatorid tasandavad majandusšokke Eestis. Martti Randveer (2003) keskendub küll füüsilise isiku tulumaksus sisalduva stabilisaatori mõju uurimisele, kuid tegu on makroökonoomilise simulatsioonimudeliga ning uurimus ei arvesta tegelikku maksukoormust ega anna informatsiooni, kuidas mõjutavad maksumuudatused automaatsete stabilisaatorite toimimist.

Käesolev magistritöö lähtub automaatsete stabilisaatorite ühest komponendist, keskendudes füüsilise isiku tulumaksule kui automaatsele stabilisaatorile. Magistritöö teoreetiline alus tugineb peamiselt rahvusvaheliselt tunnustatud allikates publitseeritud teemakohastele artiklitele, millest olulisemad on Auerbach, Feenberg (2000), Baunsgaard, Symansky (2009), Crespo-Cuaresma *et al.* (2003), Deburn, Kapoor (2010) ja Dolls *et al.* (2010) artiklid. Empiiriline osa keskendub Eesti füüsilise isiku tulumaksus sisalduva automaatse stabiliseerimismehhanismi analüüsimisele. Omavahel on põimitud tulumaksureformid ja muutused majandusaktiivsuses. Antakse ülevaade tulumaksusüsteemi iseloomustava tegeliku maksukoormuse seosest majandusaktiivsuse muutumisega ning tulumaksureformide mõjust maksusüsteemis peituvale stabiliseerimismehhanismile. Kuna teoreetilises kirjanduses tuuakse välja, et automaatsete stabilisaatorite efektiivsus sõltub muu hulgas ka sellest, kuidas muutused netotuludes jaotuvad erinevate tulurühmade vahel ehk milline on tulusaajate jaotus tulurühmade lõikes, käsitletakse käesoleva töö raames maksukoormust tulurühmade lõikes.

Eelnevast tulenevalt on magistritöö eesmärgiks hinnata Eesti tulumaksusüsteemi arengut lähtudes automaatsete stabilisaatorite teoreetilisest käsitlusest. Toodud probleemipüstitus on vajalik, kuna tulumaksusüsteemi muutmine on Eestis endiselt aktuaalne ning eelnevalt toodud põhjustel tuleks tulumaksusüsteemi reformides arvestada ka majanduse stabiliseerimiseesmärgiga. Käesoleva töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded.

- 1) Selgitada automaatsete stabilisaatorite teoreetilist tagapõhja, sealhulgas nende makromajanduslikku olemust, iseloomustada komponente ning selgitada stabilisaatorite toimimist.
- 2) Anda ülevaade automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse mõistest ja mõõtmise meetodikast.

- 3) Iseloomustada tulumaksusüsteeme automaatsete stabilisaatorite raamistikus.
- 4) Selgitada varasema kirjanduse põhjal maksutulude jaotuse, tulumaksu, maksusoodustuste ja majandusaktiivsuse seosed.
- 5) Tuua välja trendid füüsilise isiku tulumaksusüsteemide reformides Euroopa Liidu riikides 2000ndatel aastatel ning nende seos majandustsükliga.
- 6) Analüüsida Eesti tulumaksusüsteemi arengut töö eesmärgist lähtuvalt aastatel 2004 kuni 2010.
- 7) Hinnata tuludeklareerijate tegeliku tulumaksukoormuse seoseid majandusaktiivsusega Eestis.

Käesolev töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis selgitatakse automaatsete stabilisaatorite, sealhulgas füüsilise isiku tulumaksusüsteemide, olemust ning efektiivsust teoreetilise kirjanduse põhjal. Samuti tuuakse ülevaade Eestis läbiviidud teemakohastest uurimustöödest. Teises peatükis selgitatakse füüsilise isiku tulumaksu kui automaatse stabilisaatori toimimise põhimõtteid ning antakse ülevaade efektiivsust soodustavatest teguritest. Järgneb ülevaade tulumaksusüsteemide arengutest Euroopa Liidu riikides ning tulumaksumuudatuste seostest majandustsüklitega vastavates riikides. Teise peatüki kolmandas alapunktis antakse ülevaade Eesti tulumaksusüsteemist ning selle arengutest 2000ndatel aastatel. Töö kolmandas peatükis analüüsitakse Eesti Maksu- ja Tolliameti andmeid töö eesmärgist ja uurimisülesannetest lähtuvalt. Seal tuuakse välja efektiivse maksumäära kui tulumaksusüsteemi iseloomustava näitaja seos majandusaktiivsusega ning hinnatakse tulumaksusüsteemi rolli automaatse stabilisaatorina. Lisaks analüüsitakse maksureformide rolli stabilisaatorite efektiivsuse muutumisel. Vaatluse all on muudatused tulumaksusüsteemis alates 2004. aastast, sest enne seda oli Eesti tulumaksukeskkond stabiilne. Vaatlusalune periood lõpeb 2010. aastaga, sest 2011. aasta tuludeklaratsioonide andmed ei olnud käesoleva magistritöö kirjutamise ajal veel kättesaadavad.

Uurimismeetodina kasutatakse Maksu- ja Tolliameti, Rahandusministeeriumi, Eesti Panga ja Statistikaameti poolt kogutud andmete ning tulumaksuseaduse muudatuste analüüsi töö eesmärgist lähtuvalt. Andmeid analüüsitakse tabelarvutusprogrammiga MS Excel. Empiirilise materjali usaldusväärsus vähendab Maksu- ja Tolliameti kodulehel avaldatud andmete erinevus aastate lõikes. Avaldatud informatsioon lahkneb nii

avaldamise aja kui grupeerimise mõttes. Mõne vaatlusaluse aasta kohta on Maksu- ja Tolliameti kodulehel mitu kokkuvõtet ning sellisel juhul kasutab autor viimati avaldatut. Erinevate aastate informatsiooni võrdlevaks analüüsiks tuli andmeid kombineerida ning puuduolevate andmete korral kasutada ligikaudseid väärtuseid. Empiirilise analüüsi puhul valmistas probleeme avalikustatud andmete põhjal koostatud aegridade lühidus, millest tulenevalt on stabilisaatorite efektiivsuse hindamise meetoditest võimalik kasutada vaid maksuseaduste detailse analüüsi meetodit. Tulumaksu ja tulurühmade puhul on kasutatud Maksu- ja Tolliameti poolt avalikustatud tuludeklaratsioonide andmeid ning arvutustes ja järeldustes on baasüksuseks deklaratsioonide arv.

# 1.AUTOMAATSETE STABILISAATORITE OLEMUS

## 1.1. Automaatsed stabilisaatorid ja komponendid

1936. aastal tuli John M. Keynes oma põhiteoses „Tööhõive, intresside ja raha üldteooria“ („*The General Theory of Employment, Interest and Money*“) välja eeldusega, mille kohaselt ei ole kapitalistlik majandus olemuselt stabiilne ega suuda vältida kriise ning seda peab riiklikult juhtima. Keynes soovitas majandustsüklite korrigeerimiseks kasutada monetaar- ja fiskaalpoliitikat.

Keynesi seisukohti on aja jooksul edasi arendatud. Tänapäeval on fiskaalpoliitika funktsioonid allokatsioonifunktsioon, jaotusfunktsioon ja stabiliseerimisfunktsioon. Fiskaalpoliitika võib olla diskreetne või automaatne. Diskreetset fiskaalpoliitikat iseloomustavad vaba valikuga otsused, automaatset fiskaalpoliitikat automaatsed fiskaalsed stabilisaatorid (edaspidi automaatsed stabilisaatorid). Seega, automaatsed stabilisaatorid on automaatse fiskaalpoliitika elemendid, mis täidavad stabiliseerimisfunktsiooni.

Automaatseid stabilisaatoreid defineeritakse teoreetilises kirjanduses mitmeti. Keskne definitsioon rõhutab, et automaatsed stabilisaatorid tasandavad kogutoodangu kõikumisi ilma otsese valitsuse tegevuseta. Auerbach ja Feenberg (2000: 3-4) lisavad, et automaatsete stabilisaatorite rakendumist kutsuvad esile šokid, mis põhjustavad agregeeritud majandusaktiivsuse tõusmist või langemist ning Baunsgaard ja Symansky (2009: 4) täiendavad definitsiooni, tuues välja automaatsete stabilisaatorite peamise eelise diskreetse fiskaalpoliitika ees – automaatsed stabilisaatorid tagavad kohese korrigeeriva fiskaalse vastuse majandustingimuste muutustele.

Automaatsete stabilisaatorite olemust iseloomustatakse mitmeti. Automaatsed stabilisaatorid on riigi maksusüsteemi ja kulusid iseloomustavad tunnused, mis mõjutavad majanduse toetamist üle majandustsüklite. Stabilisaatorid viivad

majanduskasvu ajal majanduse väiksema toetamiseni ning majanduslanguse ajal suurema toetamiseni. (Public ... 2010: 22) Automaatsed stabilisaatorid peegeldavad tulu- ja kuluartikleid, mis automaatselt kohanevad tsükliliste muutustega majanduses ning millel on otsene mõju ettevõtete ja majapidamiste tuludele. Automaatsete stabilisaatorite mõju eelarvedefitsiidile on seotud sisemajanduse kogutoodanguga (SKPga). Automaatsed stabilisaatorid suurendavad eelarvedefitsiiti kui SKP lõhe<sup>2</sup> suureneb ja vastupidi kui SKP lõhe väheneb (Baunsgaard, Symansky 2009: 6).

Baltaretu *et al.* (2010: 141-143) defineerivad automaatseid stabilisaatoreid kui institutsionaalset tüüpi või normatiivse päritoluga mehhanismi, mis on struktuurse iseloomuga ning esineb makroökonomika valdkonnas, mis algab automaatselt ning mille eesmärk on vähendada šokist tulenevat kogutoodangu volatiilsust. Institutsionaalne karakter tähendab seda, et automaatsed stabilisaatorid vajavad toimimiseks institutsionaalset rada (*institutional path*) ehk on rajasõltuvad – peab esinema mingi konkreetne tingimus, mille täitmine toob kaasa automaatsete stabilisaatorite tööle rakendumise (erinevalt diskreetsest fiskaalpoliitikast, kus rada genereeritakse jooksvalt otsusega majanduse toimimisele vahele segada). Normatiivse päritolu all peavad nad silmas automaatsete stabilisaatorite võimetust tekkida iseenesest majanduse toimimise loogikast (ehk automaatsed stabilisaatorid on tekkinud varasematest diskreetse fiskaalpoliitika otsustest) ning struktuurse iseloomu all asjaolu, et erinevalt diskreetsest fiskaalpoliitikast (mis on funktsionaalse ehk tegevusliku iseloomuga), loovad automaatsed stabilisaatorid teatud kindluse – neil on võime kontrollida selle majandusliku protsessi või fenomeni muutumist, mille jaoks nad loodud on. Kõige olulisema osana definitsioonist rõhutavad nad automaatset (ilma viivitusega ning ilma vastutava organi otsuseta) tööle rakendumist. Lihtsamalt öeldes määravad automaatsed stabilisaatorid erasektori käitumist ilma valitsusepoolse veenmiseta.

Automaatseid stabilisaatoreid käsitletakse teoreetilises kirjanduses enamasti kogunõudluse stabiliseerijana. Automaatsed stabilisaatorid tasandavad kogunõudlust läbi valitsuse kulude või eratarbimise muutmise (*Ibid.*: 142). Pakkumise poolelt käsitlevad automaatseid stabilisaatoreid näiteks Dolls *et al.* (2010: 12) ning Auerbach ja

---

<sup>2</sup> SKP lõhe on tegeliku SKP ja potentsiaalse SKP vahe.

Feenberg (2000: 16). Viimased toovad välja, et progressiivse määraga tulumaks automaatse stabilisaatorina võib aidata stabiliseerida kogutoodangut läbi mõju tööjõu pakkumisele.

Üldjoontes toimivad automaatsed stabilisaatorid järgmiselt. Nad tasandavad majandusaktiivsust läbi automaatsete vastuste maksusüsteemi ja sotsiaalkindlustus-süsteemi toel. Majanduse mõõnaperioodil kogutakse reeglina vähem makse ning makstakse rohkem sotsiaaltoetusi, mis mõlemad toetavad majapidamiste tulusid. Suuremad tulud toetavad agregeeritud nõudlust. Majandusbuumi perioodil töötavad valitsuse kasvavad maksutulud ja vähenenud sotsiaaltoetused nõudluse kasvule vastu. (Crespo-Cuaresma *et al.* 2003: 3-4) Seega peavad automaatse stabilisatsiooni toimimiseks muutused automaatsete stabilisaatorite komponentides kanduma edasi muutusteks agregeeritud nõudluses (Auerbach, Feenberg 2000: 20).

Traditsioonilisest Keynesi seisukohast lähtudes võib automaatseks stabilisaatoriks olla iga valitsuse eelarve komponent, mis tasandab kõikumisi nõudluses läbi maksude ja valitsuse kulude. Automaatse stabilisatsiooni mõttes efektiivsemaks eelarve komponendiks loetakse makse. (*Ibid.*: 3-4) Auerbachi ja Feenbergi (*Ibid.*: 23) hinnangul on suurima automaatse stabilisatsiooni allikaks maksudest põhjustatud muutused tarbimises, korvates keskmiselt 8 protsenti esialgsest šokist SKPle. Maksudest käsitletakse teoreetilises kirjanduses enim füüsilise isiku tulumaksu, mida loetakse ka efektiivseimaks automaatsete stabilisaatorite komponendiks (*Ibid.*: 3, Attinasi *et al.* 2011: 6, Buti *et al.* 2003: 123).

Lisaks tulumaksule võib stabilisaatoritena käsitleda veel: teisi makse, sotsiaalkindlustusmaksuid, töötu abirahasid, ajutisi toetuseid puudust kannatavatele majapidamistele, toidutalonge ja muud, kuid tulumaks toimib neist kõige rohkem automaatsena. Loetelu ei ole ammendav, kuna valitsused viivad ellu väga erinevaid toetusprogramme, millega võivad kaasneda samuti automaatse stabilisatsiooni efektid.

Tulumaksu kui enimkäsitletud automaatsete stabilisaatorite komponenti iseloomustab maksusüsteem. Tulumaksusüsteem koosneb füüsilise isiku ja ettevõtte tulumaksust. Et tulumaks toimiks automaatse stabilisaatorina, peab muutus maksutuludes üle kanduma muutuseks agregeeritud nõudluses. Ettevõtte tulumaks mõjutab nõudlust vähe, sest

ettevõtete omanikering koosneb pigem indiviididest, kellel ei esine likviidsuspiiranguid (*liquidity constraints*) ning kes seetõttu ei pruugi suunata suurenenud kasutada olevat tulu (ehk tulu pärast maksude mahaarvamist) tarbimisse. Ettevõtte tulumaksu puhul tuleneb stabiliseerimise efekt investeringutest ning seda mõjutab ettevõtete hulk, kelle investeerimispoliitika sõltub jooksvast likviidsusest. (Auerbach, Feenberg 2000: 20-21) Füüsilise isiku tulumaksul peatatakse pikemalt järgmistes peatükkides.

Tulumaksu kui automaatse stabilisaatori puhul on probleemiks viitajad maksu kogumisel. Enamasti tasutakse tulumaks eelneva aasta tulult – esineb kuni aastane viitaeg. Stabiliseerimiseesmärgi seisukohalt on parem maksukogumise viis osamaksetena jooksva aastal kogutud maks, sest selline maksukogumise viis vähendab viitaega ning seob maksutulud majandustsükliga. (Baunsgaard, Symansky 2009: 10-11)

Kui maksud on riigi seisukohast tuluartikkel, siis levinumad kuluartiklid, mis automaatselt kohanduvad tsükliliste muutustega majanduses, on töötü abiraha ja muud sotsiaalkindlustustoetused. Nende stabiliseeriv toime avaldub läbi majapidamiste kasutada oleva tulu. Töötü abiraha puudumisel väheneb tarbimine tööpuuduse suurenemise korral kolm korda enam kui töötü abiraha olemasolu korral (Gruber 1997: 203). Seega mõjutab eelarve kulude poolelt automaatsete stabilisaatorite suurust töötute arv ning sotsiaalkindlustussüsteem. Baunsgaard ja Symansky (2009: 12) on seisukohal, et sotsiaalkindlustustoetused töötavad automaatsete stabilisaatoritena eelkõige arenenud riikides, kuna mujal on nad vähem levinud. Auerbachi ja Feenbergi (2000: 22) hinnangu kohaselt on sotsiaalkindlustustoetuste stabiliseerimise efekti suurus umbes neljandik tulumaksu (arvestades nii füüsilise isiku kui ettevõtte tulumaksu) stabiliseerimise efekti suuruselt. Sotsiaalkindlustustoetuste stabiliseerivat toimet vähendab viitaeg majandustsükli ja tööpuuduse vahel. Ka Crespo-Cuaresma *et al.* (2003: 16-17) kinnitavad, et tulumaks on tulude poole pealt efektiivsem stabilisaator ning vastab kõige paremini automaatse stabilisaatori definitsioonile, kuid sotsiaalkindlustustoetuste stabiliseerivat mõju majandustsüklitele nad oma uurimuses ei täheldanud. Seega on tulumaks automaatse stabilisaatorina efektiivsem kui teised stabilisaatorite komponendid.

Eesti autoritest on automaatseid stabilisaatoreid käsitlenud Martti Randveer ja Rasmus Kattai. Ühiselt kirjutatud artiklis defineerisid nad automaatseid stabilisaatoreid kui automaatselt toimivaid valitsussektori kohandumisi majanduse hetkeolukorraga (Kattai,

Randveer 2003: 22). Kasutades andmeid aastatest 1996 kuni 2001 ja mõõtes automaatsete stabilisaatorite suurust Eestis läbi eelarvepositsiooni muutuste, jõudsid Kattai ja Randveer (*Ibid.*: 25, 29) järeldusele, et Eestis automaatsed stabilisaatorid toimivad, kuid automaatsete stabilisaatorite suurus (mida mõõdetakse eelarve tsüklilise osa suurusega) on väike. Tuluartiklitest käsitlesid nad füüsilise isiku ja ettevõtte tulumaksu, käibemaksu, aktsiise ja sotsiaalmaksu ning leidsid, et kõik nimetatud tuluartiklid (peale ettevõtte tulumaksu) on suuremal või vähemal määral tundlikud SKP lõhe muutustele. Kooskõlas eelnevalt tooduga ei täheldanud Kattai ja Randveer (*Ibid.*: 27) ka Eesti puhul seost sotsiaalkindlustustoetuste ja majandustsükli kõikumise vahel.

Automaatsete stabilisaatorite suurusest ja variatsioonist kirjutatud artiklis arvutab Kattai (2003: 59) perioodil 1996 kuni 2001 majandustsüklit tingitud muutuse valitsussektori eelarve tasakaalus ning automaatsete stabilisaatorite suuruse varieeruvuse vastaval perioodil. Hinnates maksude elastsust SKP suhtes, leiab ta, et tulumaks on kõige elastsem eelarve tulukomponent SKP muutuste suhtes. See on kooskõlas eelnevalt tutvustatud seisukohtadega, mille kohaselt tulumaks on efektiivseim automaatsete stabilisaatorite komponent, sest automaatsete stabilisaatorite suurem tsüklitundlikkus viitab suuremale efektiivsusele. Kattai (*Ibid.*: 61) jõuab järeldusele, et SKP kasvades 1 protsendi võrra suurenevad tulumaksu tulud 1,11 protsendi võrra. Lisaks toob ta välja, et vaadeldaval perioodil on tulude tsüklilise osa varieeruvus väike ning Eesti eelarve on madala tsüklitundlikkusega (*Ibid.*: 65-66).

Ka Randveeri (2003: 97-98) uurimistulemus on kooskõlas eelnevalt tooduga, sest ta rõhutab, et kõige olulisemaks maksuks Eestis, mis sisaldab automaatse stabilisaatorina töötavat mehhanismi, on füüsilise isiku tulumaks ning keskendub tulumaksus sisalduva stabilisaatori mõju uurimisele. Randveer leiab, et füüsilise isiku tulumaksus sisalduva stabilisatsiooni ulatus on 3 protsenti (SKP lõhe on automaatsete stabilisaatorite toimimisel 3 protsenti väiksem kui stabilisaatoriteta), mis on suhteliselt väike võrreldes Euroopa Liidu riikidega. Randveer põhjendab tulemust majanduse suure avatuse ning proportsionaalse tulumaksusüsteemiga.

Üliõpilastöödest, mis on uurinud automaatseid stabilisaatoreid Eestis, saab välja tuua Taavi Raudsaare magistritöö (Raudsaar 2011) ja Anu Trommi bakalaureusetöö (Tromm 2008). Viimati nimetatud töö eesmärgiks on leida, millisel määral mõjutab

majandustsükkel valitsussektori eelarve maksutulude laekumist Eestis (Tromm 2008: 5). Füüsilise isiku tulumaksu laekumise elastsust hindab Tromm (*Ibid.*: 49) hõive, brutopalga ja maksuvaba miinimumi suhtes. Kuna vaatlusalune periood on lühike, ei ole Trommi tulemused hästi ja loogiliselt tõlgendatavad. Taavi Raudsaar (2011: 54) jõuab järeldusele, et eratarbimise šoki puhul siluvad automaatsed stabilisaatorid ligikaudu veerandi algsest šokist. Seega hoides eelarve struktuurselt tasakaalus ja lastes stabilisaatoritel vabalt opereerida, on majanduse kõikumised ligi neljandiku võrra väiksemad. Välisnõudluse ja investeringute šoki korral on tasandusvõime väiksem.

Füüsilise isiku tulumaksusüsteemi (mitte küll automaatsete stabilisaatorite kontekstis) on analüüsinud varasemalt mitmed Eesti autorid (Paulus 2006, Paulus *et al.* 2008, Trasberg 2011). Trasberg (*Ibid.*: 218) jõudis järeldusele, et füüsilise isiku tulumaks on maksumäära alanemise ja mahaarvamiste mõjul Eestis pigem progressiivne ning kõrgemat maksukoormust kannavad seega suurema tulu saajad. Pauluse (2006) magistritöö põhineb Eesti Statistikaameti leibkonna eelarve uuringul ning töö eesmärgiks on uurida maksustamist jaotusfunktsioonist lähtuvalt, kasutades mikro-simulatsioonimudelit. Töö tulemusena toob Paulus (*Ibid.*: 72) välja, et tulumaksu komponentidest on ümberjaotusliku mõju seisukohalt efektiivseim maksuvaba tulu, millele järgneb maksuvaba tulu pensionitelt. Seevastu täiendav maksuvaba tulu laste järgi tulusid oluliselt ümber ei jaota ning mahaarvatavad kulud suurendavad ebavõrdsust. Seega pole otsesed maksud Eestis ümberjaotava iseloomuga.

Kuigi varasemalt automaatseid stabilisaatoreid uurinud autorite seas ei ole konsensust konkreetse definitsiooni osas ning uurimisobjektile on lähenetud eri külgedest, on autorid nii välismaal kui Eestis ühisel seisukohal, et efektiivseim automaatsete stabilisaatorite komponent on füüsilise isiku tulumaks. Eestis on varasemalt uuritud küll automaatset fiskaalpoliitikat, kuid uurimused on olnud suunatud pigem kõigile eelarve tulukomponentidele kui tulumaksule konkreetselt ning uurimused, mis on olnud suunatud Eesti tulumaksusüsteemile, on lähtunud fiskaalpoliitika jaotus- mitte stabiliseerimisfunktsioonist. Seega ei ole käesoleva töö autorile teadaolevate andmete põhjal varasemates uurimustes Eestis antud ülevaadet füüsilise isiku tulumaksusüsteemist stabiliseerimismõju kontekstis ning käsitletud tulumaksusüsteemi arengut koos automaatsete stabilisaatoritega.

## 1.2. Automaatsete stabilisaatorite efektiivsus

Eelmises peatükis toodu põhjal on selge, et automaatne stabilisatsioon võib toimuda mitmetes eelarve tulu- ja kulu komponentides, millest mõned on stabiliseerimise mõttes efektiivsemad kui teised. Järgnevalt tuuakse varasemalt publitseeritud tööde põhjal ülevaade automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse mõistest, mõõtmise metoodikast, efektiivsust mõjutavatest teguritest ja automaatsete stabilisaatorite eelistest diskreetse fiskaalpoliitika ees.

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse<sup>3</sup> all mõistetakse nende võimet saavutada eesmärki, milleks nad fiskaalpoliitikas kasutusele on võetud (Baltaretu *et al.* 2010: 142). Efektiivsus on kvantitatiivne hinnang automaatsete stabilisaatorite võimele vähendada majanduse tsüklilisi kõikumisi ehk hinnang sellele, kui palju esialgsest šokist SKPle võtavad enda kanda automaatsed stabilisaatorid.

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse analüüsimisel kasutatakse peamiselt makroandmeid. Mikroandmeid on kasutanud mõned üksikud autorid, näiteks Auerbach ja Feenberg (2000), Mabbett ja Schelkle (2007) ning Dolls *et al.* (2010: 12). Uuritakse eelarve tulu- ja kulukomponentide mõju majandustsüklile või majandustsükli mõju tulu- ja kulukomponentidele<sup>4</sup>. Tulu- ja kulukomponentide all käsitletakse tulumaksu, sotsiaal-kindlustusmaksid, kaudseid makse ja töötu abirahasid. Lisaks on automaatsete stabilisaatorite teema raames uuritud seoseid toodangu volatiilsuse, avaliku sektori suuruse ja majanduse avatuse vahel. (*Ibid.*: 5; Van den Noord 2000: 9) Automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse hindamiseks kasutatakse mitmeid meetodeid, mis tuginevad (Baunsgaard, Symansky 2009: 19-20; Bouthevillain *et al.* 2001; Crespo-Cuaresma *et al.* 2003: 4; Dolls *et al.* 2010: 24; Giorno *et al.* 1995: 15; Kattai 2003: 60; Suescun 2007: 4; Tromm 2008: 17; Van den Noord 2000: 6-7):

- makroökonomilistele mudelitele,

---

<sup>3</sup>Vaatamata sellele, et varasemates automaatseid stabilisaatoreid käsitlevates töödes (näiteks Raudsaar 2011: 15-16; Randveer 2003: 94) eristatakse mõisteid automaatsete stabilisaatorite suurus, mis on kvantitatiivselt võrdne eelarve tsüklilise osaga, ja efektiivsus, mis näitab millisel määral stabilisaatorite toime vähendab SKP tsüklilist kõikumist, ei ole käesolevas töös nende mõistete eristamine oluline ning neid kasutatakse sünonüümidena, sest mõlemad mõisted aitavad kirjeldada automaatsete stabilisaatorite võimet tasandada majanduse tsüklilisi kõikumisi.

<sup>4</sup> Automaatsete stabilisaatorite komponendid on sõltuvad majandustsüklilist ja mõjutavad majandustsükli – tegu on simultaansuse probleemiga (Van den Noord 2000: 5).

- elastsustele,
- ökonomeetrilisele analüüsile,
- maksuseaduste detailsele analüüsile või
- eelnevate meetodite kombineerimisele.

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse hindamiseks kasutatakse mitmeid makroökonomilisi mudelid. Stabilisaatoreid on hinnatud näiteks Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) poolt väljatöötatud makroökonomilise mudeliga INTERLINK (seda kasutasid Kattai, Randveer 2003; Van den Noord 2000), Euroopa Komisjoni mudeliga QUEST (Brunila *et al.* 2002; European Economy 2001: 66), mudeliga EUROMOD (Mabbett 2004) ja mudeliga NIGEM (Barrell *et al.* 2002), mikrosimulatsiooni mudeliga TAXSIM (Auerbach, Feenberg 2000), Eestis mudeliga EMMA (Randveer 2003; Raudsaar 2011) ning mitmete autoregressiivsete mudelitega (näiteks Blanchard, Perotti 1999), mis iseloomustavad kogutoodangu reageeringut maksusüsteemi muutusele ning erinevatele šokkidele. Enamik loetletud mudelitest näitavad automaatsete stabilisaatorite efektiivsust vähendamaks kogutoodangu kõikumisi, kuid tulemused on mudelispetsiifilised ja sõltuvad tehtud eeldustest.

Elastsustel põhinevate meetodite puhul leitakse eelarve tundlikkus majandusaktiivsuse muutustele. Selleks hinnatakse eraldi eelarve tulu- ja kulukomponentide elastsused mõju avaldanud makronäitaja suhtes ja arvutatakse eelarve tsükliline osa. Tulude poolelt mõõdetakse automaatsete stabilisaatorite suurust enamasti erinevate maksutulude elastsuste kaalutud summa suhtena tulu muutusesse. Kaaludeks on erinevate maksuliikide suhe kogu maksutulusse. Kui elastsused on ühesugused, siis taandub efektiivsus maksutulu suhteks SKPsse. Kulude poolelt on enimkasutatav näitaja valitsuse kulude (töötü abiraha ja muud sotsiaalkindlustustoetused) keskmine suhe SKPsse.

Ökonomeetrilisel analüüsil tuginevate meetodite puhul leitakse automaatsete stabilisaatorite efektiivsus regressioonanalüüsiga. Nende meetodite puhul on probleemiks muutujate valik ja simultaansus. Kui regressioonvõrrandist jäävad välja olulised muutujad, on oht jõuda eksitavate tulemusteni. Ökonomeetrilisel teel saadud tulemused ei pruugi olla loogiliselt tõlgendatavad, kui aegread ei ole piisavalt pikad või

maksureformid on ellu viidud hiljuti. Sellisel juhul on soovitatav läbi viia maksuseaduste detailne analüüs ja hinnata selle põhjal eelarvekategooriate elastsused majandusaktiivsuse näitajate suhtes. Ökonomeetrilise analüüsi puhul on keeruline eraldada automaatse ja diskreetse fiskaalpoliitika mõju.

Lisaks on automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse iseloomustamiseks kasutatud valitsussektori osatähtsuse (SKPs) ja kogutoodangu volatiilsuse vahelist korrelatsiooni (Crespo-Cuaresma *et al.* 2003: 5; Fatas, Mihov 2001: 5). Praktikas kombineeritakse automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse hindamisel peamiselt teist ja kolmandat meetodit, leides elastsused ökonomeetrilise meetodiga. Ökonomeetiline mudel on üldjuhul esitatud valemis (1) toodud kujul:

$$(1) \quad \ln(B_t) = \alpha_0 * \ln(V_t) + \alpha_1 + \varepsilon_t,$$

kus  $B_t$  ja  $V_t$  on majandusaktiivsust ning eelarve tulu- või kulukomponenti iseloomustavad muutujad, parameeter  $\alpha_0$  iseloomustab sõltuva muutuja seost sõltumatu muutujaga ning sõltuva muutuja elastsust sõltumatu muutuja suhtes.  $\alpha_1$  on vabaliige ja  $\varepsilon_t$  võrrandi vealiige. Regressioonvõrranditesse lisatakse vajadusel kontrollmuutujad riigi omapära, trendi, maksureformide ja muu kohta. Traditsiooniliselt kasutatakse majandusaktiivsust iseloomustava muutujana SKP lõhet, kuid kuna majandustsüklite määramiseks kasutatakse ka teisi majandusnäitajaid, ei ole keelatud kasutada SKP üksikuid komponente või teisi makroökoonoomika näitajaid (Bouthevillain *et al.* 2001: 13). SKP lõhe esitatakse tavaliselt osakaaluna potentsiaalsest SKPst ja leitakse valemiga:

$$(2) \quad SKP \text{ lõhe} = \frac{SKP_{tegelik} - SKP_{potentsiaalne}}{SKP_{potentsiaalne}}.$$

Potentsiaalse SKP mõõtmiseks kasutatakse tootmisfunktsiooni või Hodrick-Prescott'i (HP) filtrit, mis hindab aegreas esinevat trendi ja on enim kasutatav meetod empiirilistes uurimustes ja poliitikaanalüüsides (Bouthevillain *et al.* 2001: 19-22).

Maksuseaduste detailse analüüsi meetodit kombineeritakse samuti elastsuste hindamisega. Bouthevillain *et al.* (*Ibid.*: 15) seisukohast on maksuseaduste detailse analüüsi meetodi kombineerimine elastsustega parim efektiivsuse hindamise meetod

siis, kui maksureformid on ellu rakendatud viimaste aastate jooksul. Läbi maksuseaduste detailse analüüsi leitakse tulud ja maksukoormused (arvestades ka maksusoodustusi) tulerühmades<sup>5</sup> ning selle põhjal elastsused konkreetset ajahetkel - erinevalt regressioonanalüüsist, kus elastsused leitakse üle vaatlusaluse perioodi (Giorno *et al.* 1995: 15). Elastsused leitakse järgmise valemi põhjal (Bouthevillain *et al.* 2001: 15):

$$(3) \quad \varepsilon_{R_i^W, w_i} = \frac{\Delta R_i^W}{\Delta w_i} * \frac{w_i}{R_i^W} = \frac{\Delta R_i^W / \Delta w_i}{R_i^W / w_i},$$

kus  $\varepsilon_{R_i^W, w_i}$  on maksutulu (R) elastsus tulude (w) suhtes tulerühmade (i) lõikes ning taandub maksu piirmäära ja keskmise maksumäära jagatiseks tulerühmade lõikes. Vastava aasta agregeeritud elastsuse leidmiseks tuleb arvutada valemis 3 toodud elastsus iga tulerühma kohta ning leida kaalutud keskmine elastsus (kaalud leitakse tulude jaotuse järgi). Elastsuste kasutamise asemel võib maksusüsteemi potentsiaalse stabiliseerimise efekti leidmiseks arvutada ka seaduste detailse analüüsi käigus leitud maksukoormuse muutuse suhte maksueelse tulu muutusesse. Seda näitajat võib nimetada maksusüsteemi sisemiseks paindlikkuseks. (Auerbach, Feenberg 2000: 5-6)

Vaatamata sellele, et meetodika pakub erinevaid võimalusi automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse leidmiseks; vaatamata sellele, et iga meetodi rakendamise tulemus sõltub tehtud eeldustest – teatud efektiivsust soodustavad tegurid kerkivad esile enamikes varasematest uurimustest. Esmalt tuleb aga välja tuua, et stabilisaatorite efektiivsust mõjutab šoki allikas ja majandusmuutuse iseloom - kuna SKP komponendid on erinevalt maksustatud, siis majanduskasv või langus komponendis, mis on kõrgemalt maksustatud, viib suurema automaatse stabilisatsioonini (Public ... 2010: 22).

Stabilisaatorite efektiivsus on isesugune erinevate šokkide puhul. Nõudluspoolsete šokkide esinemisel on automaatsete stabilisaatorite tasakaalustav efekt kolm kuni neli korda suurem kui pakkumispoolsete šokkide korral (Kattai, Randveer 2003: 23). Nõudluspoolsed šokid on ajutise iseloomuga ning ei mõjuta potentsiaalset SKPd. Nende puhul töötavad automaatsed stabilisaatorid samasuunaliselt monetaarpoliitika ja

---

<sup>5</sup> Käesolevas töös on kasutusel terminid tulerühm ja tuluvahemik. Termin tulerühm tähistab tulusaajate gruppi, kelle tulud jäävad vastavasse tuluvahemikku.

hinnastabiilsuse eesmärgiga. (European Economy 2001: 65) Ajutise pakkumisšoki puhul võivad automaatsed stabilisaatorid töötada vastupidiselt monetaarpoliitikale, sest automaatsete stabilisaatorite suurendamine võib suurendada inflatsiooni (Baunsgaard, Symansky 2009: 7). Pakkumisšoki puhul, mille mõju on püsiv (näiteks innovatsioon, mis muudab tootlikkust) ning mis mõjutab potentsiaalset SKPd, peab majandus kohanema uue tasakaalupositsiooniga, kuid automaatsed stabilisaatorid takistavad seda protsessi (European Economy 2001: 66). Seega tuleb automaatse fiskaalpoliitika kujundamisel arvestada võimalike šokkide allikatega.

Kuna automaatsete stabilisaatorite efektiivsus on seotud maksusüsteemi tsükliliste vastustega šokkidele (Baunsgaard, Symansky 2009: 5), mõjutab stabilisaatorite efektiivsust nõudluspoolsete šokkide puhul maksusüsteemi ülesehitus (Dolls *et al.* 2010: 7) ja seos kasutada oleva tulu ning tarbimise vahel. Viimane omakorda sõltub kasutada oleva tulu muutuse jaotusest eri tururühmade vahel, sest tulusaajate tarbimisse suunatud tulu osakaal ei ole tururühmade lõikes konstantne (Auerbach, Feenberg 2000: 4), ning majapidamiste likviidsuspiirangutest. Kui sissetulekušokki tajutakse ajutisena ning majapidamistel likviidsuspiiranguid pole - nad saavad laenata või kasutada sääste, siis nõudlus ei muutu ning stabiliseerimise efekt on null (Dolls *et al.* 2010: 7). Kui esineb likviidsuspiiranguid, siis majapidamiste kulutused sõltuvad jooksvalt kasutada olevast tulust ning automaatsed stabilisaatorid võivad olla efektiivsed. Teisest küljest toovad Shapiro ja Slemrod (1995: 281-282) välja, et vaid väike osa majapidamisi planeerivad ratsionaalselt kasutada olevat tulu ning ka likviidsuspiirangute puudumise korral võib nõudlus sissetulekušoki tagajärjel muutuda. Eelnevast võib järeldada, et erinevad autorid ei ole üksmeelel likviidsuspiirangute rolli suhtes nõudluse muutumisel ja automaatsed stabilisaatorid võivad olla efektiivsed ka sõltumata majapidamiste likviidsuspiirangutest. Viimati toodud seisukoht on teemakohases teoreetilises kirjanduses siiski erandlik ning vastukaaluks toovad Auerbach ja Feenberg (2000: 12) välja ka konkreetseid numbreid. Nad leiavad, et kahel kolmandikul majapidamistel on likviidsuspiirangud ning selle tagajärjel väheneb sissetulekušokk tänu automaatsetele stabilisaatoritele 15 protsenti.

Lisaks eelnevale on automaatsete stabilisaatorite efektiivsus seotud valitsussektori osatähtsusega SKPs. Mida suurem on valitsussektori osatähtsus, seda suuremad on

automaatsed stabilisaatorid (muude tingimuste samaks jäädes) ja väiksem majandusaktiivsuse volatiilsus (Deburn, Kapoor 2010: 16). Efektiivsusega on seotud ka maksusüsteemi progressiivsus, millel peatutakse pikemalt käesoleva töö peatükis 2.1.

Automaatsed stabilisaatorid on seda efektiivsemad, mida rohkem eksisteerib tuludega seotud stabilisaatoreid. Sissetulekumaksudel on suuremad elastsused SKP lõhe suhtes, muudel maksudel ning sotsiaalkindlustustoetustel väiksemad – stabilisaatorite efektiivsuse suurendamiseks võib tõsta sissetulekumaksude osakaalu kogu maksutuludest. Kuna majapidamiste maksukäitumine majanduslanguse tingimustes halveneb, siis on automaatsed stabilisaatorid efektiivsemad, kui on võetud kasutusele meetmed maksudest kõrvalehoidmise vähendamiseks. (Baunsgaard, Symansky 2009: 8)

Automaatsed stabilisaatorid on vähem efektiivsed majanduse suure avatuse korral. Fiskaalpoliitika (sealhulgas ka automaatsete stabilisaatorite) väike mõjususe väga avatud majanduses tuleneb sellest, et lühiperioodil avaldavad majandustsükli kõikumise vähendamisele suunatud fiskaalpoliitilised meetmed mõju sisemaisele tarbimisele, kuid mitte ekspordile (Randveer 2003: 99). Mida suurem on ekspordi osakaal SKPs ja kõrgem imporditud hüviste osatähtsus kodumaises nõudluses, seda väiksem on fiskaalpoliitiliste sammude mõju majandusaktiivsusele (Dolls *et al.* 2010: 25). Lisaks on majanduse avatuse ja valitsussektori suuruse (osatähtsusena SKPs) vahel negatiivne seos, mis viitab negatiivsele seosele majanduse avatuse ja automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse vahel (Deburn *et al.* 2008: 29).

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse tõstmiseks on mitmeid võimalusi. Baunsgaard ja Symansky (2009: 15,18) eelistavad alalistele fiskaalpoliitika muudatustele ajutisi, mis rakenduvad automaatselt teatud majandusarengute tagajärjel. Nad leiavad, et alalised muudatused maksusüsteemis ja kulutamisparameetrites ei ole suure tõenäosusega efektiivsed ja võivad kaasa tuua soovimatud kõrvalmõjud majandusliku efektiivsuse nõrgestamise näol. Seevastu ajutistel muudatustel võib olla suurem efekt. Sisuliselt soovivad nad kujundada fiskaalpoliitikat nii, et väheneks vajadus diskreetsete fiskaalpoliitika otsuste järele ja automaatsed stabilisaatorid saaksid toimida sümmeetriliselt majandustsükli jooksul. Ajutise muudatuse maksusüsteemis või kulutamisparameetrites võiks nende hinnangul esile kutsuda eelnevalt kindlaksmääratud suurusega muutus SKP kvartaalses kasvus. Baunsgaard ja Symansky (*Ibid.*: 18)

soovitavad kasutada meetmeid, mille sihtgrupiks on madala tulu saajad, kellel on suurema tõenäosusega krediidi- ja likviidsuspiirangud. Stabilisatsiooni suurendavate automaatselt rakenduvate muudatuste all peavad nad silmas muutusi füüsilise isiku maksumääras ning maksukrediitides. Muutama peaks efektiivne (mitte nominaalne) maksumäär, sest vähem kulukas on hoida nominaalseid maksumäärasid tsükli jooksul stabiilsena, kui neid igal aastal kohandada (Van den Noord 2000:14).

Crespo-Cuaresma *et al.* (2003: 15-16) juhivad Euroopa Liidu riike analüüsides tähelepanu asjaolule, et nii valitsuse kulud kui maksutulud automaatsete stabilisaatoritena on efektiivsed ning vähendavad majanduse tsüklilist kõikumist teatud tasemeni. Kõrgemal kulude-tulude tasemel võib efekt olla vastupidine. Ka Baungsgaard ja Symansky (2009: 5) ning Buti ja Van den Noord (2003: 17) viitavad samale asjaolule. Nad rõhutavad, et valitsussektori osatähtsus SKPs ning maksusüsteem peegeldavad sotsiaalset, filosoofilist ja poliitilist arusaama riigi rollist majanduses. Valitsussektori osatähtsus SKPs ja maksusüsteem ei pruugi olla stabiliseerimise mõttes optimaalseima suurusega ning teatud tasemest alates võivad nad nõrgendada majanduse efektiivsust. Deburn *et al.* (2008: 56) rõhutavad, et valitsussektori osatähtsuse ja majanduse volatiilsuse vahel ei ole lineaarne seos ning toovad OECD riikide põhjal välja, et kui valitsussektori kulud ületavad 40 protsenti SKPst, siis valitsussektori kulude suurendamisel 1 protsendi võrra väheneb majanduse volatiilsus vähem kui 0,1 protsenti. Buti *et al.* (2003: 137) tõstatavad sama teema Majandus-ja Rahaliidu (EMU) kontekstis.

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsust kujundavad eelneva põhjal järgmised tegurid.

- Suurem valitsussektori osakaal SKPs suurendab efektiivsust.
- Tsüklitundlike maksude, peamiselt füüsilise isiku tulumaksu, osakaalu tõus suurendab efektiivsust.
- Šoki iseloom – nõudluspoolse šoki korral on efektiivsus suurem.
- Majanduse suurem avatus vähendab efektiivsust.
- Tulusaajate jaotus tulurühmades ning likviidsuspiirangud.
- Maksusüsteemi iseloomustavad tunnused.

Automaatsetel stabilisaatoritel on diskreetse fiskaalpoliitika ees mitmeid eeliseid, mis tulenevad nende olemusest – iseeneslikust viitajata rakendumisest. Iseeneslik rakendumine tähendab, et automaatsed stabilisaatorid aktiveeruvad ilma vahetult eelneva analüüsita - erinevalt diskreetsest fiskaalpoliitikast, mille meetmete rakendamine nõuab ohtude ja trendide äsjast identifitseerimist ning analüüsimist. Viimane tekitab diskreetse fiskaalpoliitika puhul viitaja majandustingimuste muutumise ja poliitilise otsuse vahel, mis automaatsete stabilisaatorite korral puudub. Samuti ei esine viitaegu stabilisaatorite tagasi tõmbamisel või tühistamisel – see toimub automaatselt majandustingimuste muutumisel. Automaatse stabilisatsiooni suurus on vastavuses majanduslanguse või ülekuumenemisega ning see kohaneb iseenesest ja ei vaja vastassuunalist lisategevust, kui majandus pöördub tagasi sobivale rajale. (Baunsgaard, Symansky 2009: 6; Public ... 2010: 22)

Kui stabiliseerimiseefekti proovitakse saavutada läbi diskreetse fiskaalpoliitika, võivad muutuda maksevõime ja intressimäärad. Automaatse fiskaalpoliitika puhul maksevõime ja intressimäärad praktiliselt ei muutu. (Baunsgaard, Symansky 2009: 6)

Vaatamata eelistele diskreetse fiskaalpoliitika meetmete ees, on automaatsetel stabilisaatoritel ka puuduseid. Nende peamiseks puuduseks on stabiliseerimiseefekti suuruse sõltumine automaatsete stabilisaatorite struktuurist. Kuna automaatsete stabilisaatorite komponendid on instrumendid, mis täidavad ka muid eesmärke peale stabiliseerimiseesmärgi, on nende stabiliseerimissuutlikkus takistatud teiste eesmärkide täitmisega, mis on sageli prioriteetsed. (Public ... 2010: 22; Van den Noord 2000: 5)

Automaatsete stabilisaatorite toimimise teine negatiivne aspekt avaldub, kui stabilisaatoritel ei lasta toimida kogu majandustsükli jooksul sümmeetriliselt. Sageli lubatakse automaatsetele stabilisaatoritel toimida segamatult majanduse langusfaasis, kuid majanduskasvu perioodil suurendatakse diskreetse fiskaalpoliitika otsusega automaatselt suurenenud maksutulu arvelt valitsussektori kulusid. Selline käitumine võib viia valitsuse võlakoorma suurenemisele ja kõrgemate intressimääradeni uue langusperioodi saabudes. (*Ibid.*: 4-5)

Stabiliseerimiseesmärgi ning fiskaalpoliitika muude eesmärkide vahel esineb konflikte. Fiskaalpoliitika teised eesmärgid võivad takistada valitsussektori kulude, otseste

maksude või maksusüsteemi progressiivsuse suurendamist ning seega ka automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse tõstmist. Et jätta stabiilse majandustsükli tagamisel roll ka automaatsetele stabilisaatoritele, tuleks jälgida, et olemasolevad stabiliseerimismehhanismid toimiksid sümmeetriliselt kogu majandustsükli jooksul.

### 1.3. Tulumaksusüsteemi kui stabilisaatori iseloomustus

Füüsilise isiku tulumaksu käsitletakse teoreetilises kirjanduses kõige efektiivsema automaatsete stabilisaatorite komponendina. Tulumaks töötab automaatse stabilisaatorina läbi maksutulude suurendamise või vähendamise vastavalt tulu<sup>6</sup> suurenemisele või vähenemisele ning muudab majapidamiste kasutada olevat tulu. Tulumaksu stabiliseeriv efekt sõltub maksusüsteemist.

Tulumaksusüsteem võib olla proportsionaalne, progressiivne ja regressiivne. Proportsionaalne maksusüsteem võib olla degressiivne (*degressive*) (Hagopian 2011: 8). Maksumäär võib olla proportsionaalne või astmeline (progresseeruv või regresseeruv).

Proportsionaalse maksusüsteemi puhul tasuvad kõik maksudeks võrdse osa tulust. Proportsionaalne maksusüsteem maksustab iga rahaühiku proportsionaalse maksu-määraga. Praktikas ei ole ükski maksusüsteem täiel määral proportsionaalne, sest iga maksusüsteem sisaldab maksusoodustusi (Owens 2006: 146). Degressiivne maksusüsteem on proportsionaalne maksusüsteem, kus proportsionaalne maksumäär kehtib teatud lävest või erandist alustades. Degressiivne maksusüsteem muudab proportsionaalse tulumaksusüsteemi progressiivsemaks, kuid vähem, kui seda teeb astmeline maksumäär. (Hagopian 2011: 8)

Progressiivse maksusüsteemi puhul maksustatakse suurem tulu kõrgema maksu-määraga, mille tõttu maksu piirmäär suureneb tulu kasvades (*Ibid.*: 8). Kui maksude osakaal langeb tulu kasvades, siis on tegu regressiivse maksusüsteemiga. Kuna aga maksusüsteemid on keerulised ning sisaldavad mitmeid maksusoodustusi, millel on erinevaid efekte üle tulude jaotuse, siis võib kasutada ka üldisemat definitsiooni. Selle kohaselt on maksusüsteem progressiivne, kui maksudejärene tulu on võrdsemalt

---

<sup>6</sup> Käesolevas töös tähistab termin tulu rahaliselt hinnatavat sissetulekut.

jaotunud kui maksude-eelne ning regressiivne, kui maksudejärgne tulu on jaotunud vähem võrdselt kui maksude-eelne<sup>7</sup>. (Piketty, Saez 2007: 4-5)

Maksumäärade iseloomustamisel on erialakirjanduses kasutusel ka järgmised terminid:

- maksu piirmäär (*marginal tax rate*), mis on täiendav maksukohustus maksubaasi ühikulisel suurenemisel;
- kaudne maksumäär (*implicit tax rate*), mis on kõigi tööjõuga seotud maksude summa suhe maksubaasi;
- efektiivne maksumäär (*effective tax rate*), mis on realiseerunud maksukohustuse suhe maksubaasi ja iseloomustab tegelikku maksukoormust;
- keskmine maksumäär (*average tax rate*), mis on maksude suhe (ilma maksusoodustusi arvestamata) maksubaasi – võrreldakse maksusummat ja brutotulu ning
- nominaalne maksumäär (*statutory tax rate*), mis on seadusega kehtestatud maksumäär.

Nominaalsel maksumääral on väike seos maksu piirmäära ja efektiivse maksumääraga, sest kaks viimati nimetatut sõltuvad maksubaasist ja maksusoodustustest (De Kam *et al.* 2003: 81). Maksusüsteemi iseloomustamisel tuleb täpsustada, mida maksusüsteemi progressiivsuse all mõistetakse, sest maksusüsteem võib olla proportsionaalse nominaalse maksumääraga, olles samal ajal maksu piirmäära või efektiivse maksumäära mõttes progressiivne.

Maksusüsteemi progressiivsust saab mõõta elastsusega, mis näitab maksu suuruse muutumise sõltumist tulu muutumisest. Kui elastsus on üks ehk tulu muutudes 1 protsendi võrra muutub maksu suurus samuti 1 protsent, on tegu proportsionaalse maksusüsteemiga. (Auerbach, Feenberg 2000: 5) Sellisel juhul on keskmine maksumäär konstantne. Progressiivse maksusüsteemi puhul kasvab keskmine maksumäär tulude suurenedes ja on suurem kui maksu piirmäär (Arnold *et al.* 2011: 71).

---

<sup>7</sup> Käesolevas magistritöös lähtutakse maksusüsteemide eristamisel maksumäärast, kui ei ole öeldud teisiti. Seega proportsionaalse maksusüsteemi all peetakse silmas maksusüsteemi proportsionaalse nominaalse maksumääraga ning progressiivse puhul astmelist maksumäära sõltumata maksusoodustustest ning jaotuse võrdsusest.

Esimene tulumaks kehtestati brittide poolt aastal 1798. See oli progressiivne ning seda iseloomustas tõusev maksumäär. Progressiivse tulumaksu ideed käsitles juba ka Adam Smith raamatus „Rahvaste rikkus“. Ta tõi välja, et on mõistlik, kui jõukamad inimesed panustavad riiklikke kuludesse suurema proportsiooni oma tuludest kui vähem jõukamad (Smith 2012).

Tulumaksu teine versioon aastal 1842 oli proportsionaalne. Seega on nii progressiivsel kui proportsionaalsel maksul pikk ajalugu. Tänapäeval proportsionaalne maksusüsteem väga levinud pole. Vahetult enne aastat 1994 kasutasid proportsionaalset maksu Hongkong, Boliivia, Guernsey, Jersey ja Jamaica. Aastal 1994 võtsid tulumaksu proportsionaalse määra kasutusele Eesti ja Leedu. Hiljem tegid sama Läti, Venemaa, Ukraina, Slovakkia, Gruusia, Rumeenia, Bulgaaria, Tšehhi ja Ungari. (Keen *et al.* 2006: 3; Tarras-Wahlberg 2009: 18; Hungary ... 2012)

Proportsionaalse tulumaksusüsteemi olemust võib defineerida erinevalt. Proportsionaalne tulumaksusüsteem võib olla (Owens 2006: 148-149):

- proportsionaalse määraga, kuid ilma maksuvaba tuluta;
- proportsionaalse määra ja maksuvaba tuluga;
- proportsionaalse määra ja negatiivse tulumaksuga madalal sissetulekuastmel;
- Hall-Rabushka tulumaksusüsteem.

Tuntuim proportsionaalse tulumaksu idee tuleneb Hallilt ja Rabushkalt (1985). Selle kohaselt on nii füüsilise isiku kui ettevõtte tulu maksustatud proportsionaalse maksumääraga ning on lubatud teha mahaarvamisi. Ettevõtte maksustatav tulu kujuneb müügitulu, sisendite soetamise ning tööjõukulude vahena. Sisendite soetamine hõlmab nii jooksvaid tootmiskulusid kui muid investeeringuid. Füüsilise isiku tulu on igasugune kompensatsioon ja lisasoodustused töö eest, väljamaksed pensionifondist ja toetused. (*Ibid.*: 40-68) Hall-Rabushka tulumaksusüsteem ei rakendu teoreetilises käsitluses toodud kujul üheski riigis. Tulenevalt maksusüsteemide heterogeensusest on praktikas proportsionaalse tulumaksusüsteemiga riikide ühistunnus vaid positiivne maksu piirmäär. (Keen *et al.* 2006: 4) Hall-Rabushka tulumaksusüsteemi puhul avaldub maksukoormus järgneval kujul (*Ibid.*: 4):

$$(4) \quad T_F(Y) = \max [t(Y - A_F), 0],$$

kus  $T_F$  – maksukohustus,  
 $Y$  – tulu,  
 $t$  – positiivne maksumäär,  
 $A_F$  – mahaarvamised,  
 $0$  – maksukohustus puudub.

Lisaks proportsionaalsele, progressiivsele, regressiivsele ja degressiivsele võib tulumaksusüsteem olla kombinatsioon eelnevatest. Kahest erinevast maksustamiskeemist koosnev tulumaks (*Dual Income Tax*) on kombinatsioon progressiivsest ja proportsionaalsest tulumaksusüsteemist ning on kasutusel näiteks Taanis, Rootsis, Soomes, Norras ja alates 2011. aastast ka Austrias (Tax ... 2011: 33). Selle puhul eristatakse kapitalitulu muust tulust. Kapitalitulu on maksustatud madalama proportsionaalse maksumääraga ning muu tulu progressiivse maksumääraga. (Khan, Norregaard 2007: 23)

Tulumaks võib olla ka negatiivne. Negatiivse tulumaksu mõiste tõi välja Milton Friedman raamatus „Kapitalism ja vabadus“. Friedman soovib võtta kasutusele tulumaksusüsteem, kus eksisteerib maksuvaba tulu inimese kohta. Kui tulu ületab maksuvaba piiri, maksab tulusaaja piiri ületanud summalt tulumaksu. Kui tulu on alla maksuvaba piiri, siis muutub maks negatiivseks ehk tulusaaja saab riigilt tagasimakseid kasutamata maksuvabastuste piires. Kui inimesel ei ole üldse tulu ega maksusoodustusi, saab ta subsiidiumi maksuvabastuste summa piires<sup>8</sup>. Subsiidiumi määrad võivad olla nii proportsionaalsed kui progressiivsed. Negatiivse tulumaksusüsteemi eelistena toob Friedman välja vaesuse probleemi lahendamise; töemotivatsiooni parandamise, sest iga teenitud dollar tähendab alati, et kulutuste jaoks saab eraldada rohkem raha; ja valitsuse sekkumise vähendamise. Puudusena toob ta välja administratiivsete probleemide esinemise, mis eksisteerivad ka iga teise süsteemi puhul. Kui negatiivne tulumaksusüsteem rakenduks kõigi teiste samu eesmärgi teenivate abinõude asemel, oleks administratiivseid probleeme vähem. (Friedman 1982: 192-193)

---

<sup>8</sup> Friedmani ettepaneku kohaselt makstakse subsiidiume 50% ulatuses kasutamata jäänud maksusoodustustelt, et mitte piirata tulu teenimise motiive.

Mahaarvamiste ja maksusoodustuste iseloomustamiseks kasutatavat terminoloogiat käsitletakse allikates erinevalt. Maksusoodustusi võib jagada näiteks (De Kam *et al.* 2003: 72-73):

- standardseteks maksusoodustusteks, mis rakenduvad kõigile maksumaksjatele sõltumata nende väljaminekutest ja on fikseeritud suuruses (näiteks maksuvaba tulu), ning
- mitte-standardseteks, mille puhul sõltub maksusoodustus väljaminekutest, mida saab tuludest maha arvata ja mille puhul maksusoodustus on osakaal väljaminekutest.

Standardseid maksusoodustusi kasutatakse alternatiivina maksumäärade tõstmisele progressiivsuse suurendamiseks. Mitte-standardised maksusoodustused kitsendavad maksubaasi. (*Ibid.*: 73) Peamised mitte-standardised maksusoodustused on: kinnisvara-laenu intresside mahaarvamine, pensionifondi- ja elukindlustuse maksete mahaarvamine, maksuvabastus pangadeposiidi ja valitsuse võlakirjade intressidele ning maksuvabastus või maksuvähendus investeringutele lihtaktsiatesse. Neist tähtsaim ja suurima mahuga on kinnisvaralaenu intresside mahaarvamine. (*Ibid.*: 76)

Käesolevas töös lähtutakse edaspidi teisest De Kam *et al.* (*Ibid.*: 73) poolt välja toodud maksusoodustuste jagamise viisist. Sellekohaselt on maksusoodustuste vormid:

- maksukrediit (*tax credit*) ning
- mahaarvamised (*tax allowance*).

Maksukrediitide ja mahaarvamiste erinevus seisneb selles, et mahaarvamiste rakendamine eeldab tulu, kuid maksukrediidid mitte. Maksukrediidid on sõltumata tulust võrdse väärtusega kõigile. Mahaarvamisi rakendatakse valemis 4 toodud kujul ning need mõjutavad maksukohustuse ( $T_{FY}$ ) suurus. Maksukrediit vähendab valemi 4 põhjal leitud maksukohustust ( $T_{FY}$ ) – see on summa, mis lahutatakse maksukohustusest. Maksukrediidid on sisuliselt riigi poolt kogumata jäetud maksukohustus. Maksukrediidid võivad toimida tagasimaksetena (*refundable tax credit*, ka *non-wastable tax credit*). Tagasimaksetena töötavad maksukrediidid vastavad sisuliselt Friedmani negatiivse tulumaksu kontseptsioonile. Madala tulu või tulude

puudumise korral saadakse riigilt tagasimakseid<sup>9</sup>. Kui maksukrediit ei toimi tagasimaksetena (*non-refundable tax credit*), siis tulumaksukohustust ületavat maksukrediidi osa riigi poolt tagasi ei maksta.

Mahaarvamiste alla kuuluvad:

- maksuvabastused (*tax exemptions*) – tulumaksuvabastus konkreetsele objektile,
- maksuvähendused (*tax deductions*), mille moodustavad muud mahaarvamised, mis vähendavad maksubaasi.

Maksusüsteemid erinevad ka abikaasade tulude kohtlemise poolest. Maksusüsteemis võib olla ette nähtud täiendav maksusoodustuse vorm - abikaasade ühisdeklaratsiooni esitamise võimalus. Ühisdeklaratsioonide puhul arvutatakse maksukohustus abikaasade agregeeritud tuludele, mitte mõlema abikaasa tuludele eraldi (De Kam *et al.* 2003: 70).

Maksuvaba tulu (*basic allowance*), mille eesmärk on tagada puutumatu elatusmiinimum, iseloomustab praktikas nii progressiivset kui proportsionaalset tulumaksusüsteemi ja seda saavad rakendada kõik tulusaajad. Teised mahaarvamised võivad olla suunatud rohkem kas madalama või suurema tulu saajatele. Suurema tulu saajatele suunatud mahaarvamised on seotud näiteks säästmisega, haridusega, tervisekuludega ja annetustega. (Owens 2006: 145, 152)

Lisaks maksumäärale ja maksusoodustustele iseloomustab tulumaksusüsteemi efektiivne maksumäär, mis on tegeliku maksukohustuse suhe maksustatavasse tulusse ehk maksubaasi. Efektiivset maksumäära kujundavad nominaalsed maksumäärad ja maksusoodustused. Tulumaksusüsteeme iseloomustatakse läbi efektiivse maksumäära progresseeruvuse. Ka proportsionaalne tulumaksusüsteem võib maksusoodustusi arvesse võttes olla progresseeruva efektiivse maksumääraga. Seega sisaldavad praktikas nii proportsionaalse kui progressiivse nominaalse maksumääraga maksusüsteemid teatud määral progressiivsust tulude suhtes.

Proportsionaalse tulumaksu pooldajad toovad välja, et proportsionaalne tulumaksusüsteem on kergesti arusaadav maksumaksjale ning lihtne administreerida, õiglane,

---

<sup>9</sup> Tagasimaksetena toimivateks maksukrediitide näideteks on sissetuleku maksukrediit (*Earned Income Tax Credit*) Ameerika Ühendriikides ja tööalaste käimiste eeldav maksukrediit (*Working Tax Credit*) Suurbritannias (Baunsgaard, Symansky 2009: 9).

majanduskasvu ja maksualast konkurentsi soodustav, inflatsiooni suhtes neutraalne (Tarras-Wahlberg 2009: 17) ja vähendab maksukontrolli kulusid (Owens 2006: 151). Khan, Norregaard (2007: 28) ning Owens (2006: 151) on seisukohal, et maksusüsteemi teevad keeruliseks suur hulk maksuvabastusi, maksubaasi definitsioonid ning eri tululiikide erinev kohtlemine, mitte aga maksumäärad. Kuna ka proportsionaalset maksusüsteemi iseloomustavad praktikas mitmed mahaarvamise võimalused ja erinevad maksubaasi käsitlused, ei saa öelda, et proportsionaalne maksusüsteem on lihtsam kui progressiivne. Progressiivse tulumaksu pooldajad rõhutavad, et kui proportsionaalne tulumaksusüsteem aitab saavutada horisontaalset võrdsust, mille kohaselt sarnastes olukordades olevaid tulusaajaid koheldakse sarnaselt, siis progressiivne tulumaks on efektiivne vertikaalse võrdsuse tagamisel ehk maksudejärgse tulu tasandamisel. (*Ibid.*: 151)

Kuigi tulumaksusüsteemid võivad olla väga erinevad ja ökonomistide seas puudub konsensus, milline tulumaksusüsteem on parim, saab siiski välja tuua, milline tulumaksusüsteem töötab paremini automaatse stabilisaatorina. Järgmises peatükis tutvustab autor, kuidas stabiliseerib füüsilise isiku tulumaks majanduse kõikumist ning toob välja tegurid, mis soodustavad füüsilise isiku tulumaksu kui automaatse stabilisaatori efektiivsust. Lisaks annab autor ülevaate füüsilise isiku tulumaksusüsteemide arengust Euroopas ja Eestis 2000ndatel aastatel automaatsete stabilisaatorite kontekstis.

## **2. FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSU KUI AUTOMAATSE STABILISAATORI OLEMUS JA ARENGUD EUROOPAS**

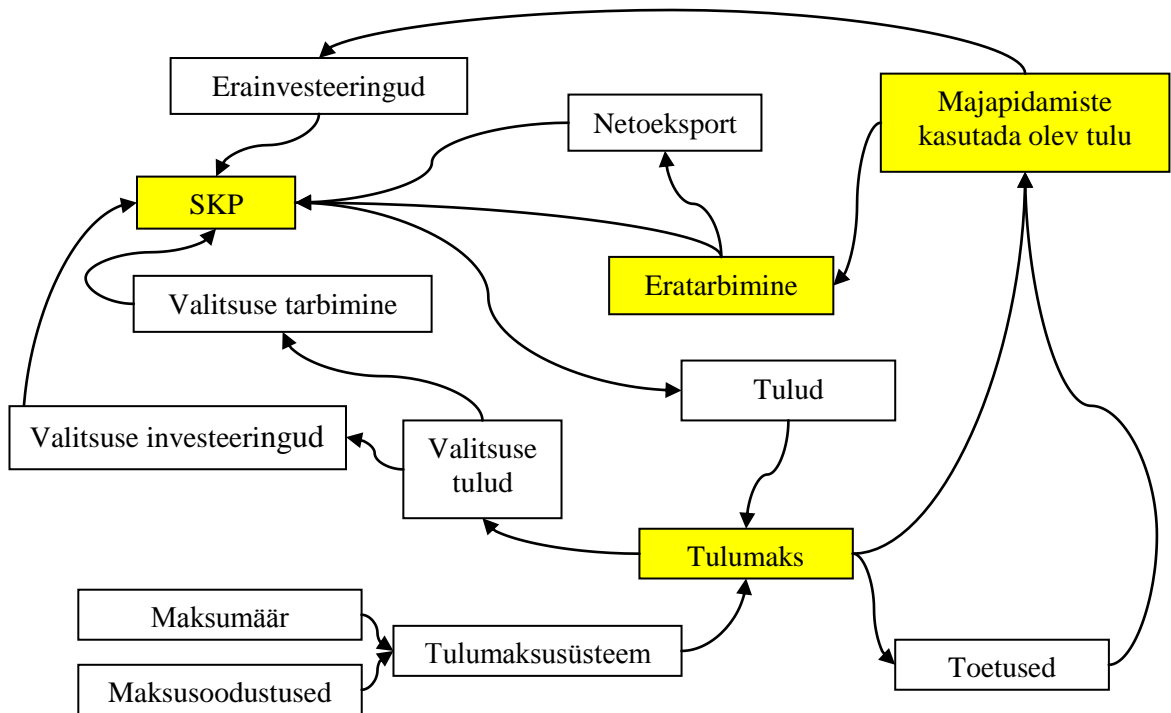
### **2.1. Tulumaksu stabiliseeriv efekt**

Automaatsete stabilisaatorite eesmärk on aidata kaasa stabiilse majandustsükli saavutamisele ehk vähendada majanduse tsüklilisi kõikumisi. Efektiivseimaks stabilisaatorite komponendiks loetakse füüsilise isiku tulumaksu, mida iseloomustab tulumaksusüsteem, sealhulgas maksumäär ning maksusoodustused. Tulumaksusüsteemis peituv stabiliseeriv efekt avaldub läbi tulumaksu ja majandustsükli vaheliste seoste.

Majandustsükkel on majandusaktiivsuse kõikumine pikaajalise trendi ümber. Majandusaktiivsuse mõõtmiseks ja iseloomustamiseks kasutatakse SKP taset, SKP kasvu, SKP lõhet ning vähem muid makroökoonoomika näitajaid (näiteks hõivatute arv). Füüsilise isiku tulumaksul on fiskaalpoliitika meetmetest suurim negatiivne korrelatsioon SKP volatiilsusega (Fatas, Mihov 2001: 19). Fiskaalpoliitika efektiivsus majanduse stabiliseerimisel avaldub läbi automaatsete stabilisaatorite ning diskreetse fiskaalpoliitika meetmed ei avalda SKP volatiilsusele olulist mõju (Deburn, Kapoor 2010: 30).

Füüsilise isiku tulumaks kui automaatne stabilisaator on seotud SKP volatiilsusega läbi mitme komponendi. Põhiline automaatse stabilisatsiooni esilekutsuja on eratarbimise muutus, mida mõjutab majapidamiste kasutada olev tulu. Viimase suurus sõltub toetustest majapidamistele (ülekanDED majapidamistele, võivad olla negatiivse tulumaksu vormis) ning tulult makstavast maksust, mis määratakse maksusüsteemiga. Kui majandus on tõusuteel või esineb positiivne šokk, mille tulemusena SKP kasv kiireneb ja suurenevad majapidamiste tulud, kogutakse tulumaksu rohkem, efektiivne maksumäär ning maksu piirmäär tõusevad ja toetused majapidamistele vähenevad. Selle tulemusena on majapidamiste kasutada oleva tulu kasv aeglasem kui kogutulu kasv, mis

pidurdab tarbimise kasvu, mis omakorda annab SKPle vastassuunalise efekti ja kärbib majanduskasvu. Majanduslanguse perioodil on maksukoormus suhteliselt väiksem ja toetused majapidamistele suurenevad, mistõttu tarbimise ja majanduskasvu vähenemine pidurdub. SKP kujunemist (tarbimise meetodil) ja seost füüsilise isiku tulumaksuga kirjeldab joonis 1.



**Joonis 1.** SKP kujunemine ja seos füüsilise isiku tulumaksusüsteemiga (autori koostatud Randveer 2003: 98 baasil).

Lisaks eratarbimisele on tulumaks seotud ka teiste SKP komponentidega. Tulumaksu ja erasektori investeeringute vaheline seos tuleneb sellest, et investeeringuid tehakse kasutada olevast tulust, mida kujundab maksusüsteem. Tulumaksu ja netoeksporti vaheline seos tuleneb tulumaksusüsteemi mõjust eratarbimisele, sest import on tundlik lühiajalistele kõikumistele eratarbimises (Van den Noord 2000: 4) ja langusperioodil kasutada olevast tulust sõltuv import väheneb, mis suurendab netoeksporti. Kasvuperioodil import suureneb, mis vähendab netoeksporti. Lisaks mõjutab tulumaks valitsussektori tarbimist ning investeeringuid, sest valitsussektori kulud ja investeeringud on seotud tuludega ning tulumaks moodustab osa valitsuse tegevustuludest, kuid selle toimekanali puhul on tegu diskreetse fiskaalpoliitikaga, mitte

automaatsega. Seega avaldub füüsilise isiku tulumaksu stabiliseeriv efekt majandustsüklile peamiselt läbi erasektori tarbimise.

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsus sõltub maksusüsteemivälistest teguritest (millel on peatutud peatükis 1.2 ning mida käesolevas peatükis rohkem ei käsitleta) ja maksusüsteemi ning tulusaajaid iseloomustavatest tunnustest. Tulumaksusüsteemi iseloomustavate tunnustena on käesoleva töö peatükis 1.3 loetletud nominaalset maksumäära, maksusoodustusi, maksu piirmäära ning efektiivse maksumäära progresseeruvust. Tulusaajaid iseloomustavate tunnustena mõjutavad tulumaksu stabiliseerivat efekti tulusaajate jaotus tulerühmades, likviidsuspiirangud (mida käsitleti peatükis 1.2) ja tulusaajate maksukoormus ehk efektiivne maksumäär. Järgnevalt on toodud ülevaade seostest maksusüsteemi ja tulusaajaid iseloomustavate tunnuste ning stabilisaatorite efektiivsuse vahel.

Teoreetilises kirjanduses peetakse automaatsete stabilisaatorite efektiivsust suurendavaks teguriks progressiivsemat maksusüsteemi. Progressiivsem tulumaksusüsteem kõrge maksu piirmääraga võib oluliselt vähendada kõikumisi maksudejärgses tulus ja eratarbimises ilma konkreetse poliitilise sekkumiseta (Auerbach, Feenberg 2000: 3-4). Ka mitmed teised autorid (Baunggaard, Symansky 2009: 9; Van den Noord 2000: 4) on samal seisukohal. Attinasi *et al.* (2011: 26) kontrollisid füüsilise isiku tulumaksusüsteemi mõju kogutoodangu volatiilsusele OECD riikide põhjal perioodil 1982 kuni 2009 ning jõudsid samuti tulemuseni, et riikides, kus tulumaksusüsteem on progressiivsem, on automaatsed stabilisaatorid tugevamad. Baunggaard ja Symansky (2009: 9) seavad siiski kahtluse alla, kas automaatsete stabilisaatorite suurendamiseks on füüsilise isiku tulumaksu progressiivsuse tõstmine parim moodus. Arnold *et al.* (2011: 64) ja Li ning Sarte (2004: 1714) leiavad, et füüsilise isiku tulumaksu progressiivsuse suurendamisel on väike, kuid tähelepanu vääriiv negatiivne mõju majanduse pikaajalisele stabiilsele kasvule.

Maksusüsteemi progressiivsemaks muutmiseks tuleks suurendada maksu piirmäära või maksusoodustusi, mis käituvad negatiivse maksuna. Maksustamisbaasi laiendamine, mis vähendab paremal järjel olevate tulusaajate maksusoodustusi, omab sama efekti. Progressiivsuse tõstmine ei pruugi olla parim meetod automaatsete stabiliseerimismehhanismide suurendamiseks, sest tõstes progressiivsust mõistlikul määral suurenevad

automaatsed stabilisaatorid tagasihoidlikult. Stabilisaatorite eesmärk on vähendada majandusaktiivsuse kõikumist, mis lühiajalises plaanis tähendab lisaks majanduslanguse tasandamisele ka majanduskasvu piiramist. Kaotus SKP kasvus on suhteliselt suur võrreldes stabiliseerimisest tuleneva võiduga majandusele. (Baunsgaard, Symansky 2009: 9-10)

Lisaks on kõrgemal maksu piirmääral negatiivne mõju säästudele ning majandusteooria kohaselt põhjustab maksustamine moonutusi tööjõu pakkumises ja võib mõjuda negatiivselt pikaajalisele majanduskasvule (Arnold *et al.* 2011: 71). Maksud, sealhulgas füüsilise isiku tulumaks, kujundavad inimkapitali, mõjutades valikuid tasustatava töö ja vaba aja vahel, inimkapitali akumulatsiooni, erialavalikut ning ettevõtlikku käitumist. Tööjõumaksud võivad mõjutada inimeste otsust tööjõuturul osalemisel ning töötundide määramisel. Kuna täiendõpe võib tõsta inimese tulu, võib progressiivne füüsilise isiku tulumaks mõjutada otsust täiendõppes osaleda. Kõrged maksumäärad vähendavad ettevõtlikkust, kuna kahandavad maksudejärgset hüvitist suurema riski võtmise eest. (Taxation ... 2011: 38).

Diamond ja Saez (2011: 172, 175, 178) toovad aga välja, et vaatamata majandusteooria seisukohtadele inimeste käitumiselastsusele tööjõumaksude suhtes, pole empiirilised uurimused kinnitanud, et vastuseks maksumuudatustele muutuks tööjõu pakkumine, ettevõtlikkus või säästmiskäitumine. Empiirilised uurimused on kinnitanud, et maksumuudatustele reageerivad kõrgema tulu saajad vaid muudatustega tulude deklareerimises ja maksude vältimises. Maksumäära progressiivsuse tõstmine ja kõrgema maksumäära kehtestamine suurema tulu saajatele ei mõjuta oluliselt nende töömotivatsiooni ega säästmiskäitumist, sest nii elukutsevalik kui säästude planeerimine on pikaajalised valikud, mida mõjutavad muud tegurid. Seega, suurema tulu saajate kõrgem maksustamine ei vähenda töömotivatsiooni, sest maksutase ei ole töökoha valikul määrav.

Ka ulatuslike maksureformide mõju suunas automaatsetele stabilisaatoritele pole majandusteadlase hulgas üksmeelt. Eriarvamusi tekitab automaatsete stabilisaatorite muutus progressiivselt tulumaksusüsteemilt proportsionaalsele üle minekul. Keen *et al.* (2006: 37) rõhutavad, et kui proportsionaalses maksusüsteemis on maksumäär kombineeritud maksuvaba piirmääraga, siis võivad automaatsed stabilisaatorid nii

suureneda kui väheneda sõltuvalt sellest, milline on maksuvaba tulu piir, kui progressiivne oli maksusüsteem enne reformi ning milline on tulusaajate jaotus tulurühmade lõikes. Teisest küljest on peaaegu kõik riigid, kes on omaks võtnud proportsionaalse maksusüsteemi, samal ajal suurendanud maksuvaba tulu. (Khan, Norregaard 2007: 30) Kõige väiksema tulu saajate tegelikud maksukoormused proportsionaalsele tulumaksusüsteemile üle minnes vähenevad ning see mõjub automaatsele stabiliseerimisele positiivselt.

Khan ja Norregaard (*Ibid.*: 7) analüüsivad ka vastupidist seost maksusüsteemide ja majandustsüklite vahel, uurides maksureforme 2000ndate aastate keskpaiga majanduskasvu kontekstis. Nad leiavad, et majandustsükli faas mõjutab maksusüsteemi reformimise suunda. Nad toovad välja, et majanduskasvu perioodil lõdvendavad riigid eelarvekitsendusi ning maksureformid on suunatud maksumäärade alandamisele. See aga viib automaatsete stabilisaatorite nõrgenemisele ning ebasümmeetrilisele toimimisele majandustsükli jooksul.

Tulusaajaid iseloomustava tunnuseks mõjutab tulumaksusüsteemi stabiliseerivat efekti tulusaajate jaotus tulurühmades, sest tulurühmade lõikes on tarbimise muutuse osakaal kasutada oleva tulu muutusest erinev. Füüsilise isiku tulumaksumäära ajutine langus kõrgema tulu saajatel ei muuda palju nõudlust, sest kõrgema tulu saajate tarbimise muutuse osakaal kasutada oleva tulu muutusest on väiksem kui keskmise- ja madalama tulu saajate puhul (Auerbach, Feenberg 2000: 5). Tarbijatena on inimestel pikaajaline planeerimishorisont ning ajutistel maksukoormuse muutustel on väike efekt kõrgema tulu saajate kasutatavale tulule. Seevastu tulumaksumäära langusel madalama tulu saajate hulgas on suurem efekt nõudlusele, sest sellised tulusaajad kulutavad suurema tõenäosusega igast maksuvähendusest saadava lisaraha tarbimisele ning see kehtib ka ajutiste maksumuutuste suhtes. (Arnold *et al.* 2011: 64, 72-73) Vastupidine avaldub tulumaksumäära tõusmisel kui madalama tulu saajad, kel on sageli likviidsuspiirangud, reageerivad maksutõusudele tarbimise vähendamisega, sest neil ei ole võimalik võtta laenu, et kompenseerida kasutatava tulu langust (Raudsaar 2011: 12). Tulumaksumäära ja maksukoormuse muutuse stabiliseeriv efekt sõltub tulusaajate jaotusest tulurühmades ning efekt on suurem, kui muutus puudutab suhteliselt rohkem madalama tulu saajaid (Jappelli, Pistaferri 2010: 503). Baunsgaard ja Symansky (2009: 10) toovad välja, et

proportsionaalse maksusüsteemi puhul on automaatsete stabilisaatorite efektiivsus seda suurem, mida suurem osakaal tulusaajatest on tulurühmas, mille tulud ületavad vahetult maksuvaba piirmäära.

Kui maksusüsteem on stabiilne, siis tõstavad inflatsioon ja SKP kasv tulusaajad kõrgemasse tuluvahemikku ning suurendavad maksumaksjate hulka nende arvelt, kelle tulu eelnevalt maksuvabast piirmäärast allapoole jäi (De Kam *et al.* 2003: 81). Kui selle tulemusena suureneb maksu piirmäär kõrgemasse tuluvahemikku liikunud tulusaajatel, on tegu automaatse stabilisatsiooniga. Dolls *et al.* (2010: 25) toovad välja, et tulenevalt positiivsest korrelatsioonist inimeste tulude ja valitsussektori kulude vahel, on stabilisaatorid efektiivsemad riikides, kus on inimese kohta kõrgem sissetulek.

Tulusaajaid ning ka tulumaksusüsteemi iseloomustava tunnuseksena mõjutab tulumaksu efektiivsust automaatse stabilisaatorina tegelik maksukoormus ehk tulusaajate efektiivne maksumäär. Crespo-Cuaresma *et al.* (2003: 16) jõuavad järeldusele, et riikides, kus on suur maksukoormus, suurendab maksude alandamine maksusüsteemi efektiivsust üheaegselt majanduse volatiilsuse vähendamisega. Selle põhjal suurendab automaatset stabilisatsiooni füüsilise isiku tulumaksukoormuse alandamine kõrge maksukoormuse puhul. Teisest küljest suurendab automaatset stabilisatsiooni progressiivsuse suurendamine, mis aga tõstab kõrgema tulu saajate maksukoormust (või jätab samaks, kui madalama tulu saajate maksukoormus väheneb). Seega, keskmise maksukoormuse alandamiseks ja progressiivsuse suurendamiseks tuleb kõrgema tulu saajate maksukoormust pisut tõsta või jätta samaks ning alandada madalama tulu saajate maksukoormust sel määral, et keskmine maksukoormus väheneb.

Füüsilise isiku tulumaksukoormuse alandamine on kooskõlas majandusteoorias levinud seisukohaga, et tarbimismaksude suurendamisel ja tööjõumaksude vähendamisel on positiivne mõju pikaajalisele majanduse kasvutrendile. Maksukoormuse vähendamist toetab empiiriline uurimustöö 21 OECD riigi kohta, tuues välja, et suurem füüsilise isiku tulumaks on kahjulik majanduskasvule (Arnold *et al.* 2011: 64, 71, 76). Baungsaard ja Symansky (2009: 8) toovad välja, et muutes maksustruktuuri nii, et kaudsete maksude osakaal SKPs väheneb ja füüsilise isiku tulumaksu osakaal suureneb, suurenevad ka automaatsed stabilisaatorid. See seisukoht on vastuolus eelnevaga, sest automaatsete stabilisaatorite ülesanne on samuti pikaajalise stabiilse majanduskasvu

tagamine. Seega pole maksustruktuuri puudutavate seisukohtade osas majandusteadlaste seas üksmeelt.

Maksukoormuse analüüsimisel ei ole nominaalsed maksumäärad parimaks näitajaks. Tulurühmade tegeliku maksukoormuse leidmisel tuleb arvestada ka maksusoodustusi (Piketty, Saez 2007: 4). Mahaarvamised ei ole kättesaadavad kõigile tulurühmadele ning nendega kaasneb reeglina rohkem kasu suurema tulu saajatele. Mahaarvamised jagunevad maksuvabastusteks, mida saavad kasutada enamik tulurühmadest, ja maksuvähendusteks, mis tehakse maksubaasist lähtuvalt ja on progressiivse maksusüsteemi puhul seotud tulusaajate maksu piirmääraga. Mõlemad mahaarvamiste võimalused on kasulikud suurema tulu saajatele ja madala tulu saajatele, eriti neile, kes teenivad alla maksuvaba tulu piiri, kasu ei kaasne – nemad mahaarvamisi rakendada ei saa. See muudab mahaarvamised tsüklilisust võimendavaks, sest majanduskasvu ajal liigub rohkem tulusaajaid kõrgemasse tulurühma. (Baunsgaard, Symansky 2009: 9-10)

Alternatiivne maksusoodustus mahaarvamistele on maksukrediit. Maksukrediidi suurus ei ole mõjutatud tulusaaja maksu piirmäärast (De Kam *et al.* 2003: 73). Maksukrediidi eelis mahaarvamisevõimaluste ees seisneb selles, et seda saavad rakendada ka madala tulu saajad ja inimesed, kel tulusid pole. Maksukrediit võib olla toetus madala tulu saajatele, maksukrediiti võib saada laste pealt – maksukrediitidega saab aidata kaasa mitmete sotsiaalpoliitiliste eesmärkide täitmisele. Maksukrediidid toimivad ülekannetena majanduslanguse ajal, siluvad inimeste tulusid ja tarbimist ning läbi selle toetavad maksusüsteemi rolli automaatse stabilisaatorina (Batchelder, Goldberg 2008: 10). Eelnevast tulenevalt on maksusüsteemi stabiliseeriv efekt suurem, kui tulumaksusüsteemi iseloomustavad mitmed maksukrediidid ning vähem suurema tulu saajatele suunatud mahaarvamisi. Muudatused maksusüsteemis stabiilse majandustsükli toetamiseks peavad olema suunatud mahaarvamiste vähendamisele ja sotsiaalselt väärtustatud maksukrediitide suurendamisele.

Üheks võimaluseks suurendada tulumaksusüsteemi stabiliseerivat efekti on fikseerida eelnevalt kohustus kindlate maksumäärade kohandamiseks teatud majandustingimuste korral. Selle võimaluse puhul on keeruline määrata täpset kriteeriumi maksumäära muudatuse tööle rakendumiseks ning kindlustada, et maksumäärad on vabad

poliitilistest manipulatsioonidest. Lisaks on keeruline säilitada stabilisatsiooni automaatsust. (Public ... 2010: 22-23)

Eelnevat kokku võttes soodustavad füüsilise isiku tulumaksusüsteemi stabiliseerivat efekti järgmised maksusüsteemi ja tulusaajaid iseloomustavad tunnused.

- Tulumaksusüsteemi ja efektiivse maksumäära suurem progressiivsus, mida aitavad saavutada:
  - kõrgem maksu piirmäär,
  - negatiivse maksuna käituvate maksusoodustuste suurendamine,
  - maksustamisbaasi laiendamine, mis vähendab paremal järjel olevate tulusaajate maksusoodustusi,
  - nominaalse maksumäära alandamine madala tulu saajate hulgas.
- Nominaalse maksumäära kombineerimine maksuvaba piirmääraga proportsionaalse maksusüsteemi puhul.
- Kõrge maksuvaba tulu piirmäär.
- Tulusaajate jaotus tulurühmades nii, et tulusaajate arv maksuvaba tulu piiril on suur.
- Maksukrediitide kasutusele võtmine mahaarvamiste asemel.
- Tegelik maksukoormuse ehk efektiivse maksumäära alanemine.
- Tulusaajate jaotus tulurühmades nii, et väiksema tuluga ning likviidsuspiirangutega inimesi on suhteliselt rohkem.

Käsitledes füüsilise isiku tulumaksu automaatsete stabilisaatorite ja viimase majanduskriisi raamistikus, on stabiilse majanduskasvu toetamiseks ning kriisist paranemiseks lootustandvaim maksumuudatus tulumaksu vähendamine madalaima tulu saajatel, sest see stimuleerib nõudlust, ajendab töötama ning vähendab tulude ebavõrdsust (Arnold *et al.* 2011: 76).

Tulumaksusüsteemi stabiliseeriva efekti toetamiseks tuleb eelkõige suurendada maksusüsteemi progressiivsust, kuid seda tehes pidada silmas, et progressiivsuse suurendamine toob kaasa ka negatiivseid tagajärgi majandusele. Stabiliseerimiseesmärgiga koosõlas olevad maksureformid peavad olema suunatud madalama tulu saajate tegeliku maksukoormuse vähendamisele. Peatükis 2.2 järgneb ülevaade

tulumaksusüsteemide arengust Euroopas ning hinnang vastavate arengute kooskõlale eelnevalt toodud käsitlusega tulumaksusüsteemi rollist stabilisaatorina.

## 2.2. Tulumaksusüsteemide arengusuunad Euroopa riikides

Euroopa Liidu riikide tulumaksusüsteemides viidi 2000ndate aastate majanduse kiire kasvu ja sellele järgnenud majanduskriisi<sup>10</sup> perioodil läbi mitmeid muudatusi. Tulumaksusüsteemide reformimine mõjutas läbi automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse muutmise majandustsükleid.

Automaatsete stabilisaatorite efektiivne ning sümmeetriline toimimine majandustsükli jooksul hoiab ära majanduse ülikiire kasvu perioodid ning majanduskriisid. 2000ndate keskpaiga majanduse kiirele kasvule järgnes aga majanduskriis, mis osutus tõsisemaks kriisiks pärast Suurt Depressiooni 1930ndatel aastatel (Romer 2011: 16). Kriisi sügavus avaldus 2009. aastal, kui majanduse reaalkasv erinevates Euroopa Liidu riikides oli vahemikus miinus 18 protsenti (Lätis) kuni 1,7 protsenti (Poolas) (Taxation ... 2011: 17). Majanduskriisi tingimustes soovitasid mitmed institutsioonid, sealhulgas Euroopa Komisjon ja Rahvusvaheline Valuutafond, pöörata tähelepanu ja rakendada efektiivsemalt tööle automaatsed stabilisaatorid (Public ... 2012).

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse mõjutegureid tutvustati peatükis 1.2. Neist teguritest saavad riigid mõjutada valitsussektori kulude osakaalu SKPs ja maksusüsteemi, millel mõlemal on lisaks automaatsele stabilisatsioonile täita ka muid eesmärke. Deburn *et al.* (2008: 59) andmete põhjal on euroala valitsussektori kulud keskmiselt üle 45 protsenti SKPst ja nende arvutuste kohaselt valitsuse kulude edasine suurendamine majanduse volatiilsust praktiliselt ei vähenda ega anna automaatse stabilisatsiooni mehhanismile oluliselt midagi juurde. Euroopa Liidu riikides on automaatsete stabilisaatorite seisukohalt suurema mõjuga muudatused maksusüsteemides. Peatükis 2.1 toodu põhjal on automaatsed stabilisaatorid efektiivsemad

---

<sup>10</sup> Vaatamata sellele, et kriisi alguseks loetakse erialases kirjanduses kohati 2007. aastat, mil keskpangad sekkusid Ameerika pangasüsteemi likviidsusesse, käsitletakse käesolevas töös kriisi algusena 2008. aastat, mil läks pankrotti Lehman ja Brothers ning mil sai alguse kahanev või negatiivne majanduskasv mitmetes riikides pikema perioodi (mitme kvartali) vältel. 2010. aastal probleemidega Kreekas alanud Euroopa võlakriisi ei loeta käesolevas töös enam majanduskriisiks, sest enamikes riikides taastus 2010. aastaks positiivne majanduskasv. Seega käsitletakse majanduskriisi perioodina aastaid 2008 kuni 2010.

tulumaksu suurema progressiivsuse korral. Samas arvavad osad autorid, et füüsilise isiku tulumaksu progressiivsuse suurendamine küll tõstab automaatsete stabilisaatorite efektiivsust, kuid ei ole parim viis efektiivsuse tõstmiseks. Järgnevalt vaadeldakse Euroopa Liidu riikide maksumuudatuste mõju progressiivsusele, automaatsete stabilisaatorite toimimisele ja majandustsüklitele.

Vaatamata progressiivsema tulumaksu eelistele stabiliseerimiseesmärgi täitmisel, vähendati kriisieelsel perioodil tulumaksusüsteemide progressiivsust, sealhulgas maksuastmeid ja maksu piirmäärasid, maksukoormuse alandamise ning maksusüsteemi efektiivsuse suurendamise eesmärgil (De Kam *et al.* 2003: 75; Khan, Norregaard 2007: 10; Owens 2006: 133, 139). Mitmed riigid läksid maksusüsteemi administreerimise lihtsustamiseks ja maksumaksjate maksukäitumise parandamiseks progressiivselt maksusüsteemilt üle proportsionaalsele (Baunsgaard, Symansky 2009: 10; Keen *et al.* 2006: 37). Tulumaksusüsteemi proportsionaalse maksumääraga võttis 2004. aastal kasutusele Slovakkia, 2005. aastal Rumeenia ja 2008. aastal Bulgaaria ja Tšehhi (Tarras-Wahlberg 2009: 18). Sloveenia vähendas alates 2006. aastast maksumäärasid ja tulurühmade arvu (Taxation ... 2011: 248).

Agnello ja Cimadomo (2009) analüüsisid eelarvet mõjutavaid muudatusi 27 Euroopa Liidu riigi seadusandluses perioodil 1998-2008 (riikide puhul, kes liitusid Euroopa Liiduga pärast 1998. aastat, vaadeldi perioodi liitumise aastast kuni aastani 2008). Nad tõid välja, et automaatsetel stabilisaatoritel ei lastud toimida sümmeetriliselt kogu majandustsükli jooksul. Majanduse kiire kasvu perioodil piirati automaatsete stabilisatsiooni diskreetse fiskaalpoliitika otsustega. Muudatused, millega alandati füüsilise isiku tulumaksu progressiivsust, aitasid kaasa majanduse ülekuumenemisele. (*Ibid.*: 23) Alates 2008. aasta kriisist ei saa progressiivsuse vähendamise trendi enam välja tuua - mitmetes Euroopa Liidu riikides oli suund tulumaksusüsteemide progressiivsuse suurendamisele.

Mõneti erandlikuks näiteks on siinkohal Ungari, kes esmalt vähendas tulumaksusüsteemi progressiivsust, asendades 2011. aastal progressiivse maksusüsteemi proportsionaalsega, kuid otsustas siiski veel samal aastal progressiivsust suurendada ja minna astmelisele maksusüsteemile tagasi. Maksusüsteem muudeti 2011. aasta lõpul ajutiselt progressiivseks ehk teatud tulutasemest alates lisati ajutiselt kõrgem

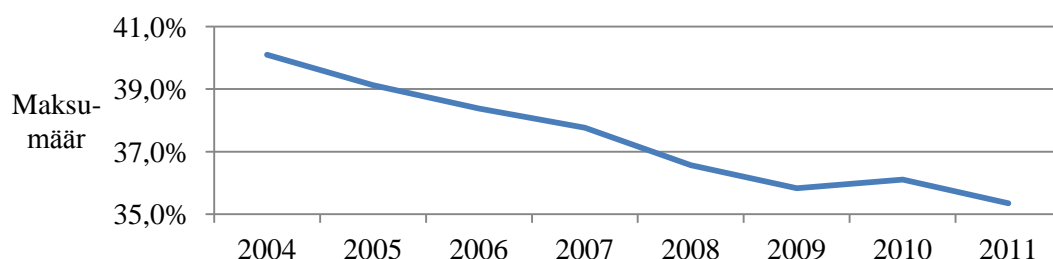
maksumäär, millest saadud tulu jaotatakse neile, kes sattusid halvimasse olukorda seoses proportsionaalsele maksusüsteemile üleminekuga (Hungary ... 2012).

Kriisijärgselt reformis maksusüsteemi progressiivsuse suurendamise suunas ka Slovakkia. Kui kuni kriisini oli Slovakkia tulumaksusüsteem üks proportsionaalsemaid – seda iseloomustas proportsionaalne maksumäär ning vähe mahaarvamisi, siis pärast kriisi suurendas Slovakkia maksusoodustusi. Slovakkia on üks väheseid riike, kes rakendas maksimaalselt Euroopa majanduse elavdamise kavaga (*European Economic Recovery Plan*) ette nähtud kriisivastaseid meetmeid ja lubas automaatsetel stabilisaatoritel täiel määral toimida. (Taxation ... 2011: 56, 244) Alates 2012. aasta märtsist, kui valimistel saavutasid edu vasakpoolsed, on Slovakkial eesmärk minna üle progressiivsele maksusüsteemile, kus kõrgema tulu saajatele kehtestatakse kõrgem nominaalne maksumäär (Santa, Winfrey 2012).

Tulumaksusüsteemi progressiivsust saab suurendada tõstes kõrgema tulu saajate maksumäärasid. 2010. aastal tõstis Suurbritannia suurima tulu saajate maksumäära 50 protsendini ja Kreeka 5 protsendipunkti võrra. 2011. aastal tõstsid maksumäära Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Portugal ja Soome. 15 vanemas Euroopa Liidu liikmesriigis tõsteti aastatel 2010-2011 kõrgeima tulu saajate maksumäära keskmiselt pool protsendipunkti ning 2011. aastal oli kõrgeim maksumäär keskmiselt 48,1 protsenti. Ida-Euroopa riikides pigem alandati tulumaksumäärasid. Vahemikul 2007-2009 langetas Leedu kõrgeima tulu saajate maksumäära 12 protsendipunkti ning 2011. aastal langetas Ungari maksumäära 40 protsendilt 16 protsendini. 12 uuemas Euroopa Liidu liikmesriigis langetati aastatel 2010-2011 maksumäära keskmiselt 1,9 protsendipunkti ning 2011. aastal oli kõrgeim maksumäär keskmiselt 23,3 protsenti. Kõrgeimad füüsilise isiku maksumäärad 2011. aastal olid Rootsis, Belgias ja Hollandis (kõik üle 50 protsendi) ja madalaimad Bulgaarias, Tšehhis ja Leedus (vastavalt 10, 15 ja 15 protsenti). Euroopa Liidu keskmine kõrgeima tulu saajate maksumäär kriisi ajal oluliselt ei muutunud. (Taxation ... 2011: 31-32, 100)

Eelnevat kinnitab joonis 2. Jooniselt on näha, et Euroopa Liidu keskmine kõrgeima tulu saajate maksumäär langes vaadeldaval perioodil. Langustrend jätkus ka 2009. aastal. Kui 2010. aastal oli näha kõrgeimates maksumäärades väike tõus (0,3 protsendipunkti), siis 2011. aastal jätkus taas langustrend (suurel määral tänu Ungari maksureformile).

Seega, kriisieelsel perioodil kõrgeimate maksumäärade keskmine langes ning progressiivsus vähenes, kuid 2010. aastal maksumäärade keskmine tõusis ning progressiivsus suurenes.



**Joonis 2.** Füüsilise isiku tulumaksu riigi tasandi kõrgeim maksumäär Euroopa Liidu riikides keskmiselt aastatel 2004-2011 (autori koostatud Bedell 2011; KPMG's ... 2010: 8; Personal ... 2011; Taxation ... 2010: 3; Taxes ... 2011 baasil).

Esimestes eurosooniga liitunud riikides Kesk- ja Põhja-Euroopas teostati Dinu *et al.* (2011: 615-616) andmetel aastatel 1990 kuni 2009 vastutsüklilist diskreetset fiskaalpoliitikat ning ka automaatsed stabilisaatorid toimisid vastutsükliliselt. Dinu *et al.* (2011) ja Agnello ja Cimadomo (2009) uurimusi võrreldes saab järeldada, et majanduse ebastabiilsust suurendanud fiskaalpoliitikat teostasid Euroopa Liidu riigid, kes liitusid eurosooniga hiljem või pole sellega veel liitunud. Ülejäänud riigid (vanemad Euroopa Liidu riigid Kesk- ja Põhja- Euroopas) teostasid vastutsüklilist fiskaalpoliitikat (diskreetset ja automaatset). Viimati nimetatud kattuvad suuremas osas riikidega, kus majanduskriisi tingimustes kõrgeimate tulusaajate maksumäärasid tõsteti.

Tulumaksusüsteemide arengusuundi ja progressiivsust kirjeldavad lisaks maksumäärale maksusoodustused. Lisas 1 on tabel maksusoodustuste muutmise kohta Euroopa Liidu riikides alates 2008. aastast. Toodud on vastava riigi tulumaksusüsteem (progressiivne või proportsionaalne), maksumäära, mahaarvamiste ja maksukrediidi muutumise suund (suurenemine või vähenemine) ning mõningad märkused veerus täpsustused.

2011. aasta lõpu seisuga kasutasid Euroopa Liidu liikmesriikidest maksumäära mõttes proportsionaalset tulumaksusüsteemi seitse riiki: Bulgaaria (maksumäär 10 protsenti), Eesti<sup>11</sup> (21 protsenti), Leedu (15 protsenti), Läti (25 protsenti), Tšehhi (15 protsenti),

<sup>11</sup> Ülevaade Eesti tulumaksusüsteemi arengust järgneb peatükis 2.3.

Rumeenia (16 protsenti) ja Slovakkia (19 protsenti). Aastatel 2008-2011 vähendasid neist riikidest progressiivsust Leedu ja Tšehhi – Leedu vähendas maksumäära ning mahaarvamisi ja Tšehhi maksukrediite. Maksusüsteemi tegid progressiivsemaks kolm riiki - mahaarvamisi madalama tulu saajatel suurendasid Bulgaaria, Läti ja Slovakkia. Rumeenia tulumaksusüsteemi progressiivsust ei muutnud. Seega, proportsionaalse maksusüsteemiga Euroopa Liidu riigid muutsid maksusüsteemide progressiivsust vähe.

Progressiivse tulumaksusüsteemi progresseeruvust suurendavad madala tulu saajate maksusoodustuste suurendamine ja nominaalsete maksumäärade alandamine, maksu piirmäärade tõstmine ning kõrgema tulu saajate maksubaasi laiendamine. Progressiivse tulumaksusüsteemiga Euroopa Liidu riikidest vähendasid nominaalseid maksumäärasid (kas kõigil või madalama tulu saajatel) kaheksa riiki ja suurendasid kõrgema tulu saajatel seitse riiki. Seega muutusid maksumäärad pigem progressiivsemaks.

Progressiivse maksusüsteemiga riikidest suurendasid mahaarvamisi 11 riiki ja vähendasid kuus riiki. Huvitavaks näiteks on siinkohal Küpros, kes suurendas mahaarvamisi (maksuvaba tulu) sellisel määral, et suur osa tulusaajaid tulumaksu tasuma ei pea. Maksukrediite suurendasid kaheksa riiki ja vähendasid kaks riiki. Mitmed progressiivse maksusüsteemiga riigid asendasid mahaarvamised maksukrediitidega, mis nagu eelnevalt toodud, suurendab automaatseid stabilisaatoreid üheaegselt majanduskasvu toetamisega (näiteks Portugal, Iirimaa, Itaalia ja Luksemburg). Enamik suurendatud maksusoodustustest olid seotud peredega ning mõned olid suunatud madala tulu saajatele. Mõnes riigis said maksusoodustusi juurde kõik tulusaajad. Mitmed riigid seadsid maksureformidega soodsamasse olukorda lastega pered (näiteks Austria, Holland, Luksemburg, Läti, Malta, Portugal, Saksamaa, Ungari, ka Eesti – kuigi vaid aastaks 2008), kuid oli ka vastupidiseid näiteid – Hispaania suurendas kriisi mõjudega tegelemisel lastega perede maksukoormust, kaotades maksukrediidi lapse sünni korral, kuid võttis kasutusele maksukrediidi majapidamiste ostujõu toetamiseks.

Mitmed Euroopa Liidu riigid vähendasid madalama või keskmise tulu saajate maksukoormust. Näiteks Belgias suurendati mahaarvamiste võimalusi madalama ja keskmise tulu saajatel; Leedus muudeti maksuvaba tulu piiri, mis tulu kasvades väheneb ning mida teatud tulust alates enam rakendada ei saa; Prantsusmaal vähendati madalama tulu

saajate maksu ajutiselt 2/3 võrra ja ka Ungaris vähendati madala tulu saajate maksukoormust. Mõned riigid suurendasid kõrgema tulu saajate maksukoormust, tõstes kõrgeima tuluastme maksumäära või vähendades selle astme tulusaajate mahaarvamisi.

Euroopa Liidu riigid tõstsid majanduskriisi perioodil füüsilise isiku tulumaksusüsteemi progressiivsust. Selleks tõsteti kõrgema tulu saajate nominaalseid maksumäärasid rohkem kui madalama tulu saajatel, kelle nominaalseid maksumäärasid sageli hoopis langetati. Lisaks suurendati madala tulu saajate maksusoodustusi rohkem kui kõrgema tulu saajate maksusoodustusi. Eelneva põhjal võib öelda, et tulumaksusüsteemide arengusuunad Euroopa Liidu riikides majanduskriisi ajal olid kooskõlas peatükis 2.1 tooduga ning muudatused maksusüsteemides olid automaatsete stabilisaatorite teoreetilise käsitluse põhjal tulumaksusüsteemi stabiliseerivat efekti soodustavad. Progressiivsust suurendasid rohkem riigid, kus kehtib progressiivne tulumaks maksumäära mõttes – peamiselt Kesk- ja Põhja-Euroopa riigid. Kuna suurem progressiivsus (teatud piirini) suurendab automaatsete stabilisaatorite efektiivsust, siis võib teoreetilise käsitluse põhjal eeldada, et Kesk- ja Põhja-Euroopa riikides olid automaatsed stabilisaatorid efektiivsemad.

Majanduskriisi tingimustes ei saanud mitmed riigid lubada vaid automaatsete stabilisaatorite toimimist ja pidid lisaks kasutusele võtma diskreetse fiskaalpoliitika, mille meetmetega muudeti tulumaksusüsteeme. See viitab asjaolule, et eelnevalt ei olnud automaatsetel stabilisaatoritel lastud kogu majandustsükli jooksul sümmeetriliselt toimida ning need osutusid ebaefektiivseteks. Deburn ja Kapoor (2010: 30) kinnitavad, et automaatsetel stabilisaatoritel kui fiskaalse stabilisatsiooni kanalil on piirangud - automaatsed stabilisaatorid võivad olla ebapiisavad suure majanduskriisi või poliitika instrumentide ja tarbimist siluvate võimaluste piiratuse korral. Riigid peaksid laiahaardelise majanduskriisi korral suurendama automaatseid stabilisaatoreid, pidades meeles, et suurtel stabilisaatoritel on samuti kulud – stabilisaatorite suurus on laias laastus määratud riigi valitsussektori osatähtsusega SKPs ja majanduskasvu potentsiaal on vahetuskaup stabilisaatorite suurendamisele. Euroopa Komisjon toob välja, et tänu muudatustele maksusüsteemides kriisi ajal, olid automaatsed stabilisaatorid majanduse stabiliseerimisel 2009. ja 2010. aastal efektiivsemad diskreetse poliitikaga saavutatust (Public ... 2010: 22).

Kriisiaegsete tulumaksumuudatuste mõju majandustsüklile Euroopa Liidus käesoleva töö autorile teadaolevalt siiani otseselt analüüsitud pole. Cloyne (2011) analüüsis maksureformide mõju majandustsüklile Suurbritannias, kuid kasutas andmeid perioodi 1945-2009 kohta, ei võtnud arvesse kõiki maksusoodustusi ning kaasas analüüsi ka teised maksud peale füüsilise isiku tulumaksu. Cloyne (*Ibid.*: 27) jõudis järeldusele, et maksumuudatused mängisid vaatlusalusel perioodil Suurbritannia majandustsüklite juures olulist rolli ning maksualandused suurendasid majanduskasvu.

Dolls *et al.* (2010) hindasid mikrosimulatsiooni mudelitega 2008. aasta (ja mõnel puhul 2009. aasta) andmete põhjal automaatsete stabilisaatorite, peamiselt füüsilise isiku tulumaksusüsteemi, efektiivsust kasutada oleva tulu ja nõudluse tasandamisel majandusšokkide korral. Nad leidsid, et Euroopa Liidus pehmedavad maksusüsteemid muutust kasutada olevas tulus 38 protsenti sissetulekušokist (võrdluseks USA 32 protsenti) ning see stabiliseerib nõudlust 4 kuni 22 protsenti (sõltuvalt meetodist, mida kasutatakse likviidsuspiirangute hindamiseks ja likviidsuspiirangutega majapidamiste osakaalust). Vaadeldes ainult füüsilise isiku tulumaksu, on Euroopa Liidu riikidest väiksem kasutada oleva tulu stabiliseerimiseefekt Eestis, kus tulumaksusüsteem võtab enda kanda sissetulekušoki puhul 25 protsenti, ning suurim Taanis, kus vastav näitaja on 56 protsenti. Muude näitajate poolest sarnaste riikide puhul (näiteks Taani ja Rootsi) on stabiliseerimiseefekt suurem progressiivsema füüsilise isiku tulumaksusüsteemi korral. Kõrgem sissetulek (ühe inimese kohta) on seotud efektiivsemate stabilisaatoritega ja suurem avatus vähem efektiivsete stabilisaatoritega. Ida- ja Lõuna-Euroopa riikides on automaatsed stabilisaatorid väiksemad kui Kesk- ja Põhja-Euroopas. Stabilisaatorite suurus ei korreleeru diskreetse fiskaalpoliitika meetmete suurusega. Eelneva põhjal leiavad Dolls *et al.* (2010), et Euroopa Liidu riigid tervikuna ei võtnud majanduskriisile vastu minnes ning tulumaksusüsteeme muutes arvesse teoreetilist käsitlust automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse osas. (*Ibid.*: 3-4, 24-25, 28-30) Vähem efektiivsete automaatsete stabilisaatoritega riigid ei kasutanud kriisi mõju pehmendamiseks rohkem diskreetse fiskaalpoliitika meetmeid ning majandustsükkel peaks olema neis riikides (sealhulgas Eestis) rohkem volatiilne.

Euroopa Liidu riikide tulumaksusüsteemides saab eristada kaht riikide gruppi. Esimese grupi moodustavad Euroopa Liidu ja eurotsooniga varem liitunud riigid peamiselt Kesk-

ja Põhja-Euroopas (mõnes uurimuses ka Lõuna-Euroopa riigid). Neis riikides olid automaatsed stabilisaatorid efektiivsed ja diskreetne fiskaalpoliitika vastutsükliline juba kriisieelsel perioodil ning kriisi ajal suurendati tulumaksusüsteemide progressiivsust, mis teoreetilise käsitluse põhjal soodustas automaatsete stabilisaatorite efektiivsust. Teise grupi moodustavad ülejäänud Euroopa Liidu riigid. Nendes riikides vähendati kriisieelsel perioodil tulumaksusüsteemide progressiivsust reformidega, mis suurendasid majanduse tsüklilisust. Automaatsed stabilisaatorid olid neis riikides väiksemad ja kriisi ajal pigem alandati füüsilise isiku tulumaksumäärasid. Seega peaks erinevates Euroopa Liidu riikides 2012. aastaks olema lõhe automaatsete stabilisaatorite efektiivsuses suurem kui Dolls *et al.* (2010) analüüsis. Grupeerides riike maksusüsteemi alusel, selgus, et majanduskriisi perioodil suurendasid maksusüsteemi progressiivsust astmelise maksumääraga riigid ning proportsionaalse maksusüsteemiga riigid muutsid progressiivsust vähe.

Üldistades tulemusi kogu Euroopa Liidule, oli enne majanduskriisi suund tulumaksusüsteemide progressiivsuse vähendamisel. Majanduskriisile vastu minnes oli automaatsete stabilisaatorite efektiivsus väike ja tuli kasutada diskreetse fiskaalpoliitika meetmeid. Kriisi ajal tulumaksusüsteemide progressiivsust suurendati ja teoreetilise kirjanduse põhjal võib eeldada, et kriisi lõpuks oli automaatsete stabilisaatorite efektiivsus tänu maksureformidele suurem kui kriisi alguses.

Eelneva taustal antakse peatükis 2.3 ülevaade Eesti tulumaksusüsteemist ning selle arengust automaatsete stabilisaatorite kontekstis. Küsimuseks on, kas Eesti tulumaksusüsteemis tehtud muudatused on teoreetilise kirjanduse põhjal stabiliseerimisesmärgiga kooskõlas või mitte.

### **2.3. Eesti tulumaksusüsteem ja selle areng**

Kuna Eesti füüsilise isiku tulumaksu keskkond oli enne liitumist Euroopa Liiduga stabiilne ja detailsed andmed tulumaksu kohta on Maksu- ja Tolliameti kodulehel kättesaadavad alates 2004. aastast, käsitletakse järgnevalt tulumaksusüsteemi arengut aastatel 2004 kuni 2010. 2011. aasta tuludeklaratsioonide andmed ei olnud käesoleva magistritöö kirjutamise ajal veel kättesaadavad. Vaatluselust perioodi iseloomustab suur majandusaktiivsuse kõikumine. Kui Euroopa Liidus keskmiselt kõikus majanduse

reaalkasv vaatlusalusel perioodil vahemikus -4,3 kuni 3,3 protsenti, siis Eesti SKP reaalkasv kõikus vahemikus -14,3 kuni 10,1 protsenti (Real ... 2012). Vaid Läti SKP reaalkasvu standardhälve oli suurem kui Eestil ning seega oli Eesti majanduse volatiilsus vaatlusalusel perioodil üks suuremaid Euroopa Liidus.

Arvestades, et efektiivsed automaatsed stabilisaatorid hoiavad ära majandusaktiivsuse suured kõikumised ja et Eesti majanduse volatiilsus oli suur, on stabilisaatorid Eestis esmapilgul väheefektiivsed. Ka peatükis 2.2 toodud uurimuste põhjal on Eesti tulumaksusüsteem vähese majandustsükli stabiliseeriva efektiga, võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega. Teoreetilise käsitluse põhjal võib väheefektiivsetel stabilisaatoritel olla mitu põhjust. Esiteks on Eestis väike sissetulek inimese kohta võrreldes Kesk- ja Põhja-Euroopa riikidega. Lisaks on Eesti väike ja avatud majandusega riik. Eelnevates peatükkides toodu põhjal mõjutab stabilisaatorite efektiivsust enim aga tulumaksusüsteem ning selle progressiivsus.

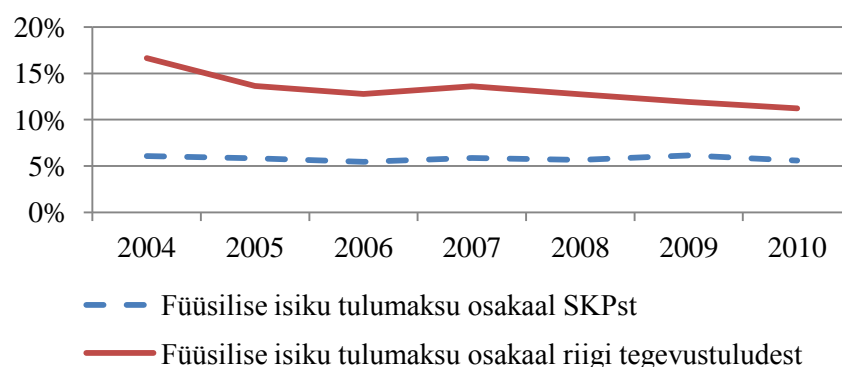
Peatükis 1.3 tutvustatud Hall-Rabushka proportsionaalne tulumaksusüsteem ei ole kogumalus kasutusel üheski riigis. Eesti tulumaksusüsteem on aga väga sarnane nimetatule ning füüsilise isiku tulu maksustamise osas vastab Eesti tulumaksusüsteem Hall-Rabushka süsteemile. Eesti tulumaksusüsteemi võib käsitleda proportsionaalsena. Tulumaksusüsteemi iseloomustab proportsionaalne maksumäär ning erinevad maksusoodustused. Vaatamata sellele, et nominaalne maksumäär on konstante, lisavad maksuvaba tulu ja teised maksusoodustused maksusüsteemile progressiivsust, sest tulu suurenedes maksu piirmäär suureneb.

Eestis hakkas proportsionaalne tulumaksusüsteem kehtima aastast 1994 ning maksumääraks seati 26 protsenti nii füüsilise- kui juriidilise isiku tulule. Alates 2000. aastast kehtiv tulumaksuseadus on formaalselt kolmas tulumaksuseadus taasiseseisvunud Eesti ajaloos. Tulumaksuseadusesse on koondatud kaks iseseisvat maksu – füüsilise isiku tulumaks ja juriidilise isiku tulumaks. Eesti tulumaksusüsteem erineb muudes riikides kasutatavast eelkõige juriidilise isiku tulumaksu poolelt – juriidilise isiku maksukohustus on nihutatud kasumi teenimise hetkelt kasumi jaotamise hetkele. (Huberg *et al.* 2011: 74-75)

Füüsilise isiku tulu Eesti tulumaksuseaduse mõttes on tagastamatu rahaliselt hinnatav tulu, mille tulemusena isiku vara suureneb. Tulu tõlgendamisel lähtutakse majandustegevuse tulu teooriast, mille kohaselt maksustatakse ainult lisaväärtust loovast tegevusest saadud tulu ning jäetakse tulu hulgast välja tarbimise käigus tekkivad juhuslikku laadi tulud (näiteks margikogu müük). Teooriat rakendatakse läbi maksusoodustuste loetelu. (Huberg *et al.* 2011: 87). Tulumaksuga maksustatakse järgmised füüsilise isiku tululiigid: palgatulu, ettevõtlustulu, kasu vara võõrandamisest, renditulu ja litsentsitasud, intressid, dividendid, pensionid, stipendiumid, toetused, preemiad, hasartmänguvõidud, kindlustushüvitised, väljamaksed pensionifondist ning madala maksumääraga territooriumil asuva juriidilise isiku tulu (Tulumaksuseadus §12 lg 1).

Füüsilise isiku tulu maksustamise periood on aasta. Maksustatakse saadud tulu, millest arvatakse tulumaks maha. Tulumaksumäär on 21 protsenti. Füüsiliste isikute maksustatavast tulust laekub üldjuhul 11,4 protsenti kohaliku omavalitsuse üksusele ning seda ületav osa ja pensionidelt ning vara võõrandamisest saadud kasult makstud tulumaks laekub riigile. (Tulumaksuseadus §3 lg 1, § 4 lg 1, §5 lg 1) 2010. aastal laekus füüsilise isiku tulumaksu 776 miljonit eurot, millest neljandik laekus riigieelarvesse ja 75 protsenti kohalikesse eelarvetesse (Maksud 2012).

Riigi 2010. aasta konsolideeritud maksutuludest moodustas füüsilise isiku tulumaks 16 protsenti, olles suuruselt kolmas (sotsiaalmaksutulud moodustasid maksutuludest 36 protsenti ja käibemaks 24 protsenti) maksutulu allikas (Riigi ...2011). Riigi tegevustuludest moodustas füüsilise isiku tulumaks 2010. aastal 11 protsenti ning SKPst 5,6 protsenti. Joonisel 3 on toodud tulumaks osakaaluna tegevustuludest ning SKPst aastatel 2004 kuni 2010. Jooniselt on näha, et tulumaksu osa riigi tegevustuludest langes vaatlusalusel perioodil, mis tähendab, et füüsilise isiku tulumaksu tähtsus kõigist tegevustulu liikidest vähenes ning maksukoormust tõsteti füüsiliste isikute tuludelt teistele maksudele. Kuna füüsilise isiku tulumaksu osa SKPst püsis kogu perioodi jooksul samal tasemel, moodustades ligikaudu kuus protsenti SKPst, siis on füüsilise isiku tulumaks siiski tähtis komponent riigi tulude kujunemisel ning majandusprotsesside mõjutamisel.



**Joonis 3.** Füüsilise isiku tulumaksu osakaal SKPst ning riigi tegevustuludest Eestis aastatel 2004-2010 (autori koostatud Majanduse põhinäitajad 2011; Riigi ... 2011 baasil).

Eestis ei rakendata maksukrediiti, kuid on lubatud mitmed mahaarvamised. Rakendatakse nii maksuvabastusi kui maksuvähendusi. Maksuvabastused on tulumaksuvabastused konkreetsetele objektidele. Peamised palgatulule kehtestatud maksuvabastused on seotud erinevate teenistujate ja töötajate kulude hüvitamisega. Lisaks rakendatakse maksuvabastusi seoses isikliku sõiduauto kasutamise hüvitamisega, lapse sünitoetuste maksmisega, puudega inimestele abivahendite muretsemisega, täiend- ja ümberõppekuludega, tervisekahjustuse raviga, diplomaatide esindustasudega, pärandvaraga, väärtpaberitega, kinnisvaraga, rendituludega, litsentsitasudega, intressidega, stipendiumitega ja muuga. (Tulumaksuseadus § 13-22)

Maksuvähendused on mahaarvamised, mis vähendavad maksubaasi. Maksubaasiks loetakse isiku kogutulu ning mahaarvamised tehakse kogutulust, mitte üksikutest tululiikidest. Maksuvähenduste rakendamise tõttu kogumata jäänud tulu moodustas Buldas *et al.* (2011: 249) hinnangul aastatel 2007 kuni 2009 keskmiselt 9 protsenti riigi maksutuludest. Füüsilise isiku tulust lubatakse Eestis teha järgmisi mahaarvamisi: maksuvaba tulu; täiendav maksuvaba tulu lapse ülalpidamise, pensioni ning tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral; eluasemelaenu intressid; koolituskulud; kingitused ja annetused; kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine ja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed. Tulust tehtavad mahaarvamised seoses eluasemelaenu intresside, koolituskulude ja annetustega on piiratud 1920 euroga 2012. aastal ning 50 protsendiga maksumaksja maksustatavast tulust maksustamisperioodil, kuid sellele piirangule lisanduvad maksuvaba tulu (1728 eurot aastas), täiendav maksuvaba tulu

(alates teisest lapsest) lapse ülalpidamise-, pensioni (kuni 2304 eurot aastas) ja tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise (kuni 768 eurot aastas) korral. Kindlustusmaksete ja pensionifondi osakute mahaarvamine on piiratud 15 protsendiga tulust. (Tulumaksuseadus §23-28) Lisaks on abikaasadele ette nähtud võimalus esitada ühisdeklaratsioon, mis tähendab, et deklaratsioonis liidetakse kõik tulud ja mahaarvamised. Ühisdeklaratsioon võimaldab paremini kasutada maksuvabastuste piirmäärasid ning on abikaasadele eriti kasulik siis, kui üks neist ei ole tulu saanud. (Huberg *et al.* 2011: 120) Mahaarvamiste põhimõtete ja maksumäära muutustest annab ülevaate tabel 1.

**Tabel 1.** Füüsilise isiku tulumaksu maksumäärad, maksuvaba tulu ja mahaarvamiste piir Eestis aastatel 2000-2015

Aasta	Maksumäär	Maksuvaba tulu (aastas)		Mahaarvamiste piir aastas (eurodes)
		eurodes	kroonides	
2000	26%	614	9 600	-
2001	26%	767	12 000	-
2002	26%	767	12 000	6 391
2003	26%	767	12 000	6 391
2004	26%	1 074	16 800	6 391
2005	24%	1 304	20 400	3 196
2006	23%	1 534	24 000	3 196
2007	22%	1 534	24 000	3 196
2008-2010	21%	1 726	27 000	3 196
2011	21%	1 728	-	3 196
2012-2014	21%	1 728	-	1 920
2015	20%	1 728	-	1 920

Allikas: autori koostatud Huberg *et al.* 2011: 74-75; Paulus *et al.* 2008: 20; Tulumaksuseadus § 4 lg 1, § 28<sup>2</sup> lg 1; Vabariigi ... 2011 baasil.

Tabelis 1 on toodud maksumäärad, maksuvaba tulu ja mahaarvamiste piir alates kehtiva tulumaksuseaduse vastuvõtmisest aastal 2000. Esimestel aastatel püsis maksumäär muutumatuna ning tulumaksukeskkond oli 2004. aastani stabiilne. Aastatel 2005-2008 toimus tulumaksumäära järkjärguline langetamine ja aastatel 2004 kuni 2008 maksuvaba tulu tõstmine. Aastatel 2009 kuni 2011 püsis tulumaksumäär 21 protsendi juures ning mahaarvamiste piir stabiilne, kuid 2012. aastal piirati tulust tehtavaid mahaarvamisi 3196 eurolt 1920 eurole. Tulumaksumäära järgmine alandamine on valitsusliidu programmis planeeritud aastale 2015.

Lisaks mahaarvamiste piirile muudeti lubatavaid mahaarvamiste liike. 2009. aastast kaotati tulust mahaarvamise õigus välisriigis tasutud sotsiaalkindlustusmaksetele ning 2010. aastast õppelaenuintressidele ja ametiühingu liikmemaksudele ning piirati mahaarvatavaid annetusi (2010. aastast ei saa tulust maha arvata erakondadele tehtud annetusi). Täiendavat maksuvaba tulu suurendati 2006. aastal (alates teisest lapsest), 2008. aastal (alates esimesest lapsest) ja vähendati 2009. aastal (täiendav maksuvaba tulu taas alates teisest lapsest). Seega vaadeldaval perioodil:

- alanes tulumaksumäär,
- suurenes maksuvaba tulu,
- vähenes eluasemelaenu intresside, koolituskulude ja annetuste piir ning
- vähenesid ülejäänud mahaarvamiste liigid.

Tulumaksusüsteemis sisalduv stabiliseerimismehhanism on efektiivsem, kui tulumaksusüsteem on progressiivsem. Maksuvaba tulu suurendamine muudab maksusüsteemi progressiivsemaks. Ülejäänud mahaarvamiste muutmise mõju progressiivsusele sõltub sellest, millisele tulurühmale need suunatud on. Mahaarvamiste suurendamine ning maksumäärade alandamine madalama tulu saajatel ja maksubaasi laiendamine kõrgema tulu saajatel suurendavad maksusüsteemi progressiivsust.

Tabel 2 iseloomustab mahaarvamiste kasutamist Eestis aastatel 2006<sup>12</sup>-2010. Vaadeldaval perioodil suurenes mahaarvamiste kasutamata jätmise osakaaluna deklareeritud mahaarvamistest. Mahaarvamiste kasutamata jätmise osakaal sõltub deklareeritud tulude ja -mahaarvamiste kasvust. Kuna seadusest tulenevalt saab mahaarvamisi kasutada ainult siis, kui riigile on vastav summa tulumaksu tasutud ning mahaarvamisi ei või teha rohkem kui 50 protsendi ulatuses maksustatavast tulust, siis piirab deklareeritud tulude suurus mahaarvamiste kasutamist. See piirang puudutab pigem madalama tulu saajaid ja läheb vastuollu mahaarvamiste ideega vähendada madalama tulu saajate maksukoormust. Lisaks piirab eluasemelaenu intresside, koolituskulude ja annetustega seotud mahaarvamisvõimaluste kasutamist tabelis 1 toodud piirmäär. Kokkuvõttes kasvas 2010. aastaks võrreldes 2006. aastaga nii kasutatud kui deklareeritud mahaarvamiste summa.

---

<sup>12</sup> Mahaarvamiste kasutamise kohta 2004 ja 2005 aastal ei ole Maksuameti kodulehel andmeid – on vaid deklareeritud summad.

**Tabel 2.** Füüsiliste isikute tulust tehtud mahaarvamised Eestis aastatel 2006-2010

<b>Rakendatud mahaarvamised (miljon EUR)</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2 008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Kokku</b>
Maksuvaba tulu	839,7	897,8	1 066,1	1 011,0	968,4	4 783,1
Täiendav maksuvaba tulu pensioni korral	189,1	217,8	247,2	257,8	268,6	1 180,6
Maksuvaba tulu tööõnnetuse korral	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	4,3
Maksuvaba tulu 2 või enama lapse kohta	93,6	102,8	339,6	118,1	115,1	769,2
Elatis	3,8	4,6	5,6	5,2	5,0	24,3
Eluasemelaenu intressid	81,6	138,9	179,0	132,8	85,3	617,7
Koolituskulud	56,9	65,2	69,3	69,0	66,5	326,9
Annetused, kingitused	1,9	2,6	2,7	3,0	2,6	12,7
Kogumispension (III sammas)	37,5	46,8	41,7	32,2	30,0	188,2
Töötuskindlustusmaksed	17,4	22,3	25,9	65,0	99,5	230,1
Kohustusliku kogumispensioni maksed (II sammas)	42,6	57,1	68,9	27,3	28,9	224,8
Õppelaenu intressid	6,8	7,3	7,6	7,9		29,7
Ametiühingu liikmemaksud	2,7	3,3	3,8	3,5		13,3
Välisriigis tasutud sotsiaalkindlustusmaksed	0,0	0,3	0,4			0,7
<b>Kasutatud mahaarvamised kokku</b>	<b>1 374,5</b>	<b>1 567,7</b>	<b>2 058,7</b>	<b>1 733,7</b>	<b>1 671,0</b>	<b>8 405,5</b>
<b>Deklareeritud mahaarvamised (miljon EUR)</b>	<b>1 535,9</b>	<b>1 754,0</b>	<b>2 377,1</b>	<b>2 022,9</b>	<b>1 962,1</b>	<b>9 652,0</b>
<b>Kasutamata mahaarvamised (protsent deklareeritust)</b>	<b>10,5%</b>	<b>10,6%</b>	<b>13,4%</b>	<b>14,3%</b>	<b>14,8%</b>	<b>12,7%</b>

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Mahaarvamiste summa suur kasv 2008. aastal tulenes eluasemelaenuintresside jätkuvalt kasvavast mahaarvamisest ja täiendavast maksuvabastusest alates esimesest lapsest. Seoses majanduskriisi jõudmisega Eestisse esimese lapse maksuvabastus 2009. aastal enam ei kehtinud ning mahaarvamised vähenesid. Mahaarvamiste summa vähenemist 2009. aastal põhjustas ka deklaratsioonide vähenemine. 2010. aastal vähenes mahaarvamiste summa veelgi. Selle põhjuseks oli õppelaenu ja ametiühingu liikmemaksude tulust mahaarvamise õiguse kaotamine ning majanduskriisi tagajärjel vähenenud eluasemelaenu intresside summad.

Mahaarvamised mõjutavad erinevaid tulurühmi. Kui tabelis 2 toodud mahaarvamistest esimesed viis ei ole oma olemuselt suunatud konkreetsele tulurühmale, kuid eeldavad

siiski piisavaid tulusid, siis eluasemelaenu intressid, koolituskulud, annetused, kingitused ja kolmanda samba kogumispension on suunatud pigem keskmise või suurema tulu saajatele, sest nende mahaarvamiste rakendamine eeldab lisaks tuludele ka vastavaid kulusi, milleks madalama tulu saajatel ressursse ei jagu. Kuna maksuvaba tulu piir ning täiendav maksuvaba tulu laste pealt tõusis vaatlusalusel perioodil ning piirati mahaarvatavaid intresse, koolituskulusid ja annetusi, olid maksureformid suunatud pigem madalama tulu saajate maksukoormuse vähendamisele.

Eesti tulumaksusüsteemi iseloomustasid vaatlusalusel perioodil mitmed maksureformid. Teoreetilise kirjanduse põhjal olid need pigem stabiliseerimiseesmärgiga kooskõlas, sest maksuvaba tulu piiri tõstmine on eelkõige suunatud madalama tulu saajate tegeliku maksukoormuse vähendamisele. Ka peredele suunatud mahaarvamisevõimaluste suurendamine ei eelda kulusi, mis viitaks suunatud kõrgema tulu saajatele, kuid eeldab siiski teatavat tulu taset. Võrreldes Eesti tulumaksusüsteemi arenguid vastavate reformidega teistes Euroopa Liidu riikides, tehti Eestis kriisi ajal vähem muudatusi. Maksuvaba tulu piiri ja mahaarvamisevõimalust laste pealt, mis suurendavad progressiivsust, tõsteti 2008. aastal (viimati nimetatut üheks aastaks), kuid rohkem madalama (või keskmise) tulu saajate maksukoormust vähendavaid muudatusi kriisi ajal ei tehtud. Samas piirati 2010. aastal mahaarvamisi, mis olid suunatud pigem kõrgema tulu saajatele. Vaatamata sellele, et Eesti tulumaksusüsteemis tehti võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega kriisi ajal vähe muudatusi, olid need pigem progressiivsust suurendavad.

Teoreetilise kirjanduse põhjal pole maksumäära langetamise seos automaatse stabiliseerimisefektiga proportsionaalse tulumaksusüsteemi puhul üheselt arusaadav. Selge on aga see, et tulumaksumäära vähendamine majanduse kiire kasvu perioodil piirab automaatsete stabilisaatorite sümmeetrilist toimimist majandustsükli jooksul ning ei takista majanduse ülekuumenemist.

### **3.FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSU STABILISEERIV EFEKT EESTIS AASTATEL 2004 KUNI 2010**

Tulumaksu automaatse stabiliseerimise efekti hindamiseks kasutatakse maksuseaduste analüüsi ning meetodeid, mis põhinevad elastsuste leidmisel, ökonomeetrisel analüüsil ja makroökonomilistel mudelitel. Peatüki 2.3 alguses toodud põhjustel moodustavad vaatlusaluse perioodi aastad 2004 kuni 2010. Käsitleva aegrida on ökonomeetrisel analüüsi jaoks liiga lühike. Eelnevalt tulenevalt hinnatakse füüsilise isiku tulumaksu kui automaatse stabilisaatori rolli tulumaksuseaduse ning Eesti Maksu- ja Tolliameti andmete analüüsiga.

Tulumaksusüsteemis sisalduva automaatse stabilisatsioonimehhanismi efektiivsuse kvantitatiivne hindamine on keeruline, sest (automaatse) fiskaalpoliitika meetmete mõju on raske eristada muust majanduses toimuvast (Romer 2011: 2). Kuna teoreetilise käsitluse põhjal mõjutab tulumaksu kui stabilisaatori efektiivsust tulumaksusüsteemi progressiivsus ja tulusaajate jaotus tuluvahemikes, iseloomustatakse järgnevalt füüsilise isiku tulumaksu rolli automaatse stabilisaatorina, kasutades viimati nimetatud näitajaid. Tulusaajaid iseloomustava näitajana kasutatakse tuludeklareerijate andmeid. Tuginedes Maksu- ja Tolliameti koduleheküljel avaldatule leitakse tegeliku maksukoormuse jaotus tuluvahemike lõikes. Selleks antakse esmalt ülevaade tuludeklaratsioonide esitamisest, tuludest ja mahaarvamistest tuluvahemike lõikes.

Tulurühmad moodustuvad deklaratsioonide põhjal. Käesolevas töös kasutatud tuluvahemikud on samad Maksu- ja Tolliameti poolt kasutatavatega. Deklaratsioonid on jaotatud tuluvahemikesse lähtudes aastasest deklareeritud tulust. Tuludeklaratsiooni ei pea Eestis esitama (Tulumaksuseadus § 44 lg 6):

- kui tulu ei ületa maksuvaba tulu määra või
- kui tulult ei ole vaja täiendavat tulumaksu tasuda.

Kõik tulusaajad ei pea deklaratsioone esitama, kuid maksusoodustuste rakendamiseks või enamakstud tulumaksu tagastamiseks on vajalik deklaratsioon esitada. Automaatsete stabilisaatorite kontekstis on oluline analüüsida maksusoodustusi, tuua välja maksusüsteemi progressiivsus ja selle muutus. Kuna maksusoodustuste (välja arvatud maksuvaba tulu, kui tulud on alla piirmäära või kui täiendavat tulumaksu tasuda pole vaja) rakendamine eeldab deklaratsiooni esitamist, ei ole deklaratsiooni mitte-esitajad maksusoodustuste analüüsi seisukohast olulised. Lisaks lähtub ka Maksu- ja Tolliamet maksusoodustuste analüüsimisel deklaratsioonide andmetest (Pressimaterjalid 2011). Alljärgnev tabel 3 kajastab tuludeklaratsioonide esitamist vaatlusalusel perioodil.

**Tabel 3.** Deklaratsioonide-, ühisdeklaratsioonide- ja deklaratsioonidega hõivatud isikute arv Eestis aastatel 2004-2010

Aasta	Deklaratsioonide arv	Ühisdeklaratsioonide arv	Ühisdeklaratsioonide osakaal kõigist deklaratsioonidest	Deklaratsioonidega hõivatud isikute arv	Deklaratsioonidega hõivatud isikute suhteline juurdekasv
2004	469 781	77 088	16%	546 869	6,9%
2005	502 175	77 094	15%	579 269	5,9%
2006	532 091	78 573	15%	610 664	5,4%
2007	556 553	82 173	15%	638 726	4,6%
2008	583 453	87 495	15%	670 948	5,0%
2009	562 207	87 082	15%	649 289	-3,2%
2010	544 752	82 907	15%	627 659	-3,3%

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Inimeste arv, keda deklaratsioonid puudutasid, kasvas kuni 2008. aastani ning vähenes 2009. ja 2010. aastal. Deklareerijate arv on seotud töötute arvu ja maksusoodustustega. Kõigil aastatel puudutasid esitatud deklaratsioonid ligikaudu poolt Eesti elanikkonnast (Pressimaterjalid 2011). Tuludeklaratsioonid katavad suurema osa tulusaajatest. Deklaratsioonide andmed sisaldavad ka ühisdeklaratsioone, mis moodustasid alates 2005. aastast igal aastal 15 protsenti kõigist deklaratsioonidest. Kuna kasutatavad andmed ei võimalda ühisdeklaratsioonide andmeid eraldada, siis on järgnevates arvutustes baasüksuseks deklaratsioonide arv, ühisdeklaratsioonide ja ülejäänud deklaratsioonide vahel vahet ei tehta ning järeldused tehakse deklaratsioonide esitajate (tuludeklareerijate, kelle hulka kuuluvad nii üksikisikud kui abielupaarid) kohta.

Maksu- ja Tolliamet on avaldanud andmed 2009. aasta ühisdeklaratsioonide jaotuse kohta tulurühmades. Ühisdeklaratsioonide jaotus tuluvahemike lõikes 2009. aastal oli sarnane deklaratsioonide jaotusega tuluvahemikes (vaata lisa 2). Ühisdeklaratsioone on rohkem kolmes esimeses tuluvahemikus. Ühisdeklaratsiooni esitamine on mõttekas vaid siis, kui üks osapool kuulub madalamasse tuluvahemikku (või ei saa üldse tulu). Kui mõlemad abikaasad saavad piisavalt tulu, et rakendada mahaarvamisi (ehk rohkem kui mahaarvamiste piirmäärad), siis ei ole neil otstarbekas ühisdeklaratsiooni esitada. Automaatse stabilisatsiooni seiskohalt ei ole oluline, kas deklaratsioon hõlmab üht või mitut inimest. Käesolevas töös eeldatakse, et ühisdeklaratsioon peegeldab suhteliselt püsiva majandusüksuse käitumist ja ühisdeklaratsioonide jaotus tulurühmades ei muutu oluliselt aastate lõikes. Magistritöö eesmärgist lähtudes on tähtis muutus maksukoormuses ja progressiivsuses (mitte konkreetne inimeste arv tuluvahemikus) ning tehtud eelduste raames ei takista deklaratsioonide mitte-esitajad ja ühisdeklaratsioonid analüüsi läbiviimist tuluvahemike lõikes. Deklaratsioonide arv tuluvahemike lõikes on toodud tabelis 4.

**Tabel 4.** Deklaratsioonide arv tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010

Tuluvahemik	Tulu aastas eurodes	Aasta						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Vähem kui 3196	196 877	184 686	162 061	137 749	116 753	120 569	128 060
2	3 196 - 6 391	143 092	149 477	149 285	133 607	129 623	134 005	134 643
3	6 391 - 12 782	79 527	102 230	134 370	179 994	194 428	184 420	169 458
4	12 782 - 19 173	30 941	39 774	52 063	62 804	83 468	72 942	65 681
5	19 173 - 31 956	15 684	20 161	26 417	30 141	43 262	36 834	34 264
6	31 956 - 63 912	2 918	4 374	6 150	9 953	13 325	11 523	10 838
7	Rohkem kui 63 912	679	1 473	1 745	2 305	2 594	1 914	1 808
<b>KOKKU</b>		469 718	502 175	532 091	556 553	583 453	562 207	544 752

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.<sup>13</sup>

Tabelitest 4 ja 5 on näha, et kuni 2008. aastani vähenes deklaratsioonide hulk esimeses ja teises tuluvahemikus ning tõusis kõigis teistes tuluvahemikes, kuid alates 2009. aastast oli muutus vastupidine. Selle põhjuseks oli majanduskriisi tagajärjel kasvanud

<sup>13</sup> Kuna kolmanda kuni viienda tuluvahemiku kohta puudusid aastatel 2004-2006 detailed andmed, siis on tuluvahemiku 6 391-31 956 eurot deklaratsioonide koguarvu jaotamiseks kasutatud ülejäänud aastate vastavate tuluvahemike keskmiseid osakaalusid.

töötute hulk ning palgakärped. 2010. aastaks, võrreldes aastaga 2004, vähenes tuludeklareerijate hulk, kelle tulud jäid esimesse või teise vahemikku ja kõigis teistes tuluvahemikes asuvate deklareerijate osakaal suurenes. Seega liikusid tuludeklareerijad vaatlusalusel perioodil kõrgemasse tuluvahemikku. Enim deklaratsioonid liikus kolmandasse tuluvahemikku. Märkimisväärne on asjaolu, deklaratsioonide osakaal esimeses tuluvahemikus vähenes majanduskasvu perioodil ligikaudu poole võrra 42 protsendilt 20 protsendini. Selle tuluvahemiku moodustavad suures osas pensionärid, töötud ja mitteaktiivsed (Paulus 2006: 57), kuid sinna kuuluvad ka tudengid ning teised osaajaga töötajad ja juhuslike tuludega inimesed.

**Tabel 5.** Deklaratsioonide jaotus tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010, osakaal %-des

Tulu- vahemik	Tulu aastas eurodes	Aasta						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Vähem kui 3196	41,9	36,8	30,46	24,8	20,0	21,4	23,5
2	3 196 - 6 391	30,5	29,8	28,06	24,0	22,2	23,8	24,7
3	6 391 - 12 782	16,9	20,4	25,25	32,3	33,3	32,8	31,1
4	12 782 - 19 173	6,6	7,9	9,78	11,3	14,3	13,0	12,1
5	19 173 - 31 956	3,3	4,0	4,96	5,4	7,4	6,6	6,3
6	31 956 - 63 912	0,6	0,9	1,16	1,8	2,3	2,0	2,0
7	Rohkem kui 63 912	0,1	0,3	0,33	0,4	0,4	0,3	0,3
<b>KOKKU</b>		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Automaatsed stabilisaatorid on efektiivsemad suurema arvu likviidsuspiirangutega majapidamiste korral, keda esineb teooria põhjal tõenäolisemalt madalama tulu saajate hulgas. Kuna likviidsuspiirangutega majapidamiste laenuvõime ja säästud on piiratud (näiteks tudengitel), siis sõltuvad nende kulutused kasutada olevast tulust rohkem kui likviidsuspiiranguteta majapidamiste kulutused. Kui muidu peaksid tulusaajate liikumisega kõrgemasse tuluvahemikku likviidsuspiirangud vähenema, siis Eesti puhul võisid likviidsuspiirangud hoopis suureneada, sest liikumisega kõrgemasse tuluvahemikku muutusid tulusaajad laenukõlblikuks ning vaatlusalust perioodi iseloomustab Eestis eraisiku laenude suur kasv. Viimatitoodud hüpoteesi käesolevas

töös tulurühmade likviidsuspiirangute kohta käivate andmete puudumise tõttu kontrollida ei saa. Tabel 6 iseloomustab deklareeritud tulusid.

**Tabel 6.** Deklareeritud tulude summa jaotus tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010, osakaal %-des

Tulu- vahemik	Tulu aastas eurodes	Aasta						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Vähem kui 3196	12,0	9,1	6,68	4,5	3,0	3,1	3,7
2	3 196 - 6 391	26,2	21,8	17,94	12,9	10,5	12,1	12,9
3	6 391 - 12 782	24,9	25,9	28,60	33,3	31,0	32,9	32,3
4	12 782 - 19 173	16,2	16,8	18,60	19,6	22,2	21,7	20,9
5	19 173 - 31 956	12,7	13,1	14,52	14,5	17,6	16,9	16,8
6	31 956 - 63 912	4,8	5,7	6,51	8,4	9,5	9,2	9,3
7	Rohkem kui 63 912	3,2	7,5	7,15	6,8	6,2	4,0	4,1
<b>KOKKU</b>		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Tabeli 6 põhjal saab välja tuua, et deklareeritud tulude summad olid enamikel aastatel kõige suuremad kolmandas ja neljandas tuluvahemikus, mis tähendab, et tõenäoliselt (olenevalt likviidsuspiirangutest) mõjutas nende tulurühmade kasutada olev tulu teistest tulurühmadest rohkem majanduse stabiilsust. Vaatlusalusel perioodil kasvas tulude osakaal, mida deklareerisid kõrgemasse tuluvahemikku kuulujad, ja vähenes osa tuludest, mida deklareerisid madalamasse tuluvahemikku kuulujad, mis kinnitab deklaratsioonide liikumist kõrgemasse tuluvahemikku. Deklareeritud kogutulud kasvasid 1,9 korda, kuid kasutatavate mahaarvamiste summa 1,2 korda ning seega kasvasid deklareeritud tulud rohkem kui mahaarvamiste kasutamine. Deklareeritud tulude kasvukiirus liikus samas trendis majanduse kasvukiirusega – mõlemad kasvasid 2007. aastani, vähenesid 2008. aastal ning muutusid negatiivseks 2009. aastal. Kui enne 2009. aastat tulude osakaal kolmes esimeses tuluvahemikus vähenes, siis 2009. aastast deklareeriti tulusid madalamates tuluvahemikes rohkem. Majanduskasvu perioodil nihkusid deklareeritud tulud kõrgematesse tuluvahemikesse ja majanduslanguse perioodil toimus vastupidine liikumine.

Väljendades deklaratsioonide andmed kumulatiivselt (vaata lisa 3), tuleb välja, et kõrge tulu deklareerijad moodustasid 2010. aastal ligikaudu 2 protsenti kõigist

deklaratsioonide esitajatest<sup>14</sup>, kuid nende tulud olid 13 protsenti deklareeritud tulude summast. Kõrge tulu deklareerijaid oli arvuliselt suhteliselt vähe, kuid nad deklareerisid olulise osa kogutuludest ning maksid kaaluka osa riigile laekuvast füüsilise isiku tulumaksust. Madala tulu deklareerijad oli 2010. aastal ligikaudu pool kõigist deklaratsiooni esitajatest, kuid nad deklareerisid vaid 17 protsenti kogutuludest. Järelikult jaotuvad esitatud deklaratsioonid ja deklareeritud tulud tuluvahemike lõikes erinevalt. Esimese tuluvahemiku moodustavad suures osas pensionärid, keda on palju<sup>15</sup> ja mis suurendab deklaratsioonide arvu, kuid pensionäride poolt deklareeritud tulud on suhteliselt väikesed (pensionit deklareeriti 2010. aastal kogusummas 390 miljonit eurot, mis moodustas deklareeritud kogutuludest 8 protsenti).

Deklaratsioonide esitamine ja tulude suurus on seotud majandusaktiivsuse kõikumisega. Nii deklaratsioonide arv kui deklareeritud tulude jaotus tuluvahemike lõikes viitavad sellele, et majanduse kasvuperioodil liikusid tuludeklareerijad kõrgemasse tuluvahemikku ja majanduse langusperioodil madalamasse tuluvahemikku.

Automaatsete stabilisaatorite mõju on käesoleva töö teoreetilises pooles toodu põhjal seda suurem, mida suurem on maksuvaba tulu piir ja tulusaajate arv, kes asuvad seal piiri lähedal. Eestis on maksuvaba tulu piirmäär suhteliselt madal ja esimese tuluvahemiku piir ületab maksuvaba tulu ümardatult kahekordselt. Vaatamata sellele, et Eestis kuulub esimesse tuluvahemikku veerand tulude deklareerijatest, viitab maksuvabastuste madal piir eeltoodud väite mitte kehtimisele.

Maksu- ja Tolliamet on avaldanud andmed tulust tehtavate mahaarvamiste kasutamise kohta tuluvahemike lõikes 2009. aastal. Kuna deklaratsioonide arvu jaotus tuluvahemike lõikes on sarnane mahaarvamiste kasutamise jaotusele tuluvahemike lõikes (vaata lisa 4), saab leida ligikaudsed kasutatud mahaarvamiste summad tuluvahemike lõikes ka teiste aastate kohta. Tabelis 7 on toodud tuluvahemike osatähtsused mahaarvamiste kasutamise kogusummadest.

---

<sup>14</sup> Käesolevas töös käsitletakse madala tulu deklareerijatena tulerühmasid, kelle tulud kuuluvad esimesse või teise tuluvahemikku; keskmise tulu deklareerijatena tulerühmasid tuludega kolmandas ja neljandas tuluvahemikus ning kõrge tulu deklareerijatena tulerühmasid tuludega viiendas kuni seitsmendas tuluvahemikus.

<sup>15</sup> 2010. aastal deklareerisid pensionit 128 736 inimest (Pressimaterjalid 2011). Kuna pensionäre oli 2010. aastal keskmiselt 383 512 (Pensionärid 2012), esitasid tuludeklaratsiooni 34 protsenti pensioni saajatest. Keskmise deklareeritud pension oli 3028 eurot (Pressimaterjalid 2011).

**Tabel 7.** Mahaarvamiste kasutamise jaotus tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010, osakaal %-des

Tulu- vahemik	Tulu aastas eurodes	Aasta						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Vähem kui 3 196	41,3	36,1	29,8	24,1	19,4	20,8	22,9
2	3 196 - 6 391	34,4	33,7	32,0	27,9	26,1	27,8	28,6
3	6 391 - 12 782	14,7	18,2	23,1	30,1	31,1	30,6	28,9
4	12 782 - 19 173	5,3	6,6	8,5	10,0	13,0	11,7	10,8
5	19 173 - 31 956	3,1	3,8	4,7	5,2	7,2	6,3	6,0
6	31 956 - 63 912	0,9	1,2	1,4	2,1	2,6	2,3	2,3
7	Rohkem kui 63 912	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
<b>KOKKU</b>		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Mahaarvamiste kasutamise jaotus tuluvahemike lõikes muutus vaatlusalusel perioodil (vaata tabel 7). Kui 2004. aastal kasutati enim mahaarvamisi esimeses tuluvahemikus, siis 2010. aastal kolmandas tuluvahemikus. Vaatlusalusel perioodil vähenes kahes esimeses tuluvahemikus mahaarvamiste kasutamise osakaal ja teistes tuluvahemikes suurenes. Eelneva üheks põhjuseks oli tuludeklareerijate liikumine järgmisesse tuluvahemikku. Kuna mahaarvamiste piirmäär ei kasvanud deklareeritud tuludega ühes tempos, siis kõrgemates tuluvahemikes oli kasutatavate mahaarvamiste osakaal suhteliselt väike.

2010. aastal deklareeriti tulusid 4847 miljoni euro väärtuses. Mahaarvamisi kasutati 1671 miljoni euro väärtuses, mis moodustas 34 protsenti deklareeritud tuludest. Tabelist 7 on näha, et madala tulu deklareerijad kasutasid 2010. aastal 51,5 protsenti kõigist mahaarvamistest, keskmise tulu deklareerijad 39,7 protsenti ja kõrge tulu deklareerijad 8,8 protsenti. Osa ülejäänud tulurühmade tulust liikus läbi mahaarvamiste madala tulu deklareerijatele, kuid mahaarvamiste suur osakaal keskmise tulu deklareerijate hulgas näitab võimalusele maksusüsteemi ümberjaotusliku funktsiooni täiustada. Automaatsete stabilisaatorite seisukohalt on efektiivsem maksusüsteem, mis jaotab tulud ümber madalama tulu saajatele. Maksusüsteem, mis ei jaota tulusid madalama tulu saajatele, ei teeni ümberjaotuslikku- ega stabiliseerimiseesmärki, vaid täidab mõnd sotsiaalpoliitilist eesmärki (tulenevalt näiteks tervishoiu- või eluasemepoliitikast). Selline maksusüsteem suurendab ka riigi halduskoormust, sest muud eesmärgid ei vabasta riiki ülesandest

tagada ja juhtida sotsiaalkaitset ning hoida majandustsüklit stabiilsena, milleks tuleb vastaval juhul rakendada teisi meetmeid. Maksusüsteemi ümberjaotusliku funktsiooni täiustamise võimalusele viitavad ka tabelis 8 toodud andmed, mis kinnitavad, et kõrge tulu deklareerijad teevad keskmiselt suuremaid mahaarvamisi ühe deklaratsiooni kohta.

**Tabel 8.** Keskmise mahaarvamiste kasutamine ühe deklaratsiooni kohta tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010, eurodes

Tulu- vahemik	Tulu aastas eurodes	Aasta						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Vähem kui 3196	1 656	1 995	2 528	2 743	3 414	2 991	2 983
2	3 196 - 6 391	1 898	2 298	2 944	3 277	4 151	3 591	3 554
3	6 391 - 12 782	1 464	1 812	2 358	2 625	3 296	2 877	2 851
4	12 782 - 19 173	1 353	1 701	2 243	2 495	3 211	2 778	2 740
5	19 173 - 31 956	1 549	1 898	2 446	2 680	3 403	2 960	2 939
6	31 956 - 63 912	2 461	2 702	3 226	3 270	3 973	3 517	3 511
7	Rohkem kui 63 912	3 880	3 339	4 071	4 102	5 028	4 795	4 814

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Ühest küljest tuleks suurendada mahaarvamise võimalusi madala tulu saajatele, kuid teisest küljest on mahaarvamiste suurus piiratud tuluga. Madala tulu saajad ei saa suurt osa mahaarvamisi rakendada, sest need eeldavad suuremat tulu ning on seetõttu suunatud järgmistele tururühmadele. Mahaarvamistest kaasneb riigile suurim tulude kaotus maksuvaba tuluga. 2010. aastal jäi riigil maksuvaba tulu näol saamata üle 968 miljoni euro, mis moodustas üle 6,8 protsendi SKPst. Mahaarvamiste suurendamine maksuvaba tulu piirmäära tõstmise näol kasvataks saamata jäänud tulu veelgi. Lisaks on maksuvaba tulu puhul vastuolu ümberjaotusliku eesmärgiga, sest vaatamata mahaarvamise väiksemale proportsioonile tulust, saavad maksuvaba tulu näol soodustust ka kõrgema tulu saajad.

Vastuolude vältimiseks võiks kasutusele võtta alternatiivse maksusoodustuse vormi – maksukrediidi. Maksukrediit ei eelda teatud tulu saamist – see ei vähenda maksubaasi, vaid riigile makstavat tulumaksu. Maksukrediiti, mis toimib negatiivse tulumaksuna, saavad rakendada ka inimesed, kel tulud puuduvad – neile on see sisuliselt toetus, mis tuleb riigi poolt kogutud tulumaksust. Näiteks tudengite puhul oleks tegu riigi poolt antava krediidiga tulevikus makstava tulumaksu arvelt. Maksukrediiti on lihtsam

eesmärgipäraselt rakendada ning maksukrediidi stabiliseeriv efekt on suurem kui mahaarvamistel. Maksukrediit poleks riigi tuludele nii koormav kui mahaarvamised, sest seda on lihtsam suunata vastavale sihtgrupile.

Tulumaksukohustused tuluvahemike lõikes (vaata tabel 9) kinnitavad asjaolu, et kõige väiksema tulu deklareerijatel tulumaksukohustust pole. Esimene tulerühm deklareerib tulu keskmiselt vähem kui Eestis kehtiv miinimumpalk, sest osad deklaratsiooni esitajad ei tööta täiskohaga või saavad juhuslikku laadi tulu. Esimeses tulerühmas on ka pensionärid, kelle mahaarvamisvõimalused on enamasti suuremad kui deklareeritud tulud. Teine tulerühm oli vaatlusalusel perioodil ainus rühm, kus tulumaksukohustus vähenes.

**Tabel 9.** Tulumaksukohustuse summa tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010, miljon eurot ja osakaal %-des

Tulu- vahemik	Tulumaksukohustus, miljon eurot							Tulumaksukohustus, osakaal %-des kogu tulumaksukohustusest						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	103	86	61	44	15	31	31	22,3	15,8	9,9	5,7	1,8	4,1	4,3
3	135	155	186	258	244	246	227	29,2	28,5	29,9	33,3	29,1	32,2	32,0
4	96	114	142	178	215	193	175	20,9	20,9	22,7	23,0	25,6	25,2	24,7
5	78	92	117	140	185	161	150	16,8	16,9	18,7	18,0	22,1	21,0	21,1
6	30	41	54	84	105	92	87	6,4	7,6	8,7	10,8	12,6	12,0	12,2
7	21	57	63	72	73	42	40	4,5	10,4	10,1	9,2	8,8	5,5	5,7
<b>KOKKU</b>	462	544	624	775	837	766	709	100	100	100	100	100	100	100

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Vaatamata sellele, et kolmandas tuluvahemikus rakendatakse enim mahaarvamisi (vaata tabel 7), oli seal ka kogu vaatlusaluse perioodi jooksul kõige suurem tulumaksukohustus (tänu suurimale deklareeritud tulude summale). Tulumaksukohustuse jaotus tuluvahemike lõikes muutus mõnevõrra käsitletava perioodi jooksul. Suurimat maksukohustust kandis 2010. aastal küll endiselt kolmas tulerühm, kuid nii kolmanda kui kõigi järgnevate tulerühmade maksukohustuse osakaal kasvas vaatlusaluse perioodi jooksul. Kõrge tuluga deklaratsioonid (viies kuni seitsmes tuluvahemik) oli 2010. aastal vaid 2 protsenti kõigist deklaratsioonidest, kuid nad kandsid 39 protsenti kogu tulumaksukohustusest. 2004. aastal kandsid samade tuluvahemike deklaratsioonid 28

protsenti maksukohustusest. Kuna vaatlusaluse perioodi jooksul deklareeritud tulud teises tuluvahemikus oluliselt ei muutunud, kuid kasvas mahaarvamiste kasutamine ning vähenes tulumaksukohustus, oli teatav osa mahaarvamistest siiski suunatud eesmärgipäraselt madala tulu deklareerijatele.

Teoreetilises kirjanduses on välja toodud, et kui maksukohustus pole tulerühmades muutunud, siis ei ole ka stabiliseerimise efekt aset leidnud. Tabeli 9 põhjal võib küll kinnitada, et vaatlusalusel ajavahemikul muutus maksukohustus tulerühmades, kuid see ei kinnita automaatset stabiliseerimise efekti, sest maksukohustust muutsid ka diskreetse fiskaalpoliitika meetmed. Tulumaksusüsteemi automaatse stabilisaatori rolli hindamiseks tuleb kontrollida seost efektiivse maksumäära ning majanduse tsüklilisuse vahel. Efektiivset maksumäära ehk tegelikku maksukoormust iseloomustavad tabelis 10 toodud andmed.

**Tabel 10.** Efektiivne maksumäär tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010, %-des

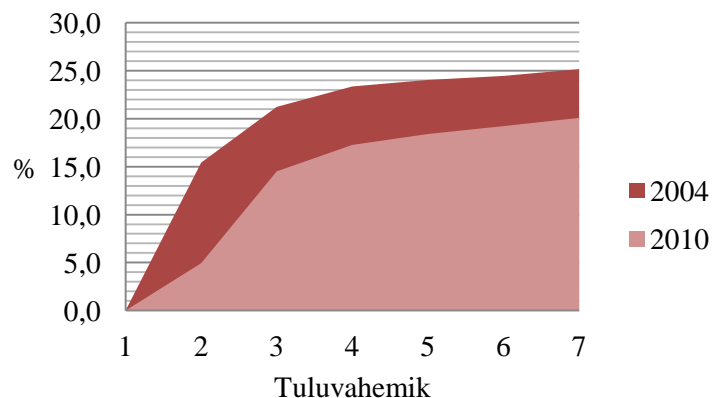
Tulu- vahemik	Tulu aastas eurodes	Aasta						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Vähem kui 3 196	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2	3 196 - 6 391	15,4	12,2	8,7	6,9	2,5	5,0	4,9
3	6 391 - 12 782	21,2	18,7	16,5	15,7	13,5	14,5	14,5
4	12 782 - 19 173	23,4	21,0	19,3	18,4	16,6	17,2	17,3
5	19 173 - 31 956	24,0	21,8	20,4	19,5	18,0	18,4	18,4
6	31 956 - 63 912	24,5	22,5	21,2	20,3	19,0	19,2	19,2
7	Rohkem kui 63 912	25,2	23,5	22,4	21,4	20,2	20,1	20,1
Keskmine efektiivne maksumäär (üle tuluvahemike)		17,9	16,4	15,0	15,0	13,6	14,0	13,8
Nominaalne maksumäär		26	24	23	22	21	21	21

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Tabelis 10 toodud efektiivne maksumäär näitab, et vaatamata tulumaksukohustuse kasvamisele enamikes tuluvahemikes, vähenes tegelik maksukoormus kõigis tuluvahemikes (peale esimese, kus maksukoormus oli null). Seda põhjustas nominaalse tulumaksumäära alanemine ning maksusoodustuste suurenemine kriisieelsel perioodil. Keskmine tegelik maksukoormus langes 2004. aastast 2008. aastani, kuid tõusis 2009. aastal ning langes uuesti 2010. aastal. Majanduskasvu perioodil maksukoormus langes ning majanduskriisi jõudmisega Eestisse maksukoormus tõusis. Tulumaksusüsteemis

sisalduv stabiliseerimismehhanism peab aga esile kutsuma tegeliku maksukoormuse vastupidise käitumise. Peatükis 2.1 toodu kohaselt tõuseb efektiivne maksumäär majanduskasvu perioodil ning alaneb majanduslanguse perioodil. Efektiivse maksumäära käitumist aitavad põhjendada peatükis 2.3 kirjeldatud maksureformid – nominaalse tulumaksumäära vähendamine ja maksuvaba tulu tõstmine alandasid tegelikku maksukoormust majanduskasvu perioodil. Stabiliseeriv fiskaalpoliitika (nii automaatne kui diskreetne) peaks maksukoormust alandama siis, kui majandus hakkab langusesse pöörduma. Kuna majandusteooria kohaselt on madalam maksukoormus seotud positiivselt pikaajalise stabiilse kasvuga, oleks autori arvates tulnud maksukoormust alandavad reformid (sealhulgas maksumäära alandamine) ajastada pigem majanduslanguse perioodile, sest vastavad reformid kasvuperioodil toetavad majanduse ülekuumenemist.

Maksukoormuse tõusu 2009. aastal tõi kaasa tulumaksusoodustuste vähendamine ja (tulude vähenemise tagajärjel) deklareeritud mahaarvamiste kasutamata jätmise suurenemine. Ka 2010. aastal mõjutas maksukoormust lisaks endiselt kasvanud töötute arvule ning madalatele tuludele mahaarvamise õiguste kärpimine. Maksukoormuse vähenemine 2010. aastal võrreldes 2004. aastaga on toodud graafiliselt joonisel 4.



**Joonis 4.** Efektiivne maksumäär tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004 ja 2010, %-des (autori koostatud Pressimaterjalid 2011 baasil).

Jooniselt 4 on näha, et maksukoormus alanes enim teises tuluvahemikus ning igas järgnevas tuluvahemikus kahanes tulumaksukoormus 2010. aastaks võrreldes 2004. aastaga vähem. Seda seletab Eestis kehtiv proportsionaalne tulumaksusüsteem ja

maksuvaba tulu tõstmise, sest madalama tulu saajal moodustab maksuvaba tulu suurema proportsiooni tulust. Kõige vähem langes tegelik tulumaksukoormus seitsmendas tuluvahemikus. Seega alanes tegelik tulumaksukoormus eelkõige madala tulu deklareerijate hulgas, mis on kooskõlas rahvusvaheliste organisatsioonide soovitustega.

Kui vaadata eraldi tulumaksumäära langetamise mõju ning leida maksukoormus 2010. aastal kasutades maksumäära 26 protsenti ja võrrelda leitud tulemusi tabeli 10 andmetega, võib kooskõlas Paulus *et al.* (2008: 45) uurimusega öelda, et maksumäära langetamisest võitsid enim kõrge tulu deklareerijad. Kõrgeima tulu deklareerijate maksukoormus vähenes maksumäära muutuse mõjul 4,8 protsendipunkti, samas kui näiteks teise tulurühma maksukoormus vähenes maksumäära muutumise tõttu 1,2 protsendipunkti. Maksumäära alandamine on käesoleva töö teoreetilises osas toodud seoste põhjal tulumaksusüsteemis sisalduvat stabiliseerimise efekti pigem vähendanud. Mahaarvamisevõimaluste muudatuste mõju ei saa ühekaupa käesolevas töös kasutatavate andmete põhjal välja tuua.

Eelnevast tulenevalt on selge, et maksukoormus erineb tuluvahemike lõikes. Kõrge tulu deklareerijad kannavad suuremat maksukoormust ja kõige suurem on maksukoormus seitsmendas tuluvahemikus. 2004. aastal oli seitsmendas tuluvahemikus efektiivne maksumäär 25,2 protsenti ning 2010. aastal 20,1 protsenti. Seega vähenes maksukoormus kõrgeima tulu deklareerijate hulgas ligikaudu sama palju, kui langes nominaalne maksumäär. Madala tulu deklareerijate maksukoormus vähenes rohkem kui nominaalne maksumäär, sest kriisieelsel perioodil suurendatud maksusoodustused vähendasid madala tulu deklareerijate maksukoormust proportsionaalselt enam ning kriisiaegne maksusoodustuste vähendamine suurendas enam kõrge tulu saajate maksukoormust.

Joonisel 4 on näha, et maksukoormust kirjeldav joon oli nii 2004. kui 2010. aastal järsu tõusuga kuni kolmanda tuluvahemikuni ning muutus edasi laugemaks. Seega on efektiivne tulumaksumäär progressiivne madalamates ja suhteliselt proportsionaalne kõrgemates tuluvahemikes. Vaatamata Eestis kehtivale proportsionaalsele maksusüsteemile ja maksumääradele, on tulumaks progressiivne tulu suhtes. Seda kinnitavad ka

Paulus *et al.* (2008: 2) Eesti maksukoormuse uurimuses ja käesoleva töö tabelis 11 toodud andmed.

**Tabel 11.** Tulumaksu eelne ja –järgne deklareeritud tulude summa jaotus tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004 ja 2010, osakaal %-des

Tulu- vahemik	Tulu aastas eurodes	Tulude jaotus 2004. aastal		Tulude jaotus 2010. aastal	
		maksueelne	maksujärgne	maksueelne	maksujärgne
1	Vähem kui 3196	12,0	14,7	3,7	4,3
2	3 196 - 6 391	26,2	27,1	12,9	14,4
3	6 391 - 12 782	24,9	24,0	32,3	32,3
4	12 782 - 19 173	16,2	15,2	20,9	20,3
5	19 173 - 31 956	12,7	11,8	16,8	16,1
6	31 956 - 63 912	4,8	4,4	9,3	8,8
7	Rohkem kui 63 912	3,2	2,9	4,1	3,9
<b>KOKKU</b>		100,0	100,0	100,0	100,0

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

Tabelis 11 on maksude-eelsed ja –järgsed deklareeritud tulude summa jaotused tuluvahemike lõikes. Eesti tulumaksusüsteem oli progressiivne mõlemal vaatlusalusel aastal, sest maksudejärgse deklareeritud tulu osakaal oli maksude-eelsest osakaalust kõrgem väiksema tuluga rühmadel. Jõukamate tuluvahemike puhul on tulumaksujärgse tulu osakaal väiksem kui tulumaksueelse tulu osakaal. Kuna 2004. aastal esitati 72 protsenti deklaratsioone madala tulu deklareerijate poolt (esimeses ja teises vahemikus) ja 2010. aastal 79 protsenti vahemikus üks kuni kolm (vaata lisa 3), siis tuludeklareerijate osakaal, kelle maksudejärgne tulu oli suurem kui maksude-eelne, kasvas ning maksusüsteemi progressiivsus suurenes vaatlusaluse perioodi jooksul. Automaatse stabiliseerimismõju raamistikus on eelnevalt kirjeldatud olukord positiivne, sest progressiivsem tulumaksusüsteem soodustab stabilisaatorite efektiivsust.

Eelneva põhjal saab vaatlusaluse perioodi tegeliku maksukoormuse kohta tuludeklareerijate hulgas teha järgmised järeldused.

- Kogu perioodil kandsid suurimat maksukoormust kõrgeima tulu deklareerijad.
- Maksukoormus vähenes kõigis tuluvahemikes.
- Maksukoormus vähenes madala tulu deklareerijate hulgas rohkem kui kõrge tulu deklareerijate hulgas, mis tõstis tulumaksusüsteemi progressiivsust.

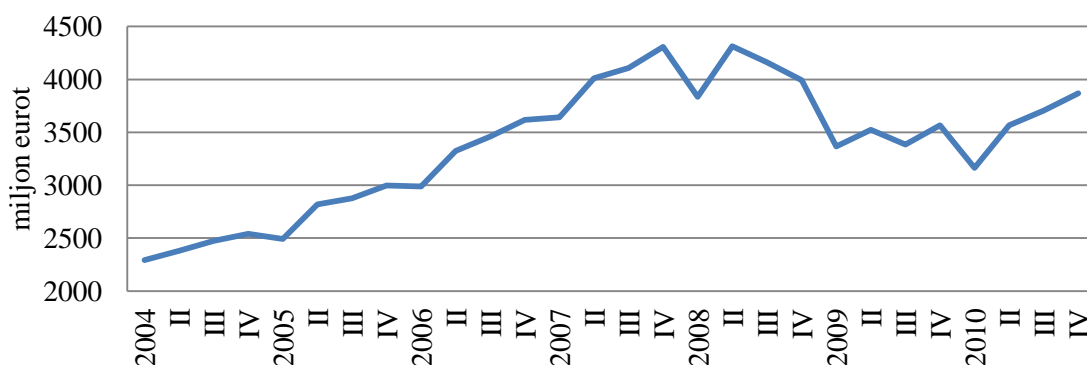
- Maksukoormus on progressiivne madalamates ja suhteliselt proportsionaalne kõrgemates tulurühmades.

Vaatlusalusel perioodil teostatud maksumuudatuste seose maksukoormuse jaotuse ning tulumaksusüsteemi rolliga automaatse stabilisaatorina saab kokku võtta järgmiselt.

- Majanduskriisieelsest tulumaksumäära langetamisest võitsid enim kõrgeima tulu deklareerijad. Maksumäära langetamise maksukoormust alandav efekt kõrgema tulu deklareerijatel vähendab maksusüsteemi progressiivsust. Üldine maksukoormuse alandamine ei muuda oluliselt maksukoormuse jaotust, kuid on teoreetilise kirjanduse põhjal soodustava mõjuga pikaajalisele stabiilsele majanduskasvule. Maksukoormuse alandamine majanduskasvu perioodil suurendab majanduse tsüklilisust. Seega domineeris perioodi 2005-2008 tulumaksumäära alandamise juures negatiivne mõju stabiilsele majandustsüklile.
- Maksuvaba tulu tõstmisest võitsid enam madala tulu deklareerijad. Maksuvaba tulu piirmäära tõstmine suurendab proportsionaalselt enam madalama tulu deklareerijate kasutada olevat tulu ning maksusüsteemi progressiivsust. Samal ajal suureneb ka teiste tulurühmade kasutada olev tulu, mis taaskord vähendab üldist maksukoormust. Maksuvaba tulu tõstmine omab ühest küljest positiivset efekti stabiilsele majandustsüklile, kuid teisest küljest suurendab progressiivsust vähem kui maksusoodustused, mis mõjutavad ainult madalama tulu deklareerijaid.
- Tulumaksuseadusega lubatud teiste mahaarvamiste (ametiühingu liikmemaksud, annetused, eluasemelaenu intressid ja teised) vähendamine majanduskriisi ajal mõjus progressiivsusele pigem soodustavalt, sest kaotatud mahaarvamised olid suunatud pigem keskmise ja suurema tuluga tulurühmadele ning madalama tulu deklareerijad neid rakendada ei saanud.
- Täiendavat laste pealt antavat maksuvaba tulu tõsteti majanduskasvu perioodil ja piirati majanduskriisi ajal. See maksuvähendus puudutas pigem keskmise tulu saajaid, sest madalama tulu deklareerijate mahaarvamised on piiratud madala tuluga.
- Kokkuvõttes vähendasid maksureformid vaatlusalusel perioodil rohkem madalama tulu deklareerijate maksukoormust.

Eesti maksusüsteemi progressiivsus suurenes vaatlusalusel perioodil. Suurem progressiivsus ning alanenud maksukoormus viitavad efektiivsematele automaatsetele

stabilisaatoritele, kuid efektiivse maksumäära käitumine Eestis majandustsükli kontekstis on vastuolus selle käitumisega automaatsete stabilisaatorite toimimise korral. Majanduskasvu perioodil peab teoreetiliselt efektiivne maksumäär kasvama ja langusperioodil kahanema. Andmaks ülevaadet efektiivse maksumäära ja Eesti majandustsükli seostest, on esmalt toodud ülevaade SKP muutumisest vaatlusalusel perioodil (vaata joonis 5).



**Joonis 5.** SKP kvartaalsed väärtused Eestis aastatel 2004 kuni 2010, jooksevhindades (autori koostatud Sisemajanduse ... 2012 baasil).

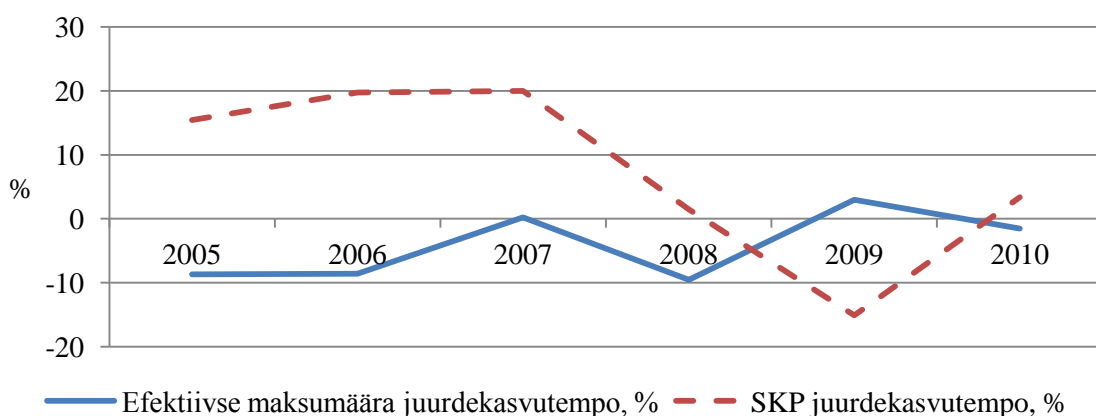
Joonisel 5 on näha, et SKP kasvas käsitletaval perioodil. Aastatel 2004 kuni 2007 oli majandus kasvufaasis. Kõrgeim oli SKP 2007. aasta neljandas kvartalis. Pärast seda algas ülemaailmne majanduskriis ja Eesti aastane SKP kasv muutus kiiresti tugevalt negatiivseks, mis viitab ühtlasi automaatsete stabilisaatorite vähesele efektiivsusele. 2010. aasta teisest kvartalist alates oli majandus taas kasvuteel, kuid aasta lõpuks SKP kriisieelse tasemeni tagasi veel tõusnud polnud. Eelnevalt väljatoodu põhjal on selge, et tuludeklaratsioonide liikumine kõrgemasse tuluvahemikku, deklareeritud tulude kasv, mahaarvamiste kasutamine ning tulumaksukoormus on positiivses korrelatsioonis SKP käitumisega.

SKPI põhinevad kaks peamist majandusaktiivsuse iseloomustamiseks kasutatavat näitajat:

- reaalne SKP juurdekasvutempo ja
- SKP lõhe.

SKP juurdekasvutempo leitakse absoluutse juurdekasvu ja eelneva aasta SKP väärtuse vahelise jagatisena. SKP lõhet kirjeldav muutuja on käesolevas töös esitatud

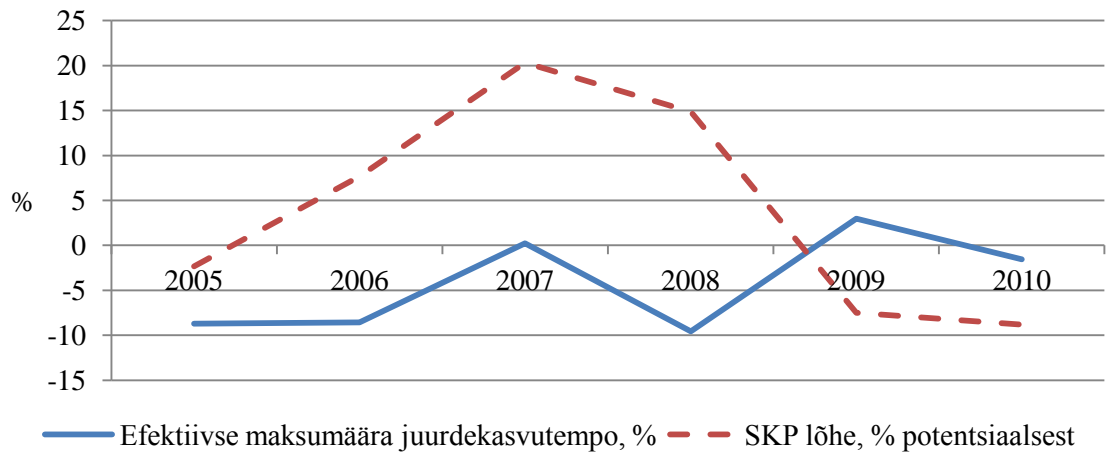
protsentuaalsena potentsiaalsest SKPst peatükis 1.2 esitatud valemi 2 põhjal. Potentsiaalse SKP leidmiseks kasutati HP filtrit tasandamisparameetriga 100. Kuna HP filtri hinnangud on kasvavalt ebausaldusväärsed aegrea lõpupoole, sest uue aegrea väärtuste leidmisel kasutatakse kaalutud keskmist ning kaalude jaotus on sümmeetriline aegrea keskel, soovivad Bouthervillain *et al.* (2001: 24) pikendada algset aegrida prognoosidega. SKP aegrea pikendamiseks kasutati Eesti Panga majandusprognoosi. Efektiivse maksumäära ja Eesti majandustsükli vahelistest seostest ülevaate andmiseks on joonisel 6 kujutatud aegreana efektiivse maksumäära ja SKP juurdekasvutempo ning joonisel 7 efektiivse maksumäära juurdekasvutempo ja SKP lõhe.



**Joonis 6.** Keskmise efektiivse maksumäära ja SKP juurdekasvutempod Eestis aastatel 2005-2010 (autori koostatud Pressimaterjalid 2011; Sisemajanduse ... 2012 baasil).

Joonisel 6 on näha, et enamik majanduskasvu perioodist aastatel 2005 kuni 2008 oli efektiivse maksumäära juurdekasvutempo negatiivne. 2009. aastal, mil SKP kasv muutus negatiivseks, muutus efektiivse maksumäära kasv positiivseks ning 2010. aastal, kui SKP juurdekasv muutus positiivseks, pöördus efektiivse maksumäära juurdekasv taas negatiivseks. Kui automaatsed stabilisaatorid toimivad, siis kasvab majanduskasvu korral ka efektiivne maksumäär ning majanduslanguse puhul vastupidi. Joonise 6 põhjal võib öelda, et efektiivne maksumäär ei käitunud vaatlusalusel perioodil automaatse stabilisaatorina. Efektiivse maksumäära suurenemist majanduskasvu ajal takistasid tsüklilisust suurendavad maksureformid. Automaatsete stabilisaatorite vähest efektiivsust kinnitab ka Eesti SKP nominaalkasvu väga suur volatiilsus, mis joonise 6 põhjal kõikus vahemikus -15 kuni 20 protsenti. Eelnevat kinnitab ka joonis 7, millel

toodud suur SKP lõhe majanduskasvu perioodil viitab automaatsete stabilisaatorite ebaefektiivsusele Eestis.



**Joonis 7.** Keskmise efektiivse maksumäära juurdekasvutempo ja SKP lõhe Eestis aastatel 2005-2010 (autori koostatud Majandusprognoos ... 2011: 9; Pressimaterjalid 2011; Sisemajanduse ... 2012 baasil).

Positiivse SKP lõhe korral on tegelik SKP suurem kui potentsiaalne ning stabiilse majanduskasvu tagamiseks peab fiskaalpoliitika olema kitsendav ja stabilisaatorid majandusaktiivsust vähendavad. Positiivse SKP lõhe korral piirab füüsilise isiku tulumaks kui automaatne stabilisaator eratarbimist, vähendab majandusaktiivsust ning SKP lõhet. Negatiivne SKP lõhe viitab sellele, et riik toodab alla oma võimete ning fiskaalpoliitika peaks kompenseerima erasektori kokkutõmbumist. Seega on SKP lõhe väiksem, kui automaatsed stabilisaatorid toimivad.

Jooniselt 7 on näha, et efektiivne maksumäär langes praktiliselt kogu positiivse SKP lõhe perioodi (välja arvatud 2007. aasta, kui efektiivne maksumäär kasvas minimaalselt) ning 2008. aastal vähenesid nii SKP lõhe kui efektiivne maksumäär. Kui automaatsed stabilisaatorid toimivad, siis positiivse SKP lõhe korral efektiivne maksumäär kasvab. Jooniste 6 ja 7 põhjal võib järeldada, et füüsilise isiku tulumaks vaatlusalusel perioodil automaatse stabilisaatorina ei toiminud. Tulumaks peab aitama kaasa stabiilsele majandusarengule tõstes maksukoormust majanduse ülekuumenemise perioodil ja vastupidi langusperioodil, kuid Eestis see nii ei olnud.

Võttes arvesse eelnevalt toodud, on autori arvates füüsilise isiku tulumaksu roll Eestis automaatse stabilisaatorina ebaoluline - füüsilise isiku tulumaksusüsteemi iseloomustav efektiivne maksumäär ei ole vaatlusalusel perioodil käitunud kooskõlas teoreetilise käsitlusega automaatsetest stabilisaatoritest. Tulumaksusüsteemi areng majanduskriis-eelsel perioodil pigem soodustas majanduse ebastabiilsust. Järeldust kinnitavad ka peatükis 2.2 toodud rahvusvahelised empiirilised uurimused tulumaksusüsteemide arengute kohta Euroopa Liidus ning Eesti SKP suur volatiilsus vaatlusalusel perioodil. Arengud Eesti maksusüsteemis majanduskriisi ajal olid aga suunatud tulumaksusüsteemi progressiivsuse suurendamisele ning olid pigem kooskõlas stabiliseerimiseesmärgiga.

Peatükis 1.1 toodud varasemate uurimuste kokkuvõtted viitasid automaatsete stabilisaatorite toimimisele Eestis. Need uurimused viidi osaliselt läbi varasemate perioodide kohta kui käesolev analüüs ning uuemad uurimused kasutasid makromudeleid, uurisid stabilisaatoreid läbi eelarvepoliitika makrotasandil ja ei võtnud tulumaksu puhul arvesse tegelikku maksukoormust. Seega on loogiline, et käesoleva töö tulemused erinevad varasematest.

Kõik Eestis kasutusel olevad maksusoodustused ei ole põhjendatud stabiliseerimiseesmärgi seisukohast. Teemakohase teoreetilise kirjanduse põhjal suurendaks füüsilise isiku tulumaksu kui automaatse stabilisaatori efektiivsust Eestis:

- keskmise või suurema tulu saajatele suunatud mahaarvamiste vähendamine,
- maksukrediitide kasutusele võtmine ja
- tulumaksumäära alandamise peatamine.

Eestis kasutati vaatlusaluse perioodi jooksul mahaarvamisi igal aastal vähemalt 1300 miljoni euro eest, mis moodustas riigi tegevustuludest igal aastal üle 22 protsendi ning ligikaudu 10 protsenti SKPst. Ainuüksi maksuvaba tulu moodustas sellest üle 800 miljoni euro. Kuna maksusoodustuste tõttu jääb riigil kogumata oluline osa tuludest, on tähtis, et maksusoodustused oleksid struktureeritud eesmärgipäraselt.

Mahaarvamiste maksukrediitidega asendamise tee on valinud nii mõnigi Euroopa Liidu riik ning teooriast tulenevalt toetavad maksukrediidid tulumaksusüsteemi toimimist automaatse stabilisaatorina. Seda eelkõige seetõttu, et mahaarvamised on seotud

tuludega ja madala tulu puhul ei saa paljusid mahaarvamisi rakendada. Eestis jätavad mahaarvamised osa tulust keskmistele tulurühmadele. Mõned mahaarvamised on suunatud otse suurema tulu saajatele, näiteks mahaarvamisvõimalused seoses kolmanda pensionisamba või annetuste ja kingitustega, ning võimendavad majanduse tsüklilisust. Maksukrediidid stabiliseerivad majapidamiste tulusid. Näiteks käesoleva töö kirjutamise hetkel Eestis kehtiva laste eest antava täiendava mahaarvamise võimaluse võiks asendada osades Euroopa Liidu riikides (näiteks Suurbritannias) kasutusel oleva süsteemiga, kus mahaarvamist ei tehta mitte tulust, vaid tulumaksust. Kui tegu oleks tagasimaksetena toimiva maksukrediidiga, võiks see asendada kehtivaid lapsetoetusi. Selle maksukrediidi eesmärk oleks tagada toetuse saamine neile, kellel ei ole piisavalt tulu, et mahaarvamisi rakendada ja vähendada toetusi neil, kes neid ei vaja.

Reformides tulumaksusüsteemi kooskõlas automaatse stabilisatsiooni eesmärgiga, ei ole otstarbekas langetada tulumaksumäära. Tulumaksumäära langetamisest võidavad pigem kõrgema tulu saajad ja dividenditulu teenijad. Rahvusvahelised organisatsioonid on soovitanud Eestil tõsta tulumaksuvaba miinimumi. See küll suurendaks madalama tulu saajate kasutada olevat tulu ja tõstaks progressiivsust, kuid kuna see mõjutaks ka jõukamaid tulurühmi, poleks tegu efektiivseima meetmega. Kokkuvõtvalt tuleks füüsilise isiku tulumaksusüsteemi Eestis reformida nii, et suureneks maksusüsteemi ümberjaotuslik toime ning maksusüsteemi progressiivsus, kuid ei tõuseks keskmine tegelik maksukoormus.

## KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös hinnati Eesti füüsilise isiku tulumaksusüsteemi arengut automaatsete stabilisaatorite kontekstis. Hinnangu andmine tugines teoreetilisele käsitlusele füüsilise isiku tulumaksu kui automaatse stabilisaatori rollist majandustsüklite tasandamisel.

Automaatsed stabilisaatorid on mehhanismid, mis tasandavad kõikumisi majandusaktiivsuses. Nad rakenduvad automaatselt – erinevalt diskreetsest fiskaalpoliitikast, kus majanduse toimimisse sekkumine eeldab valitsuse äsjast otsust. Automaatsete stabilisaatorite peamine eelis diskreetse fiskaalpoliitika ees on kohese korrigeeriva fiskaalse vastuse tagamine majandustingimuste muutustele. Nende toimimise negatiivne aspekt avaldub, kui stabilisaatoritel ei lasta toimida kogu majandustsükli jooksul sümmeetriliselt ning seetõttu väheneb stabiliseeriv efekt ja võlakoorem võib kasvada.

Automaatsete stabilisaatorite komponentidena käsitletakse teoreetiliselt kirjanduses peamiselt erinevaid makse ja toetusi, kuid füüsilise isiku tulumaks toimib neist kõige rohkem automaatsena ning tuginedes empiirilistele analüüsidele loetakse tulumaksu ka efektiivseimaks komponendiks. Üldjoontes toimivad automaatsed stabilisaatorid järgmiselt. Majanduskasvu perioodil kogutakse rohkem makse ning makstakse vähem sotsiaaltoetusi, mis vähendavad majapidamiste kasutada oleva tulu kasvu ning mis omakorda piirab agregeeritud nõudluse kasvu. Majanduslanguse perioodil kogutakse vähem makse ja makstakse rohkem sotsiaaltoetusi, mis toetavad majapidamiste kasutada olevat tulu ning suuremad tulud omakorda toetavad agregeeritud nõudlust.

Automaatsete stabilisaatorite efektiivsust hinnatakse meetoditega, mis tuginevad makroökonomilistele mudelitele, elastsusele, ökonomeetrilisele analüüsile, maksuseaduste detailsele analüüsile ning eelnevate kombineerimisele. Kui analüüsitava periood on lühike või maksureformid on viidud ellu hiljuti, tuleb kasutada muude meetodite

asemel pigem maksuseaduste detailset analüüsi. Ka käesolevas töös hinnati füüsilise isiku tulumaksusüsteemi stabiliseerivat rolli läbi tulumaksuseaduse analüüsi.

Kuigi automaatsete stabilisaatorite efektiivsuse mõõtmiseks on palju erinevaid meetodeid ning meetodite rakendamise tulemus sõltub tehtud eeldustest, tõusid teatud stabilisaatorite efektiivsust mõjutavad tegurid esile mitmetes empiirilistes uurimustes. Enamik vaadeldud uurimusi toetasid seisukohti, et suurem valitsussektori osakaal SKPs ja suurem füüsilise isiku tulumaksu osakaal tuludes suurendavad stabilisaatorite efektiivsust. Lisaks on ökonomistid pigem üksmeelel, et nõudluspoolse šoki korral on stabilisaatorid efektiivsemad ja majanduse suurem avatus vähendab stabilisaatorite efektiivsust. Stabilisaatorite tasandamisvõimet kujundavad ka tulusaajate jaotus tuluvahemikes, likviidsuspiirangud ning maksusüsteemi iseloomustavad tunnused.

Füüsilise isiku tulumaksu stabiliseeriv efekt sõltub maksumäärast ja maksusoodustustest. Üldiselt ollakse seisukohal, et tulumaksusüsteemi suurem progressiivsus toimib efektiivsemalt majandustsükli stabiliseerimisel. Kuna maksusüsteemid on keerulised ning sisaldavad mitmeid maksusoodustusi, tuleks progressiivsuse hindamisel kasutada nominaalsete maksumäärade asemel maksu piirmäärasid ja efektiivseid maksumäärasid, mis iseloomustavad tegelikku maksukoormust. Seega tuleb tulumaksukoormuse analüüsimisel arvestada ka maksusoodustuste rolli.

Vaatamata sellele, et tulumaksusüsteem on majandusaktiivsust iseloomustava SKPga seotud läbi mitme SKP komponendi, on põhiline automaatse stabilisatsiooni esilekutsuja eratarbimise muutus. Olenemata mõningatest seisukohtade erinevustest teoreetilistes artiklites, võib välja tuua, et lisaks suuremale progressiivsusele mõjub efektiivsusele soodsalt kõrge maksuvaba tulu piirmäär; tulusaajate selline jaotus tulurühmades, mille korral tulusaajate arv maksuvaba tulu piiril on suur; tulusaajate jaotus tuluvahemikes nii, et väiksema tuluga ning likviidsuspiirangutega tulusaajaid on rohkem; maksukrediitide kasutusele võtmine mahaarvamiste asemel ning keskmise maksukoormuse alanemine. Tulumaksusüsteemi stabiliseeriva efekti toetamiseks tuleks suurendada maksusüsteemi progressiivsust nii, et madalama tulu saajate maksukoormus väheneks.

Euroopa Liidus oli enne majanduskriisi suund tulumaksusüsteemide progressiivsuse vähendamisele. Kriisile vastu minnes oli automaatsete stabilisaatorite efektiivsus väike. Progressiivsust suurendati kriisiaegsete reformidega. Kesk- ja Põhja-Euroopa riikides olid stabilisaatorid efektiivsed juba ka kriisieelsel perioodil. Neis riikides oli kriisiaegne diskreetne fiskaalpoliitika rohkem vastutsükliline ja tulumaksusüsteemide progressiivsust suurendati veelgi. Vaadeldes ainult füüsilise isiku tulumaksu, on Euroopa Liidu riikidest väikseim kasutada oleva tulu stabiliseerimiseefekt Eestis.

Eesti tulumaksusüsteemi arengut aastatel 2004 kuni 2008 iseloomustavad maksuvaba tulu tõstmine ning tulumaksumäära järk-järguline alandamine. Kui proportsionaalse maksusüsteemi tingimustes kujundavad tegelikku maksukoormust maksusoodustused, siis alates 2009. aastast on Eestis maksusoodustusi vähendatud – vähenesid täiendav maksuvaba tulu seoses lastega, eluasemelaenu intresside, koolituskulude ja annetuste piir ning muude mahaarvamiste liigid. Teoreetilise kirjanduse põhjal on need maksureformid ühest küljest kooskõlas stabiliseerimiseesmärgiga, sest majanduskasvu perioodil alandati rohkem madalama tulu saajate maksukoormust ning majanduskriisi valguses oli märgata suund kõrgema tulu saajate maksukoormuse tõstmisele ja maksusüsteemi progressiivsuse suurendamisele, kuid teisest küljest piirab tulumaksumäära vähendamine majanduse kiire kasvu perioodil automaatsete stabilisaatorite sümmeetrilist toimimist majandustsükli jooksul ning ei takista majanduse ülekuumenemist.

Töö empiirilises osas analüüsiti füüsilise isiku tulumaksu automaatset stabiliseerimiseefekti Eestis tuginedes Maksu- ja Tolliameti avaldatud andmetele tulude deklareerimise kohta. Kuna tulumaksusüsteemi stabiliseeriv efekt tugineb teoreetilise kirjanduse põhjal maksukoormuse jaotusele tuluvahemike lõikes, analüüsiti tegeliku maksukoormuse muutumist tururühmade lõikes, kaasates maksusoodustuste mõju, ning kontrolliti tegeliku maksukoormuse seost muutustega majandusaktiivsuses.

Tuludeklaratsioonide esitajate hulgas liikus vaatlusalusel perioodil osa tulust läbi mahaarvamiste kõrgema tulu deklareerijatelt madala tulu deklareerijatele, kuid mahaarvamiste suur osakaal keskmise tulu deklareerijate hulgas viitab tulude liikumisele maksusoodustuste mõjul pigem teises suunas, kui stabiliseerimiseesmärgist lähtudes soovitatav oleks. Maksusoodustuste kasutamise dünaamika näitas mahaarvamiste

kasutamise liikumist madalamatest tuluvahemikest keskmistesse. Madalama tulu deklareerijad Eestis ei saa suurt osa mahaarvamisi rakendada, sest mahaarvamiste suurus on piiratud tuluga. Probleemi lahendaks maksukrediitide kasutusele võtmine.

Vaatamata tegeliku maksukoormuse vähenemisele kõigis tulerühmades vaatlusalusel perioodil, suurenes maksusüsteemi progressiivsus. Suurem progressiivsus peaks teooria põhjal tõstma automaatse stabilisatsiooni efektiivsust. Käsitletaval perioodil ei käitunud efektiivne maksumäär Eestis kooskõlas teoreetiliste seisukohtadega, mille kohaselt automaatse stabilisaatorina käituv efektiivne maksumäär kasvab majanduskasvu perioodil ja kahaneb langusperioodil. Efektiivse maksumäära käitumist Eestis aitavad seletada maksumäära mõttes proportsionaalne tulumaksusüsteem, väike sissetulek inimese kohta võrreldes Kesk- ja Põhja-Euroopa riikidega, väike ja avatud majandus ning läbiviidud maksureformid, mis osaliselt ei olnud kooskõlas stabiliseerimiseesmärgiga. Stabiliseeriv fiskaalpoliitika peaks maksukoormust alandama siis, kui majandus pöördub langusesse, kuid Eesti maksukoormust alandavad maksureformid olid ajastatud majanduskasvu perioodi.

Töö tulemused näitasid Eesti füüsilise isiku tulumaksu vähest stabiliseerimiseefekti. Maksureformid majanduskasvu perioodil pigem soodustasid majanduse ülekuumenemist, kuid maksureformid majanduskriisi ajal olid pigem kooskõlas stabiliseerimiseesmärgiga. Kokkuvõttes on automaatsete stabilisaatorite vähene efektiivsus soodustanud Eestis majanduse ülekuumenemist ning sellele järgnenud majanduslangust. Saadud tulemusi kinnitasid ka rahvusvahelised empiirilised uurimused, mille kohaselt Eesti majandus on võrreldes Euroopa Liidu keskmisega volatiilsem ning automaatsed stabilisaatorid vähem efektiivsemad, kuid majandustsükli olukord Eestis on sarnane teiste sama piirkonna riikidega ning läbiviidud reformid sarnased teiste proportsionaalset tulumaksusüsteemi kasutavate riikidega.

Kõik Eestis kasutusel olevad maksusoodustused ei ole stabiliseerimiseesmärgi seisukohalt põhjendatud. Eesti majandustsükli paremaks juhtimiseks ning füüsilise isiku tulumaksusüsteemi stabiliseerimiseefektiivsuse tõstmiseks tasuks kaaluda keskmise või suurema tulu saajatele suunatud mahaarvamisevõimaluste vähendamist, maksukrediidi kasutusele võtmist ning tulumaksumäära alandamise peatamist.

Käesoleva töö edasiarendusena võiks tulevikus, kui aegread maksusoodustusi sisaldava informatsiooniga on pikemad, korrata analüüsi füüsilise isiku tulumaksu ning majandusaktiivsuse vahelistest seostest. Pikemad aegread annaksid võimaluse kasutada regressioonanalüüsi ning teisi peatükis 1.2 tutvustatud meetodeid. Juhul kui Maksu- ja Tolliamet avalikustab andmebaasid teadustööks, saab füüsilise isiku tulumaksu automaatse stabilisaatorina käsitleda tuginedes mikroandmetele. Lisaks eelnevale tuleks analüüsida maksukrediitide rakendamise võimalusi Eestis ning teostada vastav tulu-kulu analüüs. Kuigi teemakohased teadusartiklid pakuvad välja sobivaid meetodeid, pole Eesti jaoks senini arvatud optimaalset füüsilise isiku tulumaksumäära, mis arvestaks automaatse stabilisatsiooni eesmärgiga – ka optimaalse tulumaksumäära leidmine on käesoleva magistritöö võimalik edasiarendus.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Agnello, L., Cimadomo, J.** Discretionary Fiscal Policies Over the Cycle, New Evidence Based on the ESCB Disaggregated Approach. – European Central Bank, Working Paper Series, 2009, No. 1118, 41 p.  
[[www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1118.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1118.pdf)] 30.03.2011
2. **Arnold, J.M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C., Vartia, L.** Tax Policy for Economic Recovery and Growth. – The Economic Journal, 2011, pp. 59-80. [[www.res.org.uk/economic/freearticles/2011/jan2011.pdf](http://www.res.org.uk/economic/freearticles/2011/jan2011.pdf)] 12.01.2012
3. **Attinasi, M., Checherita-Westphak, C., Rieth, M.** Personal Income Tax Progressivity and Output Volatility, Evidence from OECD Countries. – European Central Bank, Working Paper Series, 2011, No. 1380, 29 p.  
[<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1380.pdf>] 31.03.2012
4. **Auerbach, A.J., Feenberg, D.** The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers. – Journal of Economic Perspectives, 2000, Vol. 14, No. 3, 33 p.  
[<http://elsa.berkeley.edu/~auerbach/ftp/jpe.pdf>] 14.09.2011
5. **Baltaretu, C., Dinga, E., Ionescu C., Padurean E.** On the Automatic Fiscal Stabilizers. A Logical Approach. – Metalurgia International, 2010, Vol. 15, No. 4, pp. 141-148.
6. **Barrell, R., Hurst, I., Pina, A.** Fiscal Targets, Automatic Stabilisers and Their Effects on Output. – Technical University of Lisbon, School of Economics and Management, Department of Economics, Working Paper Series, 2002, No. 5, 19 p.  
[<http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp052002.pdf>] 08.03.2012
7. **Batchelder, L.L., Goldberg, F.T.** Reforming Tax Incentives Into Uniform Refundable Tax Credits. – Basic Income Studies, 2008, Vol. 2, 11p.  
[<http://ideas.repec.org/a/bpj/bistud/v2y2008i2n8.html>] 11.02.2012
8. **Baunsgaard, T., Symansky, S.A.** Automatic Fiscal Stabilizers. – International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Staff Position Note, 2009, No. 23, 26 p.  
[<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0923.pdf>] 31.08.2011

9. **Bedell, D.** Personal Income Tax Rates. Global Finance.  
[<http://www.gfmag.com/tools/78obal-database/economic-data/10442-personal-income-tax-rates.html#axzz1e4XiZVkj>] 18.11.2011
10. **Blanchard, O., Perotti, R.** An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. - National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, 1999, No. 7269, 52 p.  
[[http://www.nber.org/papers/w7269.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w7269.pdf?new_window=1)] 08.02.2012
11. **Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., De Cos, P.H., Langenus, G., Mohr, M., Momigliano, S., Tujula, M., Van den Dool, G.** Cyclically Adjusted Budget Balances: an Alternative Approach. – European Central Bank, Working Paper Series, 2001, No. 77, 72 p. [<http://www.suomenpankki.fi/pdf/101210.pdf>]  
06.03.2012
12. **Brunila, A., Buti, M., In't Veld, J.** Fiscal Policy in Europe: How Effective are Automatic Stabilisers? – European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, 2002, No. 177, 35 p.  
[[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary1808\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary1808_en.htm)] 08.03.2012
13. **Buldas, V., Kantšukov, M., Sander, P.** Üksikisikutele mõeldud maksusoodustuste kasutamise ulatus Eestis 2007-2009. – Eesti majanduspoliitilised väitlused: Majanduspoliitika teooria ja praktika, Tallinn, 2011, nr 1, lk 245-249.  
[[http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2011/14\\_Velda\\_Buldas\\_Priit\\_Sander\\_Mark\\_Kantsukov.pdf](http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2011/14_Velda_Buldas_Priit_Sander_Mark_Kantsukov.pdf)] 20.02.2012
14. **Buti, M., Martinez-Mongay, C., Sekkat, K., Van den Noord, P.** Automatic Fiscal Stabilisers in EMU: A Conflict between Efficiency and Stabilisation? – CESifo Economic Studies, 2003, Vol. 49, No. 1, pp. 123-140.  
[[ideas.repec.org/p/ulbeco/2012-7354.html](http://ideas.repec.org/p/ulbeco/2012-7354.html)] 23.03.12
15. **Buti, M., Van den Noord, P.** Tax and Welfare Reforms: Stabilisation and Incentives Effects. 2003, 20 p.  
[[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/taxpolicy/ii/199-218\\_buti\\_and\\_van\\_den\\_noord.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/taxpolicy/ii/199-218_buti_and_van_den_noord.pdf)] 03.03.2012

16. **Cloyne, J.** What are the Effects of Tax Changes in the United Kingdom? New Evidence from a Narrative Evaluation. – CESifo Working Paper Series, 2011, No. 3433, 47 p. [<http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpjsc/CloyneJMpaper.pdf>] 29.02.2012
17. **Crespo-Cuaresma, J., Reitschuler, G., Silgoner, M. A.** The Fiscal Smile: The Effectiveness and Limits of Fiscal Stabilizers. – International Monetary Fund, European Department, Working Paper, 2003, No. 182, 29 p. [<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16827.0>] 04.10.2011
18. **De Kam, F., Heady, C., Messere, K.** Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries. New York: Oxford University Press, 2003, 266 p.
19. **Deburn, X., Kapoor, R.** Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere. - International Monetary Fund, European Department, Working Paper, 2010, No. 111, 46 p. [[www.imf.org/external/pubs/ft/wp10111.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp10111.pdf)] 13.01.2012
20. **Deburn, X., Pisani-Ferry, J., Sapir, A.** Government size and output volatility: Should we forsake automatic stabilization. - European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, 2008, No. 316, 72 p. [<http://www.pisani-ferry.net/base/papiers/re-08-autostab2.pdf>] 13.01.2012
21. **Diamond, P., Saez, E.** The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. – Journal of Economic Perspectives, 2011, Vol. 25, No. 4, pp. 165-190. [<http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.25.4.165>] 26.01.2012
22. **Dinu, M., Marius, M., Socol, A. G., Socol, C.** Automatic Stabilizers vs. Discretionary Fiscal Policy in Euro Area Countries. – African Journal of Business Management, 2011, Vol. 5, No. 2, pp. 608-617.
23. **Dolls, M., Fuest, C., Peichl, A.** Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe. – National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, 2010, No. 16275, 45 p. [<http://www.nber.org/papers/w16275>] 23.09.2011
24. European Economy. European Commission. Brussels, 2001, No. 3, 328 p. [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication1672\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication1672_en.pdf)] 21.02.2012

25. **Fatas, A., Mihov, I.** Government Size and Automatic Stabilizers: International and Intranational Evidence. – Journal of International Economics, 2001, Vol. 55, No. 1, pp. 3-28.
26. **Friedman, M.** Capitalism and Freedom. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1982, 202 p.
27. **Giorno, C., Richardson, P., Roseveare, D., Van den Noord, P.** Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. - OECD Economics Department Working Papers, 1995, No. 152, 54 p.  
[<http://dx.doi.org/10.1787/533876774514>] 23.02.2012
28. **Gruber, J.** The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance. – The American Economic Review, 1997, Vol. 87, No. 1, pp. 192-205.
29. **Hagopian, K.** The Inequity of the Progressive Income Tax. – Policy Review, 2011, Vol. 166, 27 p. [<http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/72291>] 30.09.2011
30. **Hall, R. E., Rabushka, A.** The Flat Tax. California: Hoover Institution Press, 1985, 134 p.
31. **Huberg, M., Kuusik, G., Lehis, L., Uusorg, M.** Eesti maksuseadused koos rakendusaktidega: õigusaktide kogumik seisuga 1. Aprill 2011, kolmas köide, kommentaarid. Tartu: Maksu maksjate Liidu Kirjastus OÜ, 2011, 432 lk.
32. Hungary to Raise Minimum Wage, Impose New Levy on Above-average Earners. Portfolio Online Financial Journal. [<http://www.portfolio.hu/en/>] 2.01.2012
33. **Jappelli, T., Pistaferri, L.** The Consumption Response to Income Changes. – Annual Review of Economics, 2010, Vol. 2, No. 1, pp. 479-506.  
[<http://www.nber.org/papers/w15739>] 28.03.2012
34. **Kattai, R.** Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite suurus ja variatsioon Eestis. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus ja koostöökonverentsi ettekanded ja –artiklid (Tartu – Värskas, 26.-28.juuni 2003). Tallinn: Mattimar, 2003, lk 59-67 lk.  
[<http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2003/2003.pdf>] 04.03.2012
35. **Kattai, R., Randveer, M.** Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite roll Eestis ja Euroopa Liidus. – Kroon ja Majandus, 2003, nr 4, lk 22-29.

- [[http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/kroon\\_majandus/\\_2003/\\_2003\\_4/\\_22-29kattai\\_randveer.pdf?ok=1](http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/kroon_majandus/_2003/_2003_4/_22-29kattai_randveer.pdf?ok=1)] 22.02.12
36. **Keen, M., Kim, Y., Varsano, R.** The „Flat Tax(es)“: Principles and Evidence“. – International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Working Paper, 2006, No. 218, 48 p.[[www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06128.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06128.pdf)] 08.09.2011
  37. **Khan, T. S., Norregaard, J.** Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges. - International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Working Paper, 2007, No. 274, 61 p. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07274.pdf>] 10.01.2012
  38. KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2010. KPMG, 2010, 80 p.  
[[http://www.kpmg.com/GR/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Individual\\_Income\\_Tax\\_2010.pdf](http://www.kpmg.com/GR/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Individual_Income_Tax_2010.pdf)] 18.11.2011
  39. **Li, W., Sarte P.D.** Progressive Taxation and Long-Run Growth. – The American Economic Review, 2004, Vol. 94, No. 5, pp. 1705-1716.
  40. **Mabbett, D.** Fiscal Stabilisers in Europe: the Macroeconomic Impact of Tax and Benefit Systems. – Euromod Working Paper, 2004, No. EM/04, 24 p.  
[<http://ideas.repec.org/p/ese/emodwp/em7-04.html>] 10.03.2012
  41. **Mabbett, D., Schelkle, W.** Bringing Macroeconomics Back in to the Political Economy of Reform: The Lisbon Agenda and the 'Fiscal Philosophy' of EMU. – Journal of Common Market Studies, 2007, Vol. 45, No. 1, pp. 81-103.
  42. Majanduse põhinäitajad. Eesti Pank.  
[<http://statistika.eestipank.ee/?lng=et#listMenu/1017/treeMenu/MAJANDUSKOND>] 28.09.2011
  43. Majandusprognoos aastateks 2011-2013. Eesti Pank, 2011, nr 2, 25 lk.  
[[http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/ylevaade/\\_2011\\_02/\\_3\\_211.pdf?ok=1](http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/ylevaade/_2011_02/_3_211.pdf?ok=1)] 10.03.2012
  44. Maksud. Eesti Statistikaamet. [[http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori\\_rahandus/04Maksud/04Maksud.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/04Maksud/04Maksud.asp)] 28.04.2012
  45. **Owens, J.** Fundamental Tax Reform: An International Perspective. – National Tax Journal, 2006, Vol. LIX, No. 1, pp. 131-164.

- [<http://www.taxfoundation.org/files/owensfundamentaltaxreform-20060605.pdf>]  
12.02.2012
46. **Paulus, A.** Maksude ja toetuste ümberjaotuslike mõjude hindamine mikrosimulatsioonimudeli abil Eesti näitel. TÜ rahvamajanduse instituut, 2006, 91 lk. (magistritöö)
47. **Paulus, A., Poltimäe, H., Võrk, A.** Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele. – Praxis Toimetised, 2008, nr 42, 100 lk.  
[[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Toimetised\\_42\\_2008.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Toimetised_42_2008.pdf)]  
14.10.2011
48. Pensionärid. Sotsiaalkindlustusamet. [<http://www.ensib.ee/pensionarid-3/>]  
29.04.2012
49. Personal Income Tax Rates. OECD Tax Database.  
[[http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#pir](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#pir)] 18.11.2011
50. **Piketty, T., Saez, E.** How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. – Journal of Economic Perspectives, 2007, Vol. 21, No. 1, pp. 3-24.
51. Pressimaterjalid. Eesti Maksu- ja Tolliamet  
[<http://www.emta.ee/index.php?id=4006>] 28.09.2011
52. Public Finances in EMU – 2010. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2010, No. 4, 292 p.  
[[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/ee-2010-4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf)] 11.01.2012
53. Public Information Notices. International Monetary Fund.  
[<http://www.imf.org/external/news/Default.aspx?gType=News&DType=Public+Information+Notices&selCountry=Select+Country&selSubject=Select+Subject&selMonth=Month&selDay=Day&selYear=Year&selMonth1=Month&selDay1=Day&selYear1=Year&submitx.x=27&submitx.y=11>] 12.02.2012
54. **Randveer, M.** Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite mõju Eesti majandustsükli tasandamisele. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus ja koolituskonverentsi ettekanded ja –artiklid (Tartu – Värskas, 26.-28.juuni 2003). Tallinn: Mattimar, 2003, lk 94–101.

- [<http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2003/2003.pdf>]  
20.02.2012
55. **Raudsaar, T.** Automaatsete stabilisaatorite suurus ja efektiivsus Eestis. TÜ rahvamajanduse instituut, 2011, 71 lk. (magistritöö)
56. Real GDP Growth Rate. Eurostat.  
[[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)]  
03.03.2012
57. Riigi konsolideeritud tulemiarued. Saldoandmike infosüsteem. Rahandusministeerium. [<https://saldo.fin.ee/login.jsp>] 28.09.2011
58. **Romer, C. D.** What Do We Know About the Effects of Fiscal Policy? Separating Evidence from Ideology. 2011, 38 p.  
[<http://elsa.berkeley.edu/~cromer/Written%20Version%20of%20Effects%20of%20Fiscal%20Policy.pdf>] 28.03.2012
59. **Santa, M., Winfrey, M.** Slovak Left Poised to Win Election, Sink Reformists.  
[<http://www.reuters.com/article/2012/03/10/us-subbed-slovakia-election-idUSBRE82902D20120310>] 29.03.2012
60. **Shapiro, M. D., Slemrod, J.** Consumer Response to the Timing of Income: Evidence from a Change in Tax Withholding. – The American Economic Review, 1995, Vol. 85, No. 1, pp. 274-283.
61. Sisemajanduse koguprodukt tarbimise meetodil. Eesti Statistikaamet.  
[[http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/15Rahvamajanduse\\_arvepidamine/06Sisemajanduse\\_koguprodukt\\_\(SKP\)/08Sisemajanduse\\_koguprodukt\\_tarbimise\\_meetodil/08Sisemajanduse\\_koguprodukt\\_tarbimise\\_meetodil.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/15Rahvamajanduse_arvepidamine/06Sisemajanduse_koguprodukt_(SKP)/08Sisemajanduse_koguprodukt_tarbimise_meetodil/08Sisemajanduse_koguprodukt_tarbimise_meetodil.asp)] 16.02.2012
62. **Smith, A.** An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. 5th ed. London: Methuen & Co. Ltd., 1904.  
[<http://www.econlib.org/library/Smith/smWNCover.html>] 25.03.2012
63. **Suescun, R.** The Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America. – World Bank, Policy Research Working Paper Series, 2007, No. 4244, 54 p. [<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/4244.html>] 02.10.2011
64. **Tarras-Wahlberg, B.** Lahendus kriisilukorras: proportsionaalse tulumaksu määr 0%. – MaksuMaksja, 2009, nr 5, lk 17-18.

65. Tax reforms in EU Member States 2011. Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability. – European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, 2011, No. 5, 139 p.  
[[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/ee-2011-5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-5_en.pdf)] 30.03.2012
66. Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway. European Commission – Taxation and customs 84obal84. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, 422 p.  
[[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm)] 18.11.2011
67. Taxation Trends in the European Union. – Eurostat News Release, 2010, Vol. 95, 5 p. [[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-28062010-BP/EN/2-28062010-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-28062010-BP/EN/2-28062010-BP-EN.PDF)] 18.11.2011
68. Taxes in Europe database. European Commission Taxation and Customs Union.  
[[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/info\\_docs/tax\\_inventory/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm)] 18.11.2011
69. **Trasberg, V.** Personal Income Tax in Estonia – Who’s Burden? – Discussions on Estonian economic policy: Theory and practice of economic policy, 2011, Vol. 19, No. 2, pp. 206-219. [<http://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/view/425/418>] 08.03.2012
70. **Tromm, A.** Majandustsükli mõju valitsemissektori eelarve maksulaekumistele Eesti näitel. TÜ rahvamajanduse instituut, 2008, 67 lk. (bakalaureusetöö)
71. Tulumaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 15.detsembril 1999.a. – Riigi Teataja I osa, 1999, nr. 101, art. 903.
72. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015. Vabariigi Valitsus.  
[<http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>] 14.10.2011
73. **Van den Noord, P.** The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond. – OECD Economics Department Working Papers, 2000, No. 230, 31 p. [<http://dx.doi.org/10.1787/816628410134>] 23.02.2012

74. Välisministeeriumis valmis EL-i fiskaalleppega ühinemise eelnõu.  
Raamatupidamisuudised. [<http://rup.ee/est/uut-seadusandluses/valisministeeriumis-valmis-el-i-fiskaalleppega-uhinemise-eeln-u.html>] 16.02.2012

**Lisa 1.** Muudatused Euroopa Liidu riikide tulumaksusüsteemides aastatel 2008-2011

Riik	Maksusüsteem	Maksumäärad	Mahaarvamised	Maksukrediit	Täpsustused
Austria	progr.	vähenenud	suurenenud	suurenenud	-maksumäärad 2008 (%): 0; 38,3; 43,6; 50 -maksumäärad 2011 (%): 0; 36,5; 43,6; 50 -2009: annetused maksuvabad, lastega seotud mahaarvamiste ja krediidi suurendamine
Belgia	progr.	-*	suurenenud	-	-2008: mahaarvamiste suurendamine madalama tulu saajatel -2010: suurendati mahaarvamisi (seoses ületunnitööga)
Bulgaaria	prop.	-	suurenenud	-	-2008: prop. ja maksumäär 10 % -mahaarvamised puuetega inimestele, vähendused annetustelt ja mõnelt sotsiaalkindlustusmakselt, vabastused pensionifondi maksetele -2009: eluasemelaenu intresside mahaarvamise võimalus noortele peredele
Eesti	prop.	-	vähenenud	-	-maksumäär 21% -2008: ajutine lastega seotud mahaarvamiste suurendamine -maksumäära alandamine ja mahaarvamiste muutmise peatatus
Hispaania	progr.	suurenenud	-	-	-perekonnaga seotud mahaarvamised lubatud madalaimal astmel -lapse sünni korral antav krediit kaotatud, uus krediit ostujõu toetamiseks -2011: määrade suurendamine kõrgema tulu saajatel
Holland	progr.	vähenenud	suurenenud	suurenenud	-2009 suurendati maksukrediiti töötavatele vanematele ja lisandus maksusoodustus eakatele töötajatele -2011 alandati maksumäära madalaimal maksuastmel
Iirimaa	progr.	suurenenud	vähenenud	vähenenud	-maksumäärad 20% ja 41%, mahaarvamised asendatud maksukrediitidega -2009 lisa tulumaks 1-7%, 2011 muudetud nimi sotsiaalmaksuks
Itaalia	progr.	vähenenud	vähenenud	suurenenud	-enamik mahaarvamisi asendatud maksukrediitidega

Lisa 1 järg.

Riik	Maksusüsteem	Maksu-määrad	Maha-arvamised	Maksu-krediit	Täpsustused
Kreeka	progr.	suurenenud	vähenenud	-	-2010 ümberkorraldus: lisandus 5 maksuastet (kokku 9), kõrgematel astemetel suurendati määrasid, tühistati vabastused, peamised maksukrediidid (tervisekuludele jm) jäid kehtima, madala tulu saajatele "solidaarne" mahaarvamisevõimalus
Küpros	progr.	-	suurenenud	-	-maksumäärad (%): 20, 25, 30 -2008 suurendati maksuvaba tulu 19 500 euronit aastas, mille tulemusena ei pea suur osa inimesi tulumaksu maksma
Leedu	prop.	vähenenud	vähenenud	-	-2009: vähendati maksumäära 24%-lt 15%-ni, muudatused mahaarvamistes (sh maksuvaba min. väheneb tulu kasvades ja seda ei rakendata alates tulust 910 eurot kuus, lisandub maksuvaba laste pealt) -2011: teatud tuludele vähendati maksumäära 5%-ni
Luksemburg	progr.	suurenenud	vähenenud	suurenenud	-mahaarvamiste asemele maksukrediidid -2008 suurendati maksuastmeid, lapsega seotud maksukrediit -2011 suurendati kõrgema tulu saajate maksumäära 1%, lisandus "kriisimaks" 0,8% (va miinimumpalgalistele)
Läti	prop.	-	suurenenud	-	-maksumäär: 2008 25%, 2009 23%, 2010 26%, 2011 25% -2009: uued mahaarvamisevõimalused (sh maksuvaba tulu suurendamine) -2011 mahaarvamiste suurendamine ülalpeetavate pealt
Malta	progr.	-	suurenenud	suurenenud	-2007-2009 maksureform: 4 maksuastet, maksukrediit ettevõtjatest emadele -2008 ja 2009 suurendati maksuvaba piirmäära, peale maksuvaba piirmäära maksuvähendusi pole

Lisa 1 järg.

Riik	Maksusüsteem	Maksumäärad	Mahaarvamised	Maksukrediit	Täpsustused
Poola	progr.	vähenenud	vähenenud	-	-maksumäärad (%) 2008: 19, 30 40; 2009: 18 (kehtib 98,41 protsendile maksu maksjatest), 32 -progressiivsuse vähenemise tasakaalustamiseks on laiendatud maksubaasi maksu vähenduste tühistamisega
Portugal	progr.	suurenenud	vähenenud	-	-maksukrediit seotud miinimumpalga ja perekonnaseisuga -2010 suurendati maksumäära aktsionäride hüvitistel ja kõrgema tulu saajatel -2011 suurendati maksuastmeid, maksuvähendustele määrati limiit
Prantsusmaa	progr.	suurenenud	-	vähenenud	-palju maksuvabastusi, maksukoormuse arvutamise "majapidamise koefitsient" -2009: vastuseks kriisile vähendati ajutiselt maksu 2/3 võrra madala tulu saajatel -2011: kõrgema tulu saajate maksumäär tõusis
Rootsi	progr.	-	suurenenud	suurenenud	-suur roll kohalikel maksudel -2009: maksuvabastuste suurendamine inimestele 65+ -maksukrediidi kasutusele võtmine -edaspidi: mahaarvam. suurend.
Rumeenia	prop.	-	-	-	-maksumäär 16% -maksuvabastused teatud tuludel
Saksamaa	progr.	vähenenud	suurenenud	-	- 2009 maksumäärad: 14% ja 42% ning mahaarvamisi suurendati -2010 suurendati lastega seotud maksuvähendust
Slovakkia	prop.	-	suurenenud	suurenenud	-maksumäär 19% -maksuvähendused pole lubatud -2 maksuvabastust: üldine ja madala tuluga abikaasadele
Sloveenia	progr.	-	suurenenud	-	-aktiivne tulu maksustatakse progr.maksumääraga, "passiivne" tulu (dividendidest, intressidest jm) proportsionaalse maksumääraga

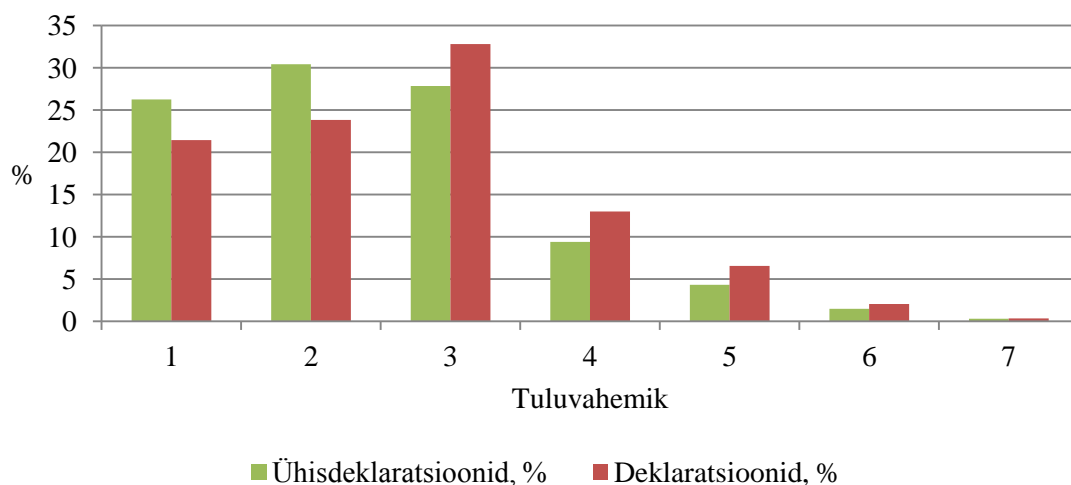
**Lisa 1 järg.**

<b>Riik</b>	<b>Maksusüsteem</b>	<b>Maksumäärad</b>	<b>Mahaarvamised</b>	<b>Maksukrediit</b>	<b>Täpsustused</b>
Soome	progr.	vähenenud	-	suurenenud	-2009 vähendati kõiki 4 maksumäära, madala tulu saajate maksukrediit asendati kogu tööjõu maksukrediidiga -2011 tulurühmade piire tõsteti -suur roll kohalikel maksudel
Suurbritannia	progr.	suurenenud	suurenenud	-	-2008 maksumäär langes 22%-lt 20%-ni, mahaarvamised suurenesid -2010 lisandus maksumäär 50%, kõrgema tulu saajate mahaarvamisi piirati -3 maksumäära: 20%, 40%, 50% -2011 mahaarvamisi suurendati
Taani	progr.	vähenenud	suurenenud	suurenenud	-suur roll kohalikel maksudel -2010: maksureform
Tšehhi	prop.	-	-	vähenenud	-maksumäär 15%
Ungari	progr.	vähenenud	suurenenud	-	-2011 üleminek prop.süsteemile, maksumäär 16%, lastega seotud mahaarvamisi suurendati, progressiivsust lisab maksukrediit madalama tulu saajatele -2011 sügisest "ajutiselt progressiivne"

\*Sümbol „-“, tähendab, et näitaja muutumise suunda ei saa välja tuua, sest näitajat pole, näitaja pole muutunud, muutust ei saa üheselt välja tuua või puuduvad vastavad andmed.

Allikas: autori koostatud Tax ... 2012 ja Taxation ... 2011 baasil.

**Lisa 2.** Deklaratsioonide ja ühisdeklaratsioonide jaotus tuluvahemike lõikes Eestis aastal 2009, osakaal %-des



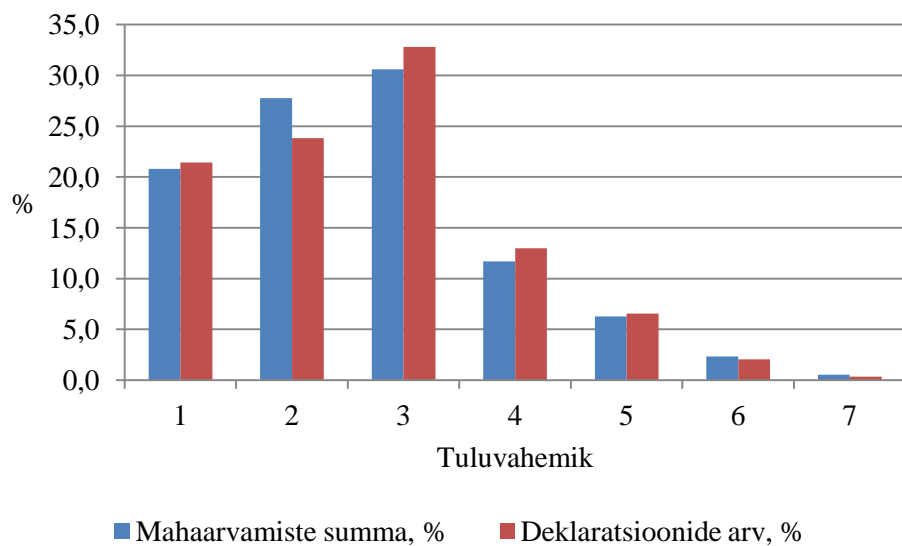
Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

**Lisa 3.** Deklaratsioonide arv ja deklareeritud tulude summa tuluvahemike lõikes Eestis aastatel 2004-2010, osakaal %-des.

Tulu- vahemik	Deklaratsioonide arv aastas, kumulatiivselt							Deklareeritud tulud aastas, kumulatiivselt						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	42	37	30	25	20	21	24	12	9	7	5	3	3	4
2	72	67	59	49	42	45	48	38	31	25	17	13	15	17
3	89	87	84	81	76	78	79	63	57	53	51	44	48	49
4	96	95	94	92	90	91	91	79	74	72	70	67	70	70
5	99	99	99	98	97	98	98	92	87	86	85	84	87	87
6	100	100	100	100	100	100	100	97	92	93	93	94	96	96
7	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Allikas: (Pressimaterjalid 2011); autori arvutused.

**Lisa 4.** Deklaratsioonide ja kasutatud mahaarvamiste jaotus tuluvahemike lõikes Eestis aastal 2009, osakaal %-des



Allikas: autori koostatud Pressimaterjalid 2011 baasil.

## SUMMARY

### PERSONAL INCOME TAX AS AN AUTOMATIC STABILISER IN ESTONIA

Kärt Kuuseväli

John M. Keynes paid attention to the need of national stabilisation of economic cycles already in 1930s. In Europe, more attention was paid to the stabilisation of economic cycles through automatic stabilisers with the introduction of the Maastricht criteria in 1992 and the agreement of the Stability and Growth Pact in 1997. The role of automatic stabilisers was especially in the centre of attention in the light of the economic crisis of 2008 and the European debt crisis which began in early 2010. The events of 2010 spring disclosed the bad situation of the financial status of many eurozone countries. The European countries have great debts and some countries are on the brink of insolvency. The methods of economy stabilisation implemented during the financial crisis increased the debts of the countries even more. The situation would be better if the automatic stabilisers were efficient and symmetric during the entire economic cycle. In this case the economy would be stabilised automatically during the growth well as during the crisis without the excess discretionary fiscal policy.

The purpose of this Master's thesis is to assess the development of the Estonian income tax system while being guided by the theoretical treatment of automatic stabilisers. This problem setting is necessary due to the fact that the changing of the income tax system is still topical in Estonia and the aim of economy stabilisation must be taken into account when reforming the income tax system. In order to achieve the purpose the following tasks were set.

- 1) Explain the theoretical background of the automatic stabilisers, including the macroeconomic nature thereof, characterise the components and explain the functioning of the stabilisers.

- 2) Provide an overview of the concept of efficiency of the automatic stabilisers and the methodology of the measuring thereof.
- 3) Characterise the income tax system in the framework of automatic stabilisers.
- 4) Explain the connections of the distribution of tax revenues, income tax, tax benefits and economic activity based on previous literature.
- 5) Bring out the trends in the reforms of the personal income tax systems in the European Union countries in 2000s and the connection thereof with the economic cycle.
- 6) Analyse the development of the Estonian income tax system from 2004 to 2010 while being guided by the purpose of the thesis.
- 7) Assess the connections of the actual income tax burden with the economic activity in Estonia.

Automatic stabilisers are mechanisms that level the fluctuations of economic activity automatically (without the direct action of the government) and the major advantage thereof in comparison with discretionary fiscal policy is the assurance of immediate corrective fiscal response to the changes of the economic conditions. The negative aspect of automatic stabilisers manifests when the stabilisers cannot function symmetrically during the entire economic cycle and, therefore, the stabilising effect may decrease and the debt may increase.

Various taxes and social contributions are mainly treated as the components of automatic stabilisers in theoretical literature, but the functioning of personal income tax is the most automatic and the income tax is also considered to be the most efficient component by relying on empirical analyses. In general, the automatic stabilisers function as follows. During the economic growth more taxes are collected and less social benefits are paid which decreases the disposable income and which in turn decreases the aggregated demand. During the recession fewer taxes are collected and more social benefits are paid which supports the disposable income and higher incomes support the aggregated demand in turn.

In order to assess the efficiency of automatic stabilisers, methods which are based on macroeconomic models, elasticity, econometric analysis, detailed analysis of tax laws and the combination of the previous are used in empirical analyses. When choosing the

method it is stressed that if the analysable period is short or the tax reforms have been carried out recently, the detailed analysis of tax laws should be used instead of other methods. In this thesis the stabilising role of personal income tax system was assessed by way of the analysis of the Income Tax Act.

Most of the observed studies supported the viewpoint that the greater proportion of public sector in Gross Domestic Product (GDP) and the greater proportion of the personal income tax in revenues increase the efficiency of stabilisers. In addition, economists mostly agree that upon the shock of demand the stabilisers are more efficient and the greater openness of the economy decreases the efficiency of the stabilisers. The levelling ability of the stabilisers is also shaped by the distribution of households in income groups, liquidity constraints and features characterising the tax system.

The stabilising effect of the personal income tax depends on the tax rate and the tax benefits. It is generally thought that the greater progressivity of the income tax system functions more efficiently upon the stabilisation of the economic cycle. Due to the fact that the tax systems are complex and include various tax benefits, marginal tax rates and effective tax rates characterising the actual tax burden should be used upon the assessment of the progressivity instead of statutory tax rates. Therefore, the role of tax benefits must be taken into account when analysing the income tax burden.

Despite the fact that the income tax system is connected with the GDP which characterises the economic activity through several GDP components, the change of private consumption is what mainly induces automatic stabilisation. Despite the differences of some viewpoints in theoretical articles, it can be maintained that, in addition to greater progressivity, the efficiency is favourably influenced by high level of the tax-exempt threshold; the distribution of taxpayers in income groups so that there are more beneficiaries with lower incomes and liquidity constraints; using tax credits instead of allowances and decreasing the average tax burden. In addition the stabilisers will be stronger the higher is the concentration of taxpayers just above the threshold. Therefore, the progressivity of the tax system must be increased to support the stabilising effect of the income tax system such that the tax burden of people receiving lower incomes would decrease.

Before the economic crisis there was a trend in the European Union to decrease the progressivity of the income tax, when the crisis started the efficiency of automatic stabilisers was low and the progressivity was increased with crisis-time reforms. In the countries of Central and Northern Europe the stabilisers were efficient already before the crisis. In those countries the crisis-time discretionary fiscal policy was contracyclical and the progressivity of the income tax systems was increased even more. When viewing only the personal income tax, Estonia had the lowest stabilising effect of disposable income in the European Union countries.

The development of the Estonian income tax system from 2004 to 2008 is characterised by the increase of basic personal allowance and the step-by-step decrease of income tax rate. Tax benefits in Estonia have been reduced as of 2009 - decreased child allowance, the limit of interests of housing loans, training expenses and donations and other types of deductions were decreased. Based on theoretical literature, these tax reforms are, on one hand, in accordance with the stabilising purpose, because a trend to increase the progressivity of the tax system is noticeable in the light of the economic crisis. On the other hand, the decrease of the income tax rate limits the symmetric functioning of automatic stabilisers during the period of rapid economic growth in the economic cycle and does not stop the economy from overheating.

In the empirical part of the thesis the automatic stabilising effect of personal income tax was analysed based on the data about tax declarations published by the Estonian Tax and Customs Board. Due to the fact that the stabilising effect of the income tax relies on the distribution of tax burden by income groups based on theoretical literature, the change of actual tax burden by income groups was analysed by including the influence of tax benefits on the tax burden and the connection of actual tax burden with the changes in economic activity was checked.

Part of the income moved through deductions from the people who submitted higher income returns to the people who submitted lower income returns. Great proportions of deductions among the people who submitted middle income returns refers to the movement of income due to tax benefits rather in the opposite direction than would be advisable when being guided by the stabilising purpose. The dynamics of the usage of tax benefits shows the movement of the usage of deductions from lower income groups

to middle ones. People who submit lower income returns in Estonia cannot implement a large part of deductions, because the amount of deductions is limited by income. The usage of tax credit was proposed to solve this problem.

Despite the fact that the actual tax burden decreased in all income groups during the concerned period, the progressivity of the tax system increased. Based on theory higher progressivity should increase the efficiency of automatic stabilisation. During the concerned period the effective tax rate in Estonia was not in accordance with theoretic viewpoints, according thereof the effective tax rate increases during the economic growth and decreases during recession if the automatic stabilisation functions. The behaviour of effective tax rate in Estonia can be explained by proportional income tax system in the sense of the tax rate, low incomes per person in comparison with countries of Central and Northern Europe, small and open economy and conducted tax reforms which were partly not in accordance with the stabilising purpose. The stabilising fiscal policy should decrease the tax burden in recession, but the tax reforms decreasing the tax burden in Estonia were carried out during the economic growth.

The results of the thesis showed that the stabilising effect of the personal income tax of Estonia was low. Tax reforms carried out during the economic growth promoted the overheating of the economy, but the tax reforms were in accordance with the stabilising purpose during the economic crisis. In conclusion, the low efficiency of automatic stabilisers has promoted the overheating of the economy and the recession that followed. The obtained results were confirmed by international empirical studies, according thereto the Estonian economy is more volatile and the automatic stabilisers are less efficient in comparison with the average of the European Union. The situation of the economic cycle in Estonia is similar with other countries of the same region and the conducted reforms are similar with reforms of other countries using proportional income tax system.

Based on this thesis it can be concluded that all the tax benefits in Estonia are not justified from the viewpoint of the stabilising purpose. In order to control the economic cycle and to increase the stabilising efficiency of personal income tax, the following should be considered - reduce the deductions directed at people who receive middle or higher incomes, use tax credit and stop the decrease of income tax rate.