

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Merlin Paas

**FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSUKOORMUSE
JAOTUS TULURÜHMADE LÕIKES EESTIS**

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: dotsent Viktor Trasberg

Tartu 2017

Soovitan suunata kaitsmisele

(dotsent Viktor Trasberg)

Kaitsmisele lubatud „ ”..... 2017. a.

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

.....

(Merlin Paas)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSUKOORMUSE JAOTUSE TEOREETILINE KÄSITLUS	9
1.1. Füüsilise isiku tulu maksustamise alused ja tulumaksu funktsioonid	9
1.2. Tulumaksu progresseeruvuse saavutamise võimalused	17
1.3. Tulumaksu progresseeruvuse mõõtmise meetodika.....	25
2. TULUMAKSUKOORMUSE JAOTUMINE EESTIS 2010–2015	31
2.1. Eesti tulumaksusüsteem	31
2.2. Andmed, meetodika ja tulude jaotus Eestis	39
2.3. Eesti füüsilise isiku tulumaksukoormuse hindamine	47
KOKKUVÕTE.....	60
VIIDATUD ALLIKAD	65
LISAD	73
Lisa 1. Füüsilise isiku tulumaksu osakaal maksutuludest Euroopa Liidu liikmesriikides 2015. a, %	73
Lisa 2. Deklareeritud tulude osakaalud kogutulust detšiilide lõikes kumulatiivselt Eestis 2010–2015, %	74
Lisa 3. Arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest detšiilide lõikes kumulatiivselt Eestis 2010–2015, %.....	74
Lisa 4. Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi leidmise abitabel 2015. a.	75
Lisa 5. Tulumaksu kontsentratsiooni indeksi leidmise abitabel 2015. a.	75
Lisa 6. Reynolds-Smolensky indeksi leidmise abitabel.	76
SUMMARY	77

SISSEJUHATUS

Riigil on palju ülesandeid, millest saab esile tuua ühishüviste pakkumise, tulude ümberjaotamise eri tulerühmade vahel, majanduse stabiliseerimise ning vaba konkurentsi tagamise turul. Riik saab olulise osa oma funktsioonide täitmiseks vajalikust ressursist erinevate maksude kogumise kaudu.¹ Maksusüsteemi ülesehitamisel tuleb lisaks riigieelarvele analüüsida ka maksustamise mõju ühiskonnaliikmetele. Tänapäeval pööratakse aina rohkem tähelepanu sellele, kuidas jagunevad isikute sissetulekud² ning milline on eri tulerühmade maksukoormus.

Füüsilise isiku tulumaksu objektiks on maksustamisele kuuluv tulu, millest on tehtud seadusega lubatud mahaarvamised³. Eestis on füüsilise isiku tulu maksustatud ühtse maksumääraga, mistõttu on mahaarvamistel oluline roll tulerühmade tulumaksukoormuse kujunemisel. Kuigi mahaarvamistel on mitu eesmärki, saab neist üheks peamiseks pidada madalama sissetulekuga isikute soodustamist ning tulude ümberjaotamist kõrgematelt tulerühmadelt madalamatele tulerühmadele (Buldas *et al.* 2012: 1). Tulude ümberjaotamist soosib tulumaksusüsteem, mille puhul kannavad jõukamad isikud suhteliselt kõrgemat tulumaksukoormust kui vaesem elanikkond. Sellisel juhul on tegemist progresseeruva tulumaksuga.

Magistritöös kasutatakse sünonüümidenä terminid „progresseeruv tulumaks”, „progresseeruv tulumaksukoormuse jaotus” ja „progresseeruv tulumaksusüsteem”. Eeltoodud terminite all peetakse silmas tulumaksusüsteemi, mille puhul füüsilise isiku tulumaksukohustus suureneb tulu kasvades. Tulumaksusüsteemi progresseeruvust on

¹ Ka Eesti riigieelarves moodustavad maksutulud märgatava osakaalu. 2016. a laekus riigile 7,5 mld maksutulust, mis moodustasid riigieelarve kogutuludest ca 88%. Füüsilise isiku tulumaks moodustas maksutuludest ca 4,65%. (Riigieelarve täitmine ... 2017: 1)

² Magistritöös kasutatakse sünonüümidenä terminid „tulu” ja „sissetulek”.

³ Magistritöös käsitletakse maksustamisele kuuluva tulu all tulu, mida tuleb deklareerida ja millest saab teha mahaarvamisi. Maksustatav tulu on maksualane tulu ehk deklareeritud tulu, millest on tehtud seadusega lubatud mahaarvamised. (Lehis 2009: 248)

võimalik mõjutada erinevate instrumentidega, nagu näiteks maksumäär, mahaarvamised ning tagasimaksud.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, kuidas on füüsilise isiku tulumaksukoormus jaotunud eri tulurühmade vahel Eestis. Tulurühmade tulumaksukoormuse alusel saab hinnata, kas tulumaksukoormus on jaotunud optimaalselt, kas tulumaksusüsteem aitab koguda efektiivselt makse ja stabiliseerida majandust ning täita muid tulumaksule seatud eesmärke. Eri tulurühmade tulumaksukoormuse kindlakstegemisel saab mõõta, kui progresseeruv on tulumaks ning kas see on kooskõlas Eestis füüsilise isiku tulumaksule seatud funktsioonidega.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) tuua välja füüsilise isiku tulu maksustamise peamised teoreetilised alused;
- 2) iseloomustada füüsilise isiku tulumaksusüsteemi komponente ja nende seost tulumaksu progresseeruvusega;
- 3) tuua välja peamised tulumaksu progresseeruvuse mõõtmise meetodikad;
- 4) anda ülevaade Eesti tulumaksusüsteemist ja selle muutustest aastatel 2004–2016;
- 5) anda ülevaade tulude ja tulumaksukoormuse jaotumisest eri tulurühmade vahel Eestis aastatel 2010–2015;
- 6) mõõta tulumaksukoormuse jaotumist (tulumaksu progresseeruvust) Kakwani indeksi abil;
- 7) selgitada ja hinnata, millised tegurid mõjutavad tulumaksukoormuse jaotust Eestis.

Lähtudes üldisest konsensusest valitseb arusaam, et efektiivne tulumaksusüsteem eeldab selle teataval määral progresseeruvust. Maksu efektiivsuse all peetakse silmas maksu võimekust täita tema funktsioone. Nii poliitilisel kui ka akadeemilisel tasandil on progresseeruv tulumaks saavutanud enamuse poolehoidu (Kahn 2002: 16). Seoses Eestis planeeritavate ja 1. jaanuaril 2018. a jõustuvate tulumaksuseaduse muudatustega on endiselt päevakohane küsimus, kas tulumaksusüsteemi muudatusi saab pidada eesmärgipäraseks ja õiglaseks. Samuti on küsitav, kuidas täpselt uued füüsilise isiku tulu maksustamise alused mõjutavad erineva sissetulekuga isikute tulumaksukoormust. Tulumaksusüsteemi kujundamisel on kindlasti oluline arvestada ka seda, missugune on

Eestis olnud tulumaksukoormuse jaotuse dünaamika eri tulerühmade vahel viimastel aastatel.

Eestis on füüsilise isiku tulumaksust kirjutatud varem mitmeid teadustöid ja -artikleid. Eri autorid on jõudnud ühisele seisukohale, et vaatamata Eestis kehtivale proportsionaalsele tulumaksumäärale, muudavad tulust tehtavad mahaarvamised tulumaksu progresseeruvaks (Paulus 2006, Trasberg 2011, Kuus 2013, Kuuseväli 2012, Vörk *et al.* 2016). Näiteks on Kuus (2013: 82) ja Kuuseväli (2012: 64) leidnud, et efektiivse maksumäära progresseeruvus on suurem madalamate ja keskmiste tulerühmade lõikes, kõrgemates tulerühmades on efektiivne maksumäär pigem proportsionaalne. Efektiivne maksumäär näitab, kui suure osa tulust maksab isik maksuks ning see leitakse konkreetsete sotsiaalsete rühmade lõikes. Tulumaksu kui terviku progresseeruvuse mõõtmiseks tuleb leida tulumaksu progresseeruvuse indeks.

Varasematest uurimustest on oluline esile tõsta Pauluse (2006) magistr töö, milles tegeleti maksude ja toetuste ümberjaotuslike mõjude hindamisega Eesti näitel. Nimetatud magistr töö leiti Kakwani indeksi väärtus tervikuna Eesti maksu- ja toetussüsteemi kohta. Siinses töös vaadeldakse aga detailselt tulumaksukoormuse jaotust ning Kakwani indeksi abil mõõdetakse spetsiifilisemalt füüsilise isiku tulumaksu progresseeruvust.

Ka Poliitikauuringute Keskus Praxis (Vörk *et al.* 2016: 26) on Eesti toetus- ja maksusüsteemi progresseeruvuse mõõtmiseks kasutanud Kakwani indeksit. Vörk *et al.* (2016) uuringus analüüsiti mahaarvamiste jaotuslike aspekte deklareeritud mahaarvamiste Kakwani indeksi abil. Teisisõnu keskenduti küsimusele, millistele tulerühmadele on erinevad mahaarvamised suunatud. Siinkohal on oluline märkida, et magistr töö on rõhuasetus Eesti füüsilise isiku tulumaksukoormuse progresseeruvuse mõõtmisel, mitte niivõrd tulumaksu ümberjaotuslikust omadusest tuleneva sotsiaalse või majandusliku mõju hindamisel. Magistr töö analüüsitakse mahaarvamisi ulatuses, mis on vajalik tulumaksukoormuse jaotust mõjutavate tegurite väljaselgitamiseks.

Magistr töö kasutatakse uurimismeetodina majandusteoorial põhinevaid analüüse, statistilisi uurimismeetodeid ja formaalloogilisi üldistusi. Magistr töö eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse Eesti Maksu- ja Tolliameti poolt avaldatud füüsiliste

isikute tuludeklaratsioonide (vorm FIDEK; edaspidi nimetatud ka tuludeklaratsioonid) andmeid aastatel 2010–2015. Andmete analüüsimisel kasutatakse tabelarvutusprogrammi MS Excel. Magistritöö autorile teadaolevalt on see magistritöö Eestis esimene, mille jaoks on Maksu- ja Tolliamet avaldanud andmed tuludeklaratsioonidel kajastatud tulude ja tuludeklaratsioonide põhjal tekkinud arvestusliku tulumaksu kohta detiilide lõikes.⁴ Selliste andmete kasutamine tagab magistritöös leitavate indeksite usaldusväarsuse. Kuna magistritöö autorile on Maksu- ja Tolliameti poolt avaldatud deklareeritud tulu ja arvestusliku tulumaksu suurus detiilide lõikes aastatel 2010–2015, piirduakse tulumaksukoormuse jaotuse hindamisega nimetatud perioodil.

Magistritöös on kaks peatükki. Esimene peatükk koosneb kolmest alapeatükist. Esimeses alapeatükis tuuakse välja füüsilise isiku tulu maksustamise peamised teoreetilised alused ning tulumaksu funktsioonid. Samuti analüüsitakse progresseeruva tulumaksu rakendamisega kaasnevaid mõjusid. Teises alapeatükis käsitletakse tulumaksusüsteemide liike ning viise, kuidas on võimalik saavutada tulumaksu progresseeruvus. Kolmandas alapeatükis antakse ülevaade tulumaksu progresseeruvuse mõõtmise meetoditest, sh selgitatakse Kakwani indeksi olemust.

Magistritöö teine peatükk koosneb samuti kolmest alapeatükist. Esimeses alapeatükis on esmalt vaatluse all Eesti tulumaksusüsteem aastatel 2004–2016. Seejärel analüüsitakse füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide alusel koondatud andmete põhjal tulumaksueelset sissetulekute jaotust Eestis. Tulude jaotuse analüüsimine on oluline, kuna see annab ülevaate, millised on eri tulurühmade tulude suurused ning kuidas on tulud jaotunud enne mahaarvamiste tegemist ja tulumaksuga maksustamist. Kolmandas alapeatükis analüüsitakse arvestusliku tulumaksukohustuse suurust detiilide lõikes, mõõdetakse tulumaksu progresseeruvust Kakwani indeksi abil ning selgitatakse välja tulumaksukoormuse jaotust mõjutavad tegurid.

Töös kasutatakse erinevaid statistilisi näitajaid, mis pärinevad Eesti Statistikaameti ja Euroopa Liidu statistikaameti (Eurostati) andmebaasist. Teoreetilise käsitluse aluseks on

⁴ Mitmes varasemas magistritöös on tulumaksu väljaselgitamisel lähtutud Maksu- ja Tolliameti kodulehel avalikustatud andmetest. Maksu- ja Tolliameti kodulehel on kättesaadavad andmed eri tuluvahemike (mitte detiilide) deklareeritud tulude ning mahaarvamiste kogusumma kohta, mistõttu on tulumaksu kindlakstegemiseks jaotatud mahaarvamised tinglikult tuluvahemike lõikes.

eri autorite teadusartiklid ja raamatud. Olulisematest viidatud autoritest saab nimetada järgmisi: James Mirrlees, Carolina Torres, Jong Kuan Chen, Jeffrey Owens, Reuven S. Avi-Yonah, Michael Keen, Jonathan Haughton ja Shahidur R. Khandker.

Töö autor soovib tänada Maksu- ja Tolliameti ametnikku Helli Lepasaart, kes koondas magistritöö autori palvel töö aluseks olevad andmed deklareeritud tulude ja arvestusliku tulumaksu kohta detiilide lõikes. Samuti tänab töö autor juhendaja Viktor Trasbergi, kes andis juhendamisel mitmekülgset nõu.

Märksõnad: füüsilise isiku tulumaks, progresseeruv tulumaks, tulumaksukoormuse jaotus, Kakwani indeks, Gini indeks, Lorenzi kõver, tulumaksu kontsentratsiooniindeks, tulumaksu kontsentratsioonikõver.

1. FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSUKOORMUSE JAOTUSE TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1. Füüsilise isiku tulu maksustamise alused ja tulumaksu funktsioonid

Maksusüsteemid on ühiskonna lahutamatud osad, kuna just maksustamise kaudu kogutakse vajalik ressurs avaliku sektori ülesannete täitmiseks. Maksusüsteemi ülesehitamisel tuleb pöörata tähelepanu mitmele aspektile. Maksusüsteemi peamised nõuded on lühidalt kirjeldatuna järgmised (Musgrave *et al.* 1987: 207–208):

- 1) maksusüsteem peab olema neutraalne ja lihtne;
- 2) maksustamise alused peavad olema maksumaksjale arusaadavad;
- 3) maksukoormuse jaotus peab olema „õiglane“ ehk vastavalt igaühe „õiglasele osale“;
- 4) maksud peavad olema majanduslikult efektiivsed ja toetama majanduskasvu;
- 5) maksude haldamise ja täitmise kulud peavad olema võimalikult madalad.

Tulumaks on otsene riiklik maks, mis mõjutab isiku kasutada oleva tulu suurust. Füüsilise isiku tulumaksu kasutatakse enamikus riikides. Füüsilise isiku tulumaksu kehtestamist õigustavad järgmised argumendid (Bowen 1949: 119):

- 1) füüsilise isiku tulu on maksustatud väga pikka aega⁵, mistõttu on füüsilise isiku tulumaksu kui maksuliigi tühistamine ebatõenäoline. Kuna füüsilise isiku tulumaks on kehtinud juba mitusada aastat, on võimalik täpsemini prognoosida sellega kaasnevaid sotsiaalseid ja majanduslikke mõjusid ning võtta neid arvesse maksusüsteemi kui terviku kujundamisel;

⁵ Füüsilise isiku tulumaks kehtestati esimest korda Suurbritannias 1799. a. Tegemist oli ajutise maksuga, mille eesmärk oli koguda rahalisi vahendeid Napoleoni-vastase sõja pidamiseks. Suurbritannias ja mitmes teises Mandri-Euroopa riigis jäi tulumaks püsivalt kehtima alates 19. sajandi teisest poolest. (Tammert 2012: 14–15; Lehis 2000: 32)

- 2) füüsilise isiku tulumaks on oluline riigi fiskaalpoliitika seisukohalt. Füüsilise isiku tulumaksu peetakse n-õ vabalt voolavaks tuluallikaks, mistõttu on riigil võimalik seadusemuudatuste kaudu kujundada laekuva maksutulu suurust.
- 3) progresseeruv tulumaks aitab kaasa majanduse stabiliseerimisele.

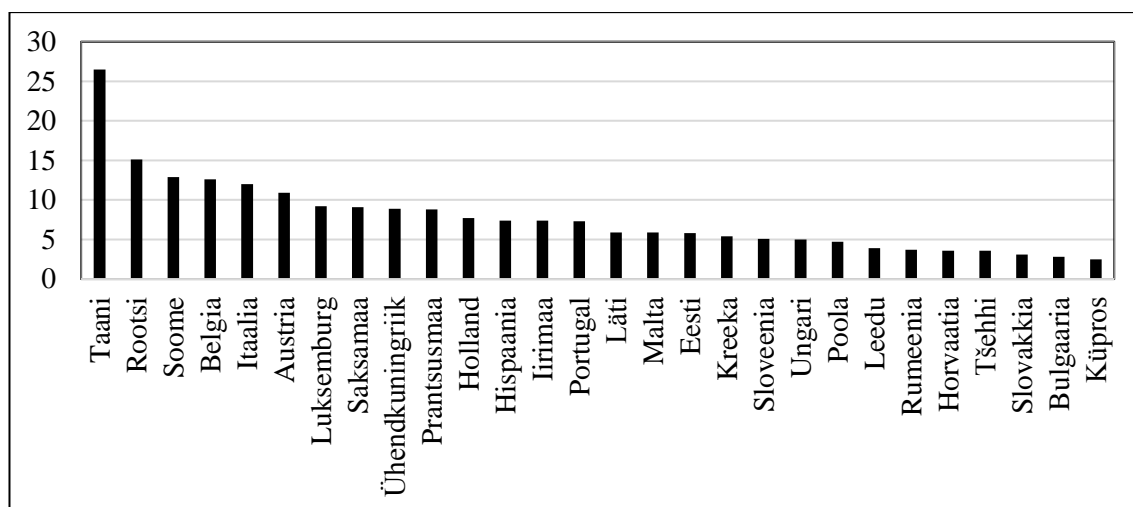
Lisaks eeltoodud argumentidele saab füüsilise isiku tulumaksu kehtestamise vajalikkust analüüsida maksustamise eesmärkide kaudu. Musgrave *et al.* (1987: 5) seovad maksustamise eesmärgid avaliku sektori ülesannetega, mis on kokkuvõtlikult esitatavad järgmiselt:

- 1) allokatsioonifunktsioon – avalike hüviste komplekti määramine ning pakkumine;
- 2) jaotusfunktsioon – tulurühmade rikkuse ümberjaotamine vastavalt ühiskonna arusaamast ausast ja õiglasest tulude (varade) jaotusest;
- 3) stabiliseerimisfunktsioon – hinnastabiilsuse, töökohtade olemasolu (tööhõive suurendamise) ja sobiva majanduskasvu saavutamine.

Füüsilise isiku tulumaksu rakendamine sobival viisil aitab kaasa riigi mitme funktsiooni täitmisele. Füüsilise isiku tulumaks tagab riigile, sh kohalikele omavalitsusele, ülesannete täitmiseks vajaliku ressursi olemasolu. Tulumaksu fiskaalset eesmärki saab näitlikustada Eesti riigieelarve täitmise ja tulumaksuseaduse sätete kaudu. Hetkel kehtiva tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) § 5 lg 1 p 1 kohaselt laekub Eestis füüsilise isiku tulumaksust maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,6% füüsilise isiku maksustatavast tulust. Ülejäänud osa tulumaksust, samuti pensionidelt ja vara võõrandamisest saadud kasult makstud tulumaks laekub riigile (TuMS § 5 lg 1 p 2). 2016. a laekus Eesti riigile füüsilise isiku tulumaksu 350 mln eurot, mis moodustas maksutuludest 4,7%, kohalikele omavalitsustele laekus tulumaksu 908 mln eurot, mis moodustas edasiantavatest maksudest 71,8% (Riigieelarve täitmine ... 2017: 1). Rahandusministeeriumi andmed kinnitavad, et füüsilise isiku tulumaks on nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste oluline tuluallikas.

Joonisel 1 on andmed füüsilise isiku tulumaksu osakaalu kohta sisemajanduse koguproduktist (edaspidi SKP) Euroopa Liidu liikmesriikides 2015. a. Eestis on füüsilise isiku tulumaksu osakaal SKP-st 5,8%, mis on sarnane Läti, Malta, Kreeka ja

Sloveeniaga. Kõige suurema osakaalu moodustab füüsilise isiku tulumaks SKP-st Taanis, Rootsis, Soomes ja Belgias.



Joonis 1. Füüsilise isiku tulumaksu osakaal SKP-st Euroopa Liidu riikides 2015. a, %. Allikas: (Eurostat: Government ... 2017).

Progressseeruv tulumaks loob riigile eelduse teenida rohkem maksutuluseid, sest rikkamad isikud on võimelised kandma kõrgemat maksukoormust. Nagu on näha jooniselt 1, on tulumaksukoormuse osakaal SKP-st suurim riikides, kus kehtib füüsilise isiku tulu maksustamisele progressseeruv maksumäär. Sobivaks näiteks on Taani, kus jõukamate isikute sissetulekud on maksustatud kõrgema maksumääraga. Tulumaksukoormuse osakaal on SKP-st vähim Küprosel, Bulgaarias ja Slovakkias. Seejuures on nimetatud riikidest ainult Bulgaarias kasutusel proportsionaalne tulumaksumäär (Küprosel on astmeline, Slovakkias progressseeruv). (Taxation Trends ... 2017) Oluline on täpsustada, et tulumaksumäär on vaid üks vahenditest, mille abil on võimalik progressioon integreerida tulumaksusüsteemi. Riikides, kus tulumaks hõlmab suuremat osa SKP-st, moodustab füüsilise isiku tulumaks üldjuhul suurema osa kogu maksutuludest (vt lisa 1).

Musgrave'i *et al.* (1987: 207–208) maksustamise põhimõtete kohaselt peab maksukoormuse jaotus olema „õiglane”. Maksukoormuse õiglase jaotuse sisu tõlgendamiseks on mitu viisi. Üks võimalus on mõtestada õiglase jaotuse mõistet üldtunnustatud maksustamise põhimõtte, maksevõimeprintsipi (*ability-to-pay*) kaudu. Maksevõimeprintsipi puhul eristatakse horisontaalset ja vertikaalset õiglust.

Horisontaalse õigluse põhjal koheldakse võrdses positsioonis inimesi võrdselt ehk võrdselt tulu teenivad isikud peavad maksma sama palju makse (Urban 2009: 6). Horisontaalse õigluse rakendamisel tekib palju küsimusi, sh milliseid aspekte tuleb arvesse võtta isikute jaotamisel võrdsetesse positsioonidesse (nt vanus, perekonnaseis, sissetulek).

Vertikaalse õigluse põhimõtte kohaselt peavad isikud maksma vastavalt oma võimetele ja võimalustele (*Ibid.*; Rittenberg, Tregarthen 2009: 386). Kuna jõukamad isikud on suutelised kandma kõrgemat maksukoormust kui madalatululised, siis on neile sageli kehtestatud ka kõrgemad maksumäärad. Sarnaselt horisontaalse õigluse põhimõttega tekib vertikaalse õigluse mõtestamisel hulk küsimusi. Näiteks mida täpselt tähendab, et kõrgemat tulu teenivad inimesed peavad maksma rohkem makse – kas vertikaalse õigluse puhul peab võrdlema isikute tulumaksukoormuse osakaalu tuludest või piisab tulumaksu absoluutsummade võrdlemisest. Samuti on küsitav, kuidas mõõta indiviidi võimet ning suutlikkust tasuda makse. Seega on maksevõimeprintsibiist lähtuvalt tulumaksukoormuse õiglase jaotuse tõlgendamisel mitu raskuspunkti.

Valitseva arusaama järgi on progresseeruv tulumaks efektiivne viis vertikaalse õigluse saavutamiseks (Alm, Melnik 2005: 70; Urban 2009: 7). Akadeemilises kirjanduses on õiglase tulumaksusüsteemi iseloomustamiseks kasutatud järgmisi teese (Pellergino, Vernizzi 2013: 240):

- 1) tulumaksu suurus peab kasvama võrdeliselt inimese võimega tasuda makse;
- 2) suurematele sissetulekutele peavad olema kehtestatud kõrgemad maksumäärad;
- 3) tulude ümberjaotamisega kaasnev mõju ei tohi kajastuda maksumaksja elustandardis.

Progresseeruv tulumaks vastab kõikidele eelnimetatud õiglase tulumaksusüsteemi aluspõhimõtetele. Ka Leviner (2007: 406, 446) iseloomustab õiglast maksusüsteemi kui süsteemi, kus jõukamate isikute kanda on kõrgem maksukoormus kui madalamat tulu teenivatel isikutel. Kuna rikkamate isikute kontrolli all on suurem osa riigis saadavatest tuludest, peaksid just nemad aktiivselt toetama ühiskonda ja vaesemat elanikkonda. Rikkamatele isikutele raskema tulumaksukoormuse kehtestamine aitab kaasa ka riigi olulise funktsiooni täitmisele ehk tulude ümberjaotamisele. (Leviner 2007: 406; Kahn 2002: 20)

Erialakirjanduses ollakse ühisel seiskohal, et just progresseeruva tulumaksusüsteemi korral on tulud pärast maksustamist jaotunud võrdsemalt kui enne tulude maksustamist (Piketty, Saez 2006: 3; Jacobs *et al.* 2007: 16). Kui tulude maksustamisele kehtib ühtne maksumäär, siis on maksusoodustustel oluline roll tulude ümberjaotamisel rikkamatelt madalatululistele (Pearson *et al.* 2008: 5). Tulude ühtlustamise eesmärk on vähendada tulude ebavõrdsust eri tulerühmade vahel (Kahn 2002: 20; Avi-Yonah 2006: 3). Avi-Yonah (2006: 19) tõstatab küsimuse, kas valitsuse tegevuse rahastamiseks ning tulude ebavõrdsuse vähendamiseks piisaks tarbimismaksude kehtestamisest. Ta vastab sellele eitavalt, põhjendades tulumaksu olulisust tulude ümberjaotamise funktsiooni kaudu. Nimelt on tulude ümberjaotamise funktsiooni täitmiseks riskantne tugineda ainult isikute tarbimisele. Samuti on teiste riikide praktika näidanud, et progresseeruval tulumaksul on märkimisväärne mõju tulude ümberjaotamisele, mistõttu ei piisa ainult tarbimismaksude kehtestamisest. (*Ibid.*)

Ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (edaspidi OECD) pöörab suurt tähelepanu eri tulerühmade sissetulekute ebavõrdsuse vähendamisele. Tulude ebavõrdsuse negatiivseteks joonteks on tootlikkuse ja majanduskasvu pärssimine ning ühiskonna heaolu vähenemine, mistõttu on oluline rakendada meetmeid tulude ühtlustamiseks (Economic Policy ... 2017: 69–70). Kuna tulude ümberjaotamisel soodustatakse selgelt madalamaid tulerühmi, tekib küsimus, kas rikkamale elanikkonnale raskema tulumaksukoormuse kehtestamine on ikka õigustatud.

Nagu eelnevalt leitud, vastab progresseeruv tulumaks vertikaalse õigluse sisule. Progresseeruva tulumaksu puhul on iga järgnev teenitud tulu maksustatud kõrgema määraga kui eelmine. Selline mõju on kõige tuntavam tulerühmadele, kelle teadmised ja oskused võimaldavad teha kõrgema tasuga tööd ning seeläbi ka rohkem säästa (Chen 2012: 28). Siinkohal saab tõmmata paralleeli majandusteoorias kasutusel oleva kahaneva piirkasulikkuse seadusega. Kahaneva piirkasulikkuse seaduse alusel hakkab tarbitava hüvise ühikust saadud piirkasulikkus tulu kasvades kahanema. Kuna sissetuleku kasvades igast täiendavalt teenitud tuluühikust saadav täiendav kasulikkus väheneb, ei ole teatud tasemel kõrgema tulu saajal suuremast tulust niivõrd palju kasu, kui oleks madalamat tulu teenival isikul. Seega ei mõjuta ka kõrgem tulumaksukoormus jõukamat elanikkonda nii oluliselt, kui mõjutab iga lisanduv maksukohustus madalamat

tulu teenivat isikut. Kahn (2002: 12) nimetab kirjeldatud põhimõtet võrdse ohverdamise teooriaks.

Mitmes uurimuses on püütud leida vastust küsimusele, kas progresseeruva tulumaksul on seos ühiskonnaliikmete heaoluga. Oishi *et al.* (2012: 92) uuringust selgus, et tulumaksu progresseeruvus suurendab elanikkonna subjektiivset heaolu. Kodanike heaolu põhjuseks peetakse rahulolu avalike hüviste pakkumisega, nagu transport, haridussüsteem ja tervishoid (*Ibid.*). Samuti on leitud, et ühiskondades, kus edendatakse sotsiaalsete tingimuste võrdsust ning maksutulused kasutatakse ühiskonna heaolu saavutamiseks (investeeringud haridusse, tervishoidu, ühistransporti), on inimesed õnnelikumad isegi siis, kui jõukamate sissetulekutele kehtivad kõrgemad maksumäärad (Gatzia, Woods 2014: 39). Seega saab üldjoontes kodanike subjektiivse heaolu põhjuseks pidada rahulolu avalike hüvistega, mida riigid pakuvad kogutud maksutulude arvelt.

Ühiskonnaliikmete heaolu saavutamise seondub rikkuse maksimeerimise teooria, mille järgi peab maksusüsteem aitama kaasa kogu elanikkonna heaolu maksimeerimisele ning pakkuma parimal määral hüvesid võimalikult paljudele isikutele. Ka tulumaksusüsteemi ülesehitamisel tuleb lähtuda sellest, millised on eri tururühmade võimalused kasutada valitsuse pakutavaid hüvesid ja toetusi. Kuna jõukamatel isikutel on rohkem võimalusi pakutavate hüvede ja toetuste kasutamiseks, siis on õigustatud, et nad kannavad kõrgemat tulumaksukohustust (Kahn 2002: 18).

Füüsilise isiku tulumaksukoormus avaldab mõju ka tööjõupakkumisele. Staehr (2008: 3) on tööjõu maksustamise mõjude analüüsimisel jõudnud järelduseni, et madalama sissetulekuga isikute tulumaksukoormuse vähendamine toob kaasa tööjõupakkumise kasvu ning kogu ühiskonna heaolu paranemise. Kinnitust on leidnud ka see, et kõrgema maksumäära kehtestamine kõrgemat tulu teenivate isikute sissetulekutele ei avalda märgatavat mõju kõrgemapalgaliste tööhõivele ega healule (Diamond ja Saez 2011: 172–178; Staehr 2008: 3). Kuna isikud ei lähtu töökoha valimisel maksustamisega seotud asjaoludest, siis ei mõjuta maksukoormuse tõstmine isiku motivatsiooni teha tööd (Staehr 2008: 3). Indiviidi ei motiveeri mitte niivõrd raha, vaid autonoomia, professionaalsus ning võimalus anda oma panus ühiskonna healole (Gatzia, Woods 2014: 39). Siiski ei saa täielikult välistada, et progresseeruva tulumaksul on mingil

määral negatiivne toime isikute taatele teha tööd ning investeerida enesearendamisse (Johansson *et al.* 2008: 25; Duncan, Peter 2012: 4).

Sissetulekutele liiga kõrge maksumäära kehtestamine võib viia maksudest kõrvalehoidmiseni. Näiteks on Avi-Yonah (2006: 19) avaldanud, et Ameerika Ühendriikides on rikkamate isikute tuludele seatud väga kõrge maksumäär ajendanud isikuid tulumaksust kõrvale hoidma ning vältima maksukohustuste nõuetekohast täitmist. Ka Duncan ja Peter (2012: 4) leiavad, et liiga kõrge maksumäär kutsub isikutest esile soovi esitada sissetuleku kohta ebaõigeid andmeid. Tõsi on, et kõrged maksumäärad võivad tekitada soovi hoiduda kõrvale maksukohustuse täitmisest, kuid sel puhul tuleb tähelepanu pöörata ka isiku moraalile ja tõekspidamistele. Maksudest kõrvalehoidmine võib esineda ka muude maksuliikide puhul. Tuleb nõustuda, et ebamõistlikult kõrgete maksumäärade kehtestamine jõukama elanikkonna sissetulekutele ei aita kaasa tulumaksu funktsioonide efektiivsele täitmisele. Iga riik peab kujundama sobiva progresseeruvusega tulumaksu vastavalt ühiskonna eelistustele.

Füüsilise isiku tulumaksu sobival viisil rakendamine aitab kaasa ka riigi majanduse stabiliseerimise funktsiooni täitmisele. Füüsilise isiku tulumaksu stabiliseeriv toime väljendub automaatse stabilisaatori mehhanismi kaudu. Automaatsed stabilisaatorid on fiskaalpoliitika mehhanismid, mis tasakaalustavad tulude kõikumisi majandusaktiivsuses ilma valituse otsese sekkumiseta (Auerbach, Feenberg 2000: 1). Võrreldes diskreetse majanduspoliitikaga, tagavad automaatsed stabilisaatorid kohese ja isekorrigeeriva vastuse majandustingimuste muutustele (Baunsgaard, Symansky 2009: 4).

Erialakirjanduses tuuakse tihti automaatse stabilisaatorina välja füüsilise isiku tulumaks (eelkõige progresseeruv tulumaks), mille stabiliseeriv toime avaldub peamiselt indiviidi tarbimise muutuses majanduses toimuvate šokkide ajal (Auerbach, Feenberg 2000: 1; Krajewski, Piłat 2017: 32; Kuuseväli 2012: 31). Tulumaksu kui automaatse stabilisaatori mõju efektiivsus on seotud tulude jaotusega, sest majanduskõikumistel on erinev mõju eri tulerühmade tarbimisele. Tarbimine on aga seotud sellega, milline on isiku sissetulek ning talle langev tulumaksukoormus. Poola majandusteadlaste 2017. a uuringus leiti, et füüsilise isiku tulumaksu kui automaatse stabilisaatori toime on progresseeruva maksumäära puhul umbes 10% tõhusam kui proportsionaalse

maksumäära juures (Krajewski, Pilat 2017: 32). Progresseeruva tulumaksu stabiliseerivat efekti saab lihtsustatult kirjeldada järgmiselt. Majanduskasvu ajal isikute tulud tõusevad ning nad liiguvad kõrgematesse tulurühmadesse, mistõttu suureneb nende tulumaksukoormus. Isikute kättesaadav tulu väheneb, mis omakorda piirab tarbimist ja majanduskasvu. Majanduslanguse ajal on olukord vastupidine: isikud liiguvad madalamatesse tulurühmadesse, nende tulumaksukoormus väheneb ning kasutada olev tulu suureneb, mis omakorda toetab nõudluse kasvu ja majanduse elavnemist. Majanduskõikumistel on tuntavam mõju madalamat tulu teenivate isikute tarbimisele. Nimelt võib tulumaksumäära alandamise ja ajutise maksumuudatuse korral suureneda nõudlus eelkõige madalamat tulu teenivate isikute seas, kuna tõenäoliselt on nad valmis igast maksuvähendusest saadava lisatulu kulutama tarbimisele (Arnold *et al.* 2011: 64, 72–73). Seega on progresseeruval tulumaksul oluline osa ka majanduse stabiliseerimises.

Progresseeruva tulumaksusüsteemi vastuargumendina tuuakse välja süsteemi keerukus. Mitmed autorid on arusaamal, et makse on lihtsam administreerida ning maksukohustust on kergem välja arvutada, kui maksumäär on proportsionaalne (Schiau, Moga 2009: 343–344; Rittenberg, Tregarthen 2009: 386). Alm ja Melnik (2005: 76) sedastavad, et progresseeruva maksumäära struktuur võib olla nii keerulise (Saksamaa) kui ka lihtsa (Norra, Rootsi) ülesehitusega. Maksusüsteemi keerukus ei olene ainuüksi maksumäära struktuurist, vaid sellest, kuidas on riigid sidunud erinevad maksumäärad sissetulekute suurusega. Seega ei saa pelgalt maksumäära pinnalt väita, et maksusüsteem on keeruline. Tulumaksukohustuse kindlakstegemine võib olla komplitseeritud ka maksubaasi määratlemisel tekkivate küsimuste tõttu. Põhiliselt tekitab maksustamisel raskuspunkte erinevate maksuvabastuste rakendamine ja erikohtlemist vajavate isikute väljaselgitamine (Keen *et al.* 2006: 29, 37; Alm, Melnik 2005: 81). Magistr töö autor nõustub viimati nimetatud väidetega ning on seisukohal, et tulumaksusüsteemi muudavad eelkõige keeruliseks erinevate maksuvabastuste rakendamine.

Füüsilise isiku tulumaks aitab kaasa riigi mitmesuguste ülesannete täitmisele. Füüsilise isiku tulumaksu rolli saab pidada fiskaalseks – koguda riigile, sh kohalikule omavalitsusele maksutuluseid funktsioonide täitmiseks. Progresseeruv füüsilise isiku

tulumaks on oluline vahend ka tulude ümberjaotamisel, mille eesmärgiks on eri tulurühmade sissetulekute ebavõrdsuse vähendamise. Samuti kannab füüsilise isiku tulumaks automaatse stabilisaatori omadusi, aidates tasakaalustada majanduse stabiilsust majandustsüklite ajal. Valitseva arusaama alusel vastab progresseeruv tulumaksukoormuse jaotus vertikaalse õigluse sisule. Progresseeruva tulumaksu peamised vastuväited seonduvad süsteemi keerukusega, isikute töötegemise motivatsiooni vähenemisega ning tahtega hoiduda kõrvale maksude tasumisest.

1.2. Tulumaksu progresseeruvuse saavutamise võimalused

Progressiooni saab tulumaksusüsteemi integreerida mitmel viisil. Oluline on eristada progresseeruvat tulumaksumäära kui tulumaksusüsteemi komponenti progresseeruvast tulumaksust. Progresseeruva maksumäära kasutamine on vaid üks meetod, kuidas saavutada tulumaksu progresseeruvus. Tulumaksusüsteem koosneb eri komponentidest (mahaarvamised, maksumäär, maksukrediit), mis kõik avaldavad mõju indiviidi tegelikule tulumaksukohustusele.

Esmalt on oluline teha kindlaks maksumäärade terminid, mida on vaja teada tulumaksusüsteemi progresseeruvuse iseloomustamisel. Enamlevinud terminite sisu on seletatav järgmiselt (Lehis 2000: 54–55; Torres *et al.* 2012: 1):

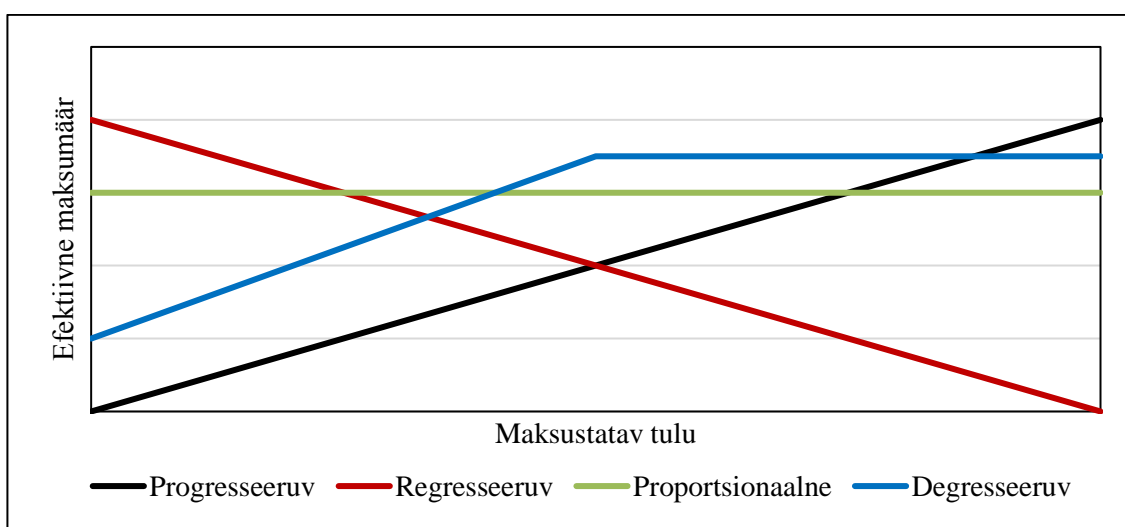
- 1) nominaalne maksumäär (*statutory tax rate*) on seadusega kehtestatud maksumäär;
- 2) piirmaksumäär (*marginal tax rate*) on täiendav maksukohustus maksubaasi ühikulisel suurenemisel, teisisõnu väljendab see tekkivat maksukohustust tulu kasvades ühe ühiku võrra;
- 3) efektiivne maksumäär (*effective tax rate*) on maksukohustuse suhe maksubaasi, mis väljendab maksumaksja tegelikku maksukoormust. Efektiivse maksumäära arvutamisel tuleb arvesse võtta kõiki maksubaasi suurust mõjutavaid tegureid.

Tulumaksumäär on seaduses enamasti sätestatud osakaaluna maksustatavast tulust. Maksumäära struktuur võib olla ühe määraga ehk konstantne (*flat rate*) või mitme maksumääraga, mida kirjeldab maksumäära skaala (*tax rate schedule*) (Piketty, Saez 2006: 28). Kui tulumaksumäär on proportsionaalne (konstantne), rakendub sissetulekute maksustamisele ühtne maksumäär. Progresseeruva struktuuriga maksumäära puhul

suureneb maksumäär maksubaasi kasvades. Progressioon võib väljenduda astmelise ja lineaarsena. Astmelise tulumaksu puhul on konkreetsetele tuluvahemikele sätestatud eri maksumäärad ning lõplik maksukoormus kujuneb eri tuluosadelt arvestatud summade liitmisel. Lineaarse progresseeruva tulumaksu puhul tõuseb maksumäär ühtlaselt sissetuleku kasvades. (Lehis 2000: 56–57) Progresseeruvale maksumäärale vastandub regresseeruva struktuuriga maksumäär, mille puhul maksumäär väheneb tulu kasvades.

Nominaalne maksumäär on poliitiline vahend, millega on võimalik mõjutada füüsilise isiku tulumaksukohustuse suurust. Tänu nominaalse maksumäära ühemõttelisele olemusele kasutatakse seda tihti peale olulise maksustamise näitajana rahvusvahelistes võrdlustes (Torres *et al.* 2012: 1). Siiski ei saa nominaalset maksumäära pidada parimaks näitajaks, mida kasutada rahvusvahelistes võrdlustes füüsilise isiku tegeliku tulumaksukoormuse mõõtmiseks. Nimelt on nominaalne maksumäär seaduses sätestatud määr ning see ei avalda füüsilise isiku tegelikku tulumaksukoormust. Tulumaksukoormuse võrdlemiseks sobivad maksumäärad, mille kindlakstegemisel arvestatakse ka maksubaasi suurendavaid ja vähendavaid tegureid. Seega iseloomustab füüsilise isiku tegelikku tulumaksukoormust kõige paremini efektiivne maksumäär. Eelneva käsitlusega nõustub ka Torres *et al.* (*Ibid.*)

Joonisel 2 on esitatud progresseeruv, regresseeruv, proportsionaalne ja degresseeruv tulumaksusüsteem (eeldades, et maksuvabastused puuduvad) lihtsustatud kujul.



Joonis 2. Tulumaksusüsteemide liigid.
Allikas: Autori koostatud.

Progresseeruva tulumaksu korral tõusevad nii efektiivne kui ka piirmaksumäär tulu kasvades, piirmaksumäär on suurem kui efektiivne maksumäär. Regresseeruva tulumaksu puhul on olukord vastupidine – tulu kasvades efektiivne maksumäär ja piirmaksumäär alanevad. Proportsionaalse tulumaksu korral on efektiivne maksumäär ja piirmaksumäär konstantsed. (Hagopian 2011: 8; Piketty, Saez 2006: 3; Musgrave, Thin 1948: 498)

Proportsionaalne tulumaksusüsteem võib olla ka degresseeruv ehk proportsionaalne maksumäär kehtib alates teatud piirist või erandist (Hagopian 2011: 8). Eeltoodu tähendab, et madalama ja keskmise tulu saajate tulumaksukoormus on progresseeruv tulude suhtes, ent teatud tulu suurusest hakkab kehtima proportsionaalne maksumäär. Kui tulumaksumäära struktuur on degresseeruv, muudab see tulumaksukoormuse jaotuse teataval määral progresseeruvaks, ent vähem kui progresseeruva maksumääraga süsteem (*Ibid.*).

Majandusteoorias on kasutusel ka negatiivse tulumaksu mõiste (*negative income tax*). Negatiivse tulumaksu mõiste pärineb Ameerika Ühendriikide majandusteadlaselt Milton Friedmanilt, kes propageeris seda oma raamatus „Capitalism and Freedom” (1962). Negatiivse tulumaksu puhul maksustatakse tulu, mis ületab kindlaksmääratud piirmäära, miinimumsissetuleku. Juhul kui indiviidi tulu jääb alla piirmäära, teeb valitsus isikule tagasimakse kasutamata jäänud maksuvabastuse ulatuses. (Randelović 2008: 184–185) Negatiivse tulumaksu kasutamine soodustab eelkõige madalamaid tulurühmi, sest nende tulud võivad jääda alla miinimumsissetuleku.

Progresseeruva tulumaksu sobiv näide on Ameerika Ühendriikide tulumaksusüsteem. Ameerika Ühendriikides maksid 2013. a kõrgeima tulu teenijad (s.o 1% kõikidest maksumaksjatest) 37,8% kogu tulumaksukoormusest, nende tulud moodustasid kogutuludest 19,04%. (Greenberg 2015: 1–2) Seega kõrgemate tulurühmade tulumaksukoormuse osakaal kogu tulumaksukoormusest oli oluliselt suurem kui nende tulude osakaal kogutuludest. Tuluteenijatest 50% (s.o kõrgema ja keskmise tulu teenijad, kelle tulud moodustasid 88,51%) maksid kogu tulumaksust 97,22%. Madalamate tulurühmade kanda oli ainult 2,78% tulumaksukoormusest. Tulemuste analüüsil selgus, et rikkamatel isikutel oli efektiivne maksumäär 27,08%, samas vaesemal elanikkonnal vaid 3,3%. (*Ibid.*) Sarnaselt Ameerika Ühendriikidega maksavad

ka Saksamaal kõrgema tulu teenijad suhteliselt suurema osa, kui seda teevad madalamat tulu teenivad isikud. Saksamaal oli 2015. a kõrgeima detšiili efektiivne maksumäär 25%. Füüsiliste isikute keskmine efektiivne maksumäär oli 13%, mis näitab selgelt, et Saksamaal on progresseeruv tulumaksujaotus. (Bach *et al.* 2016: 604) Tulumaksu kui terviku progresseeruvuse hindamisel on oluline võrrelda, kui suur on eri tulurühmade tulumaksu osakaal kogu tulumaksukoormusest ning tulude osakaal kogutuludest. Kui tulumaksu osakaal on suurem kui tulude osakaal, siis on tulumaks progresseeruv.

Erialakirjanduses peetakse tulumaksu progresseeruvuse saavutamise sobivaimaks vahendiks progresseeruva struktuuriga maksumäära (astmeline või lineaarne progressioon) rakendamist. Sellisel juhul kehtivad eri tulurühmade sissetulekutele erinevad seaduses sätestatud maksumäärad, mis tagavad tulumaksukoormuse progresseeruvuse tulude suhtes. Tulumaksu progresseeruvus on saavutatav sellise piirmaksumäära kehtestamisega, mis tõuseb tulude suurenedes (Chen 2012: 28). Ka proportsionaalse (nominaalse) maksumääraga tulumaksusüsteemi puhul võib tulude suurenedes maksukohustus tõusta muude maksusüsteemi komponentide mõjul.

Proportsionaalse maksu ideed levitasid Ameerika majandusteadlased R. Hall ja A. Rabushka. Halli-Rabushka süsteem on tuntud ingliskeelse terminina *flat tax*. Kuigi Halli ja Rabushka süsteem oli seotud tarbimise maksustamisega, sisaldas see ka füüsilise isiku tulu maksustamise üldpõhimõtteid. Nende idee oli, et indiviidi tulu (va investeringutega seotud tulu) maksustatakse ühtse maksumääraga ning maksustamisele kuulub ainult selline tulu, mis ületab baasmaksuvabastuse suuruse. Nii vabastatakse madalalgalised tulumaksukohustusest ning saavutatakse tulumaksukoormuse jaotuse progresseeruvus. (Hall, Rabushka 1995: 2–3, 34)

Seega saab tulumaksukoormuse jaotus olla progresseeruv ka juhul, kui rakendatakse proportsionaalset tulumaksumäära. Owens (2006: 148–149) eristab nelja tulumaksusüsteemi, kus kasutatakse proportsionaalset (nominaalset) tulumaksumäära:

1. ühtne maksumäär ilma baasmaksuvabastuseta;
2. ühtne maksumäär koos baasmaksuvabastusega;
3. nn Halli-Rabushka süsteem – ühtne maksumäär koos baasmaksuvabastusega. Investeringutelt saadud tulused ei maksustata;
4. ühtne maksumäär koos tagasimakstava maksukrediidiga.

Owensi väljatoodud tulumaksusüsteemidest on vaid esimesel juhul tegemist puhtal kujul proportsionaalse tulumaksukoormuse jaotusega. Teistel juhtudel iseloomustab tulumaksu teatav progresseeruvus tänu tulust mahaarvatavatele maksuvabastustele ja -soodustustele. Kõige levinumaks maksuvabastuseks saab pidada tulumaksuvaba miinimumi, mis arvatakse maha isiku tulust enne tulumaksuga maksustamist. Chen (2012: 38-39) peab proportsionaalse maksumääraga tulumaksusüsteemi, kus indiviidi sissetulekut hakatakse maksustama alates kindlaksmääratud sissetulekukünnisest (*income threshold*), heaks tulumaksusüsteemiks eelkõige kahel põhjusel:

- 1) tulumaksukohustuse väljaarvutamine on lihtne, sest tulud maksustatakse ühtse maksumääraga (puudub vajadus tulude rühmitamiseks tuluvahemikesse);
- 2) isikutel kaob ajend maksudest kõrvalehoidmiseks, sh väheneb varimajanduse osakaal, mis omakorda aitab kaasa majanduse edendamisele. Samuti ei teki küsimust, kas progresseeruv maksumäär avaldab mõju isikute motivatsioonile teha tööd.

Teine tees on püstitatud eelkõige eeldusel, et kui nominaalne tulumaksumäär on konstantne, siis isikud tunnetavad, et kõik tulud maksustatakse ühtse maksumääraga. Kui aga jõukamate isikute sissetulekutele on seatud kõrgemad maksumäärad, siis hakkavad isikud otsima mooduseid maksukohustuste vältimiseks. Eeltoodud argument on kergesti ümberlükatav, kuna vaatamata ühtsele maksumäärale, võivad teised tulumaksusüsteemi komponendid suurendada isiku tegelikku maksukohustust tulude kasvades.

Teoreetilises kirjanduses on tulumaksu progresseeruvuse saavutamise enamlevinud viis tulumaksuvaba miinimumi kehtestamine (Mirrlees *et al.* 2011: 24; Johansson *et al.* 2008: 30). Madalama sissetulekuga isiku puhul moodustab maksuvaba tulu isiku tulust suhteliselt suurema osa, kui see moodustab rikkama isiku tulust. Seega tagab tulumaksuvaba miinimumi rakendamine efektiivse maksumäära suurenemise tulude kasvades. (Mirrlees *et al.* 2011: 24) Tulumaksuvaba miinimumi korrigeerimisega saab mõjutada eri tulurühmade tulumaksukoormust. Tulumaksuvaba miinimumi langetamisel suureneb madalamate tuluteenijate tulumaksukoormus, mis muudab tulumaksu vähem progresseeruvaks. Vastupidine mõju on tulumaksuvaba miinimumi tõstmisel: tulumaksuvaba miinimumi osakaal madalamate tulurühmade kogutulust suureneb,

mistõttu väheneb ka nende tulumaksukoormus. (Keen *et al.* 2006: 18–20) Tulumaksuvaba miinimumi puhul tuleb arvestada, et enamikus riikides saavad seda kasutada kõik isikud. Kuna tulumaksuvaba miinimum moodustab rikkamate tuluteenijate tulust oluliselt väiksema osakaalu kui madalatululiste sissetulekust, siis ei oma tulumaksuvaba miinimumi väiksemahuline tõus märgatavat mõju kõige rikkamate tuluteenijate tulumaksukoormusele. Märgatav mõju avaldub, kui tulumaksuvaba miinimum moodustab ka kõrgemate tulurühmade tulust olulise osa. Ka Paulus (2006: 66-67) leidis oma magistritöös tulumaksu komponentide ümberjaotuslike mõjude analüüsimisel, et teatud hetkest hakkab tulumaksuvaba miinimum tulude ebavõrdsust hoopis suurendama ning selle ümberjaotuslik võime kahaneb. Tulumaksuvaba miinimum aitab vähendada tulude ebavõrdsust seni, kuni rohkem on neid, kelle tulud jäävad alla tulumaksuvaba miinimumi.

Lisaks tulumaksuvaba miinimumi tõstmisele ja suurematele sissetulekutele ühe või mitme kõrgema maksumäära kehtestamisele, on tulumaksu progresseeruvuse suurendamise võimaluseks ühtse maksumäära tõstmine koos tulumaksuvaba miinimumi rakendamisega (Mirrlees *et al.* 2011: 24). Siinkohal võib tekkida küsimus, kuidas proportsionaalse maksumäära tõstmine aitab kaasa tulumaksu progresseeruvuse suurendamisele. Oletame, et A sissetulek on 1000 eurot ning B sissetulek on 400 eurot, tulumaksuvaba miinimum 170 eurot, maksumäär 20% ning muid mahaarvamisi ei ole. A maksab oma sissetulekust 166 eurot tulumaksuks, efektiivne maksumäär on 16,6%. B maksab maksudeks 46 eurot, efektiivne maksumäär on 11,5%. Juhul kui maksumäär on 22%, maksab A maksudeks 182,6 eurot ning efektiivne maksumäär on 18,26%. B maksab maksudeks 50,6 eurot ja efektiivne maksumäär on 12,65%. Maksumäära tõstmisega suureneb kõikide tulurühmade tulumaksukoormus. Võrreldes aga A ja B efektiivseid maksumäärasid (esimesel juhul on vahe 5,1%, teisel juhul 5,6%), saab väita, et A tegelik tulumaksukoormus suurenes rohkem kui B tulumaksukoormus. Tulumaksumäära tõstmine koos tulumaksuvaba miinimumi rakendamisega suurendab suhteliselt rohkem kõrgemate tulurühmade tulumaksukoormust kui madalamate tulurühmade. Põhjuseks on tulumaksuvaba miinimumi erinev osakaal eri tulurühmade tulust. Kuna tulumaksumäära tõstmine suurendab ka madalamate tulurühmade tulumaksukoormust, siis ei ole selline meetod tulumaksu progresseeruvuse suurendamiseks kõige efektiivsem.

Lisaks tulumaksuvabale miinimumile on ka teisi tulumaksusüsteemi komponente, mis muudavad tulumaksu progresseeruvaks. Erialakirjanduses kasutatakse tulust tehtavate mahaarvamiste puhul eri termineid, mis on kokkuvõtlikult esitatavad järgmiselt (Buldas *et al.* 2011: 26–27; Tammert 2012: 45):

- 1) mahaarvamised (*tax allowance*) – seadusega kindlaks määratud summad või kulud, mis arvatakse maha maksustatavast tulust ning mis vähendavad tegelikku tulumaksukoormust. Mahaarvamiste tegemise eeldus on isiku tulu olemasolu. Mahaarvamised jagunevad omakorda kolmeks:
 - a) maksuvabastused (*tax exemptions*) – konkreetne objekt (fikseeritud tuluosa või mõni konkreetne tululiik), mis lahutatakse maksustatavast tulust (nt maksuvaba tulu). Maksuvabastuste kasutamisel väheneb tulumaksubaas;
 - b) maksuvähendused, maksusoodustused (*tax deductions*) – mahaarvamised, mille eesmärk on vähendada maksukoormust. Nende rakendamiseks on üldjuhul vajalik kulutuste dokumentaalne tõendamine (nt eluasemelaenu intresside puhul);
 - c) maksukergendused (*tax reliefs*) – mahaarvamised, mis on seotud maksumäära või maksukohustuse vähendamisega.
- 2) maksukrediit (*tax credit*) – maksukohustusest tasumisele mittekuuluv osa, mis jääb maksukohustuslasele. Maksukrediidi rakendamine ei eelda isiku tulu olemasolu.

Kuna Eestis kehtib tulude maksustamisel ühtne maksumäär, sõltub tulust tehtavate mahaarvamiste kasutamisest füüsilise isiku tegelik tulumaksukohustus. Trasberg (2011: 217–218) on leidnud, et vaatamata Eestis rakendatavale proportsionaalsele tulumaksumäärale muudavad mahaarvamised efektiivse maksumäära eri tulerühmade lõikes progresseeruvaks. Samale seisukohale on jõutud ka teistes Eesti kohta tehtud uurimustes (Kuus 2013: 73; Kuuseväli 2012: 62).

Tulumaksu progresseeruvuse saavutamiseks tuleb tulumaksusüsteemi komponentide kujundamisel analüüsida, millised tulerühmad saavad kasutada konkreetseid mahaarvamisi. Trasberg (2011: 218) eristab kahte peamist mahaarvamise liiki: tulumaksuvaba miinimum ja mahaarvamised, mille rakendamine eeldab konkreetsete

eritunnuste (nt pensioniealised, mitme lapsega pered) või dokumentaalselt tõendatud kulutuste (nt eluasemelaenu kulutused, koolituskulud) olemasolu. Tulumaksu muudavad progresseeruvaks mahaarvamised, mis on kättesaadavad madalamat tulu teenivatele isikutele (nt tulumaksuvaba miinimum). Kõrgemate tulurühmade tulumaksukoormuse suurendamiseks tuleks kitsendada neile suunatud mahaarvamiste liike või alandada mahaarvamiste kasutamise piirmäära.

Teoreetilise kirjanduse kohaselt tuleks tulumaksusüsteemi progresseeruvuse suurendamiseks rakendada maksusoodustusi, mis avaldavad negatiivsele tulumaksule omast mõju ehk maksukrediite (Chen 2002: 40; Baunsgaard, Symansky 2009: 9; Trasberg 2011: 216). Maksukrediidi puhul on võimalik eristada tagasimakstavat (*refundable*) ja mittetagasimakstavat (*non-refundable*) maksukrediiti. Mittetagasimakstava maksukrediidi puhul ei tehta indiviidile tagasimakseid, tema maksukohustust ei vähendata alla nulli. Tagasimakstava maksukrediidi korral tehakse tulumaksu tagasimakse isikule, kes ei teeni tulu või kelle tulu jääb alla teatud piirmäära. Tagasimakstav maksukrediit vastab oma olemuselt negatiivsele tulumaksule. Maksukrediidi ja mahaarvamise erinevus seisneb selles, et maksukrediidi rakendamine ei eelda füüsilise isiku tulu. Lisaks on erisuseks see, et mahaarvamised vähendavad maksubaasi, kuid maksukrediit vähendab maksukohustust. (Messere *et al.* 2003: 73) Näiteks on Soomes ja Rootsis kasutusel sissetulekute maksukrediit (*earned income tax credit*), mis toimib tagasimakstava maksukrediidina (Torres *et al.* 2012: 19; Taxation Trends ... 2017). Ka Eestis tehti 2017. a madalapalgalistele tagasimakseid, mille puhul on olemuselt tegemist maksukrediidiga (täpsemalt on madalapalgaliste tagasimakse kohta kirjutatud peatükis 2.1.).

Tulumaks võib olla progresseeruv, proportsionaalne ja regresseeruv. Tulumaksu progresseeruvuse saavutamiseks on eri meetodeid, millest peamised on progresseeruva struktuuriga maksumäära kasutamine, tulumaksuvaba miinimumi tõstmine ja maksukrediidi kehtestamine. Tulumaksusüsteemi kujundamisel tuleb tähelepanelikult valida, milliseid mahaarvamisi kasutatakse. Tulumaksu progresseeruvuse suurendamiseks tuleb rakendada mahaarvamisi, mis on kättesaadavad eelkõige madalamatele tulurühmadele, ning piirata kõrgematele tulurühmadele suunatud mahaarvamiste kasutust.

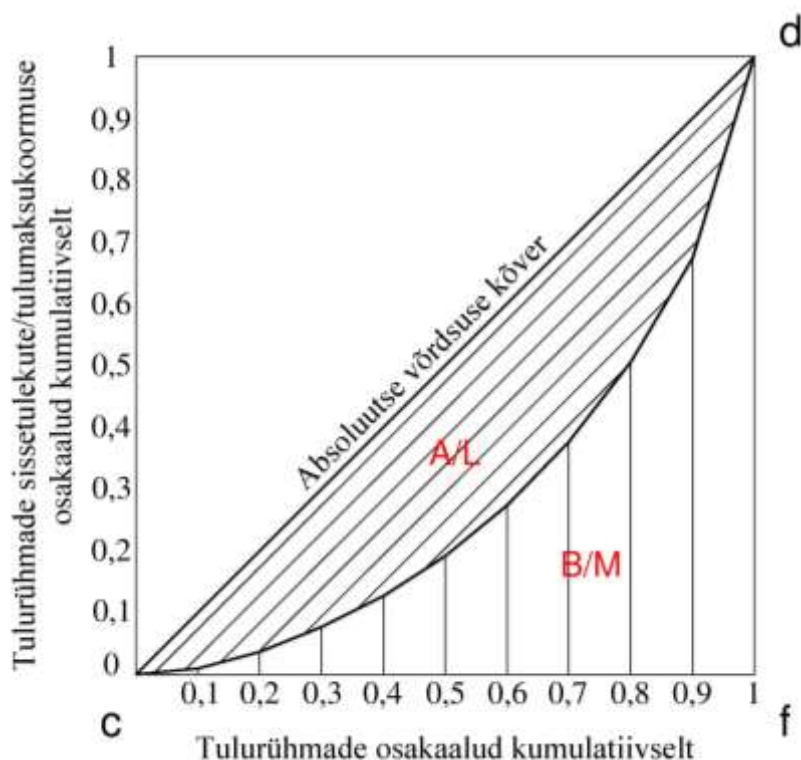
1.3. Tulumaksu progresseeruvuse mõõtmise meetodika

Eri tulurühmade tegelikku tulumaksukoormust saab võrrelda tuluvahemike lõikes leitud efektiivsete maksumäärade alusel. Tulumaksu kui terviku progresseeruvuse mõõtmiseks tuleb leida progresseeruvuse indeks. Tulumaksu progresseeruvuse mõõtmise levinumad indeksid põhinevad Gini indeksil. Gini indeks iseloomustab tulude (eba)võrdset jaotust ühiskonnas (De Maio 2007: 849; Kakwani 1977: 72; Förster, D'Ercole 2017: 25-26). Gini indeks näitab, mil määral kaldub tulude jaotus üksikisikute ja majapidamiste vahel kõrvale täielikust võrdsest jaotusest. Gini indeksi väärtus 0 tähendab täielikku võrdsust ning väärtus 1 täielikku ebavõrdsust. (Glossary of Statistical ... 2017)

Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi leidmiseks kasutatakse Lorenzi kõverat. Lorenz (1905: 216–217) peab kõige paremaks tulude jaotuse mõõtmise vahendiks kõvera konstrueerimist, kus x-teljel on kumulatiivses väljenduses tuluteenijate osakaalud kõikidest tuluteenijatest vaesematest rikkamateni ning y-teljel on kumulatiivses väljenduses tulurühmade tulumaksueelsete sissetulekute osakaalud kogutuludest (vt joonis 3). Seega väljendab Lorenzi kõver seost tulurühmade ja nende tulumaksueelsete sissetulekute kumulatiivsete osakaalude vahel, arvestades nii ühiskonnaliikmete jõukust kui ka populatsiooni.

Tinglikult, kui tulud oleksid ühiskonnas jaotunud täielikult võrdselt, kulgeks Lorenzi kõver koordinaatide alguspunktist mööda 45-kraadist diagonaali ehk absoluutse võrdsuse kõverat. Lorenz iseloomustas Lorenzi ja absoluutse võrdsuse kõvera vahelist seost kujundlikult vibu näol. Mida kaugemale on vibukaar välja pingutatud, seda suurem on tulude ebavõrdsus. (Lorenz 1905: 217) Seega mida lähemal on tulumaksueelne sissetulekute kõver absoluutse võrdsuse kõverale, seda võrdsem on tulude jaotus ühiskonnas. Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi väljaarvutamise meetodikat on täpsemalt kirjeldatud alljärgnevalt.

Joonis 3. Tulumaksueelne sissetulekute Lorenzi kõver ja tulumaksu kontsentratsioonikõver.



Allikas: (Haughton, Khandker 2009: 298 põhjal), autori koostatud.

Joonisele 3 on konstrueeritud ühe kõverana tulumaksueelne sissetulekute kõver ja tulumaksu kontsentratsioonikõver. Mõlema kõvera puhul on graafiku x-teljel kumulatiivses väljenduses tuluteenijate osakaalud kõikidest tuluteenijatest vaesematest rikkamateni. Kui tulumaksueelse sissetulekute kõvera puhul on y-teljel kumulatiivses väljenduses tulurühmade tulumaksueelsete tulude osakaalud kogutuludest, siis tulumaksu kontsentratsioonikõvera korral on y-teljel kumulatiivses väljenduses tulurühmade tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest. Mida lähemal on tulumaksu kontsentratsioonikõver absoluutse võrdsuse kõverale, seda võrdsemalt on tulumaksukoormus jaotunud eri tulurühmade vahel. Joonisel 3 kattuvad tulumaksueelne sissetulekute Lorenzi kõver ja tulumaksu kontsentratsioonikõver, mis tähendab, et tulurühmade tulude osakaalud on võrdsed nende tulumaksu osakaaludega.

Nagu eelnevalt märgitud, kasutatakse tulumaksusüsteemi kui terviku progresseeruvuse mõõtmiseks progresseeruvuse indeksit. Kakwani (1977: 72-73) leidis, et tulumaksu progresseeruvuse mõõtmiseks tuleb võrrelda tulumaksueelset sissetulekute Gini indeksit tulumaksu kontsentratsiooniindeksiga. Samuti kirjeldavad Haughton *et al.* (2009: 298)

Kakwani indeksi leidmist tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõvera ja tulumaksu kontsentratsioonikõvera kaudu. Haughton *et al.* (*Ibid.*) seletavad Kakwani indeksi kindlakstegemist järgmisel viisil. Kakwani progresseeruvuse indeksi leidmiseks tuleb esmalt arvutada tulumaksueelne sissetulekute Gini indeks (G_Y) järgmise valemi alusel (vt ka joonis 3):

$$(1) \quad G_Y = \frac{A}{A+B},$$

kus A – ala pindala, mis jääb tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõvera ja absoluutse võrdsuse kõvera vahele;

B – ala pindala, mis jääb tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõvera alla.

Teiseks tuleb arvutada tulumaksu kontsentratsiooniindeks (C_T) järgmise valemi alusel (vt ka joonis 3):

$$(2) \quad C_T = \frac{L}{L+M},$$

kus L – ala pindala, mis jääb tulumaksu kontsentratsioonikõvera ja absoluutse võrdsuse kõvera vahele;

M – ala pindala, mis jääb tulumaksu kontsentratsioonikõvera alla.

Magistritöö peatükis 2.3. leitakse Kakwani indeksi väärtused Eesti füüsilise isiku tulumaksu kohta. Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi ja tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtuste leidmisel lähtutakse magistritöös järgmisest meetodikast. Esiteks arvutatakse joonisel 3 tähistatud B ja M alade pindalad. Nii nagu nähtub jooniselt 3, tekkisid tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõvera ja tulumaksu kontsentratsioonikõvera konstrueerimisel kõverate alla 10 trapetsit. Igale detšiilile vastab üks trapets. Kõigepealt tuleb arvutada tekkinud trapetsite pindalad (S_i) trapetsi pindala valemi järgi:

$$(3) \quad S_i = \frac{a_i+b_i}{2} \times h_i,$$

kus a_i – trapetsi vasakpoolne külg ehk uuritavale detšiilile eelneva detšiili tulude osakaal kogutuludest või tulumaksu osakaal kogu tulumaksukoormusest kumulatiivses väljenduses;

b_i – trapetsi parempoolne külg ehk uuritava detsiili tulude osakaal kogutuludest
 või tulumaksu osakaal kogu tulumaksukoormusest kumulatiivses väljenduses;
 h_i – trapetsi kõrgus ehk uuritava tulurühma osakaal tuluteenijatest;
 i – detsiili indeks.

Pärast trapetsite pindalade arvutamist tuleb kõik pindalad summeerida ning lahutada 0,5-st (s.o absoluutse võrdsuse kõvera alla jääva kolmnurga pindala, joonisel 3 tähistatud cdf). Sel viisil saadakse teada Lorenzi kõvera ala, mis jääb absoluutse võrdsuse kõvera ja tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõvera vahele (joonisel 3 tähistatud A) ning tulumaksu kontsentratsioonikõvera ala (joonisel 3 tähistatud L), mis jääb absoluutse võrdsuse kõvera ja tulumaksu kontsentratsioonikõvera vahele. Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi leidmiseks tuleb Lorenzi kõvera ala (A) jagada 0,5-ga (s.o absoluutse võrdsuse kõvera alla jääva kolmnurga pindala, valemis 1 tähistatud A + B). Samuti tuleb tulumaksu kontsentratsiooniindeksi leidmiseks tulumaksu kontsentratsioonikõvera ala (L) jagada 0,5-ga (s.o tulumaksu kontsentratsioonikõvera alla jääva kolmnurga pindala, valemis 1 tähistatud L + M).

Kakwani indeks (K) leitakse tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi ja tulumaksu kontsentratsiooniindeksi vahena:

$$(4) \quad K = - [GY - CT]$$

Kuna kõik autorid ei lisa eeltoodud lahutustehtele miinusmärki, tuleb järelduste tegemisel eelnevalt hoolikalt jälgida Kakwani indekse arvutuskäike. Kakwani indeksi väärtus jääb vahemikku –2 kuni 1. Mida suurem on Kakwani indeksi väärtus, seda progresseeruvam on tulumaks (Kakwani 1977: 72; Haughton *et al.* 2009: 298).

Kui Kakwani indeksi väärtus on positiivne, siis on tulumaks tulude suhtes progresseeruv. Teisisõnu on tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi väärtus väiksem kui tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtus ehk tulude jaotus on ühtlasem kui tulumaksu jaotus (rikkam elanikkond kannab raskemat maksukoormust). Kui Kakwani indeksi väärtus on 0 ehk tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi väärtus on võrdne tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtusega, siis on tulumaks proportsionaalne. Sellisel juhul kattuvad tulurühmade tulude ja tulumaksu osakaalud. Kui Kakwani indeksi väärtus on negatiivne, siis on tulumaks regresseeruv. Negatiivne Kakwani

indeksi väärtus on omane regresseeruvale tulumaksusüsteemile, sest sellisel juhul on madalatululiste tulumaksu osakaalud suuremad kui nende tulude osakaalud.

Tulumaksu progresseeruvust saab mõõta ka Musgrave'i ja Thini (1948: 510) meetodi abil. Nende meetod on tuntud efektiivse progressiooni (*effective progression*) all. Efektiivse progressiooni valem on järgmine (*Ibid.*):

$$(5) \quad MT = \frac{1-G_Y}{1-G_T},$$

kus G_Y – Gini indeksi väärtus enne tulude maksustamist,
 G_T – Gini indeksi väärtus pärast tulude maksustamist.

Kui Musgrave'i ja Thini'i meetodil leitud tulumaksujaotuse progresseeruvuse indeks on võrdne ühega, siis on tulumaks proportsionaalne. Kui vastav indeksi väärtus on suurem kui 1, siis on tulumaks progresseeruv. Kui indeksi väärtus jääb alla 1, siis on tulumaks regresseeruv. (Musgrave *et al.* 1948: 510) Kakwani leiab (1977: 72), et Musgrave'i ja Thini meetodil leitud näitaja ei iseloomusta tulumaksu progresseeruvust, vaid pigem tulumaksu ümberjaotuslikku võimet.

Erialakirjanduses tuuakse välja, et Kakwani indeks ei ole kõige sobivam vahend mõõtmaks, kas tulumaksul on mõju tulude ümberjaotamisele või vaesusele (Haughton *et al.* 2009: 299). Sellisel seisukohal on ka Kakwani (1977: 72). Maksu ümberjaotamise võime mõõtmiseks tuleb kasutada eelkirjeldatud Musgrave'i ja Thini meetodit või Reynolds'i ja Smolensky meetodit (Haughton *et al.* 2009: 299). Reynolds-Smolensky indeks väljendab maksu ümberjaotuslikku mõju ning selle leidmiseks kasutatakse järgmist valemit (Reynold, Smolensky 1977, viidatud Urban 2009: 3 vahendusel):

$$(6) \quad RS = G_Y - G_T,$$

kus G_Y – Gini indeksi väärtus enne tulude maksustamist,
 G_T – Gini indeksi väärtus pärast tulude maksustamist.

Kui Reynolds-Smolensky meetodil leitud indeksi väärtus on 0, siis ei ole tulumaksul võimet tulusid ümber jagada. Kui vastava indeksi väärtus on negatiivne, siis kannab tulumaks võimet tulusid ümber vaesematelt rikkamatele jagada. Taoline süsteem soodustab just kõrgema sissetulekuga isikute netotulude suurenemist ning on omane

regresseeruvale tulumaksusüsteemile. Kui tulude ümberjaotamise indeksi väärtus on positiivne, siis omab tulumaks võimet tulusid ümber jagada rikkamatelt tuluteenijatelt madalamat tulu teenivatele isikutele. Selline toime on progresseeruv tulumaksul.

Tabel 1. Progresseeruvuse indeksite väärtuste seos tulumaksu liikidega.

Progresseeruvuse indeks	Progresseeruv	Proportsionaalne	Regresseeruv
Kakwani indeks	> 0	0	< 0
Musgrave'i-Thini indeks	> 1	1	< 1
Reynolds-Smolensky indeks	> 0	0	< 0

Allikas: Autori koostatud.

Tulumaksukoormuse jaotuse progresseeruvuse mõõtmiseks kasutatakse eri meetodeid. Üldjuhul põhinevad progresseeruvuse mõõtmise indeksid Gini indeksi baasil. Gini indeks näitab, milline on ühiskonnas tulude jaotuse ebavõrdsus. Eri tulerühmade tulumaksukoormuse jaotust iseloomustab tulumaksu kontsentratsiooniindeks. Magistritöös lähtutakse tulumaksujaotuse progresseeruvuse mõõtmisel Kakwani indeksist, mis leitakse tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi ja tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtuste vahena.

2. TULUMAKSUKOORMUSE JAOTUMINE EESTIS 2010–2015

2.1. Eesti tulumaksusüsteem

Peatükis antakse ülevaade Eesti tulumaksusüsteemist ning muutustest aastatel 2004–2016. Üksikasjalikumalt käsitletakse 2010.–2015. a Eestis toimunud tulumaksureforme, kuna nende aastate põhjal hinnatakse tulumaksukoormuse jaotust.

Eestis on tulumaksu objekt tulu, millest on tehtud seadusega lubatud mahaarvamised (TuMS § 1 lg 1). Tulumaksuga maksustatakse residendist füüsilise isiku poolt maksustamisperioodil Eestis ja väljaspool Eestit asuvatest tuluallikatest saadud tulu. TuMS § 12 lg 1 punktide 1–9 kohaselt on füüsilise isiku tulude liigid palgatulu, ettevõtlustulu, kasu vara võõrandamisest, renditulu ja litsentsitasud, intressid, dividendid, pensionid, stipendiumid, toetused, preemiad ja hasartmänguvõidud, kindlustushüvitised, väljamaksed pensionifondist, madala maksumääraga territooriumil asuva juriidilise isiku tulu⁶ ning muu tulu. Füüsilise isiku maksustamisele kuuluva tulu hulka ei kuulu TuMS §-de 48–53 alusel maksustatavad erisoodustused, kingitused ja annetused, dividendid või muud kasumieraldised (TuMS § 12 lg 2), sest nendel juhtudel tasub tulumaksu tööandja või juriidiline isik. Lisaks on tulumaksuseaduses erisätteid, mis välistavad konkreetse tulu maksustamise (nt TuMS § 13 lg 3, § 15 lg 4 ja § 19 lg 4). Samuti ei kuulu tulumaksuga maksustamisele paljud toetused (nt lapsetoetus, lapsehooldustasu, lasterikka pere toetus, puuetega isikute toetused).

Oluline on märkida, et füüsilise isiku tuludeklaratsioonil ei kajastu dividendid täies

⁶ TuMS § 22 lg-de 1 ja 6 kohaselt maksustatakse tulumaksuga madala maksumääraga territooriumil (§ 10) asuva ning Eesti residentide kontrolli all oleva juriidilise isiku tulu, sõltumata sellest, kas see juriidiline isik on oma kasumit maksumaksjale jaotanud või mitte. Residendist füüsilise isiku deklareerib kalendriaastal temale kuulunud madala maksumääraga territooriumil asuva juriidilise isiku aktsiad, osad, häälte arvu ning õiguse juriidilise isiku kasumile oma tuludeklaratsioonis. Residendist maksumaksja lisab temale langeva osa välismaise juriidilise isiku tulust oma maksustatavale tulule ning deklareerib selle tulu oma tuludeklaratsioonis.

ulatuses. Dividendide puhul tuleb eristada, kas dividendidelt on tulumaks juba kinni peetud ning kas väljamakse tegijaks on Eesti või mõne muu riigi juriidiline isik. Tulumaksuga maksustatakse kõik dividendid ja muud kasumieraldised, mille füüsiline isik saab välismaa juriidiliselt isikult rahalises või mitterahalises vormis. Juhul kui dividendi maksmise aluseks olevalt kasumiosalt on tulumaks makstud või välisriigis kinni peetud, ei maksustata dividende (TuMS § 18 lg-d 1 ja 1¹). Kui füüsiline isik saab dividende Eesti residendist äriühingult, maksab tulumaksu juriidiline isik (TuMS § 50 lg 1). Seega ei kajastu füüsilise isiku tuludeklaratsioonil tulu all Eesti residendist äriühingult väljamakstud dividendid. Kuna dividendi saamine eeldab osalust äriühingus, siis on dividendide saajateks peamiselt keskmistesse ja kõrgematesse tulurühmadesse kuuluvad isikud. Tulude jaotuse analüüsimisel tuleb arvestada, et tegelikkuses võivad nende tulurühmade tulud olla veelgi suuremad.

Eestis kehtib proportsionaalse tulumaksumääraga tulumaksusüsteem alates 1994. a. Enne 1994. a kehtis füüsiliste isikute tulude maksustamisel progresseeruv tulumaksumäär: maksumäärad oli 16%, 24% ja 33% (Lehis 2009: 31). 1994. a kehtestati proportsionaalne 26% maksumäär. Aastatel 2010–2015 on tulumaksumäär langenud 21%-lt 20%-le, maksumäär langus toimus 2015. a.⁷ Kuna Eestis kehtib proportsionaalne tulumaksumäär, on mahaarvamistel oluline roll eri tulurühmade tulumaksukoormuse kujunemisel. Erialakirjanduses ollakse valdavalt üksmeelel, et tulumaksu progresseeruvuse saavutamiseks tuleb rakendada tulumaksuvaba miinimumi ja mahaarvamisi, mis on kättesaadavad madalamat tulu teenivatele isikutele.

Magistritöö alapeatükis 1.2. on välja toodud terminid, mida kasutatakse tulust tehtavate mahaarvamiste käsitlemisel. Tulust tehtavad mahaarvamised võib jagada kahte rühma: mahaarvamised ja maksukrediit. Eestis kehtivad mahaarvamised saab liigitada maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastusteks ja investeeringute või kulutustega seotud maksuvabastusteks (Buldas *et al.* 2012: 4) (vt tabel 2). Füüsilise isiku tulust tehtavate mahaarvamiste ring ei ole aastatel 2010–2015 laienenud, küll on mõni mahaarvamise liik tühistatud. 2010. a 1. jaanuaril tühistati õigus arvata tulust maha ametiühingule makstud ning dokumentaalselt tõendatud sisseastumis- ja liikmemaksud

⁷ 2004. a kehtis Eestis füüsilise isiku tulude maksustamisel 26% maksumäär, 2005. a oli maksumäär 24%, 2006. a 23% ja 2007. a 22%. Aastatel 2008–2014 oli maksumäär 21%. Alates 2015. a on maksumäär 20%. (TuMS redaktsioonid)

ning õppelaenu makstavad intressid. Alates 2011. a 1. jaanuarist puudub füüsilisel isikul võimalus arvata tulust maha maksustamisperioodil makstud elatis ja riigile üle läinud elatisnõude rahuldamiseks makstud summad, samuti tühistati õigus maha arvata annetusi riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse teadus-, kultuuri-, spordi-, haridus- või sotsiaalhoolekandeametusele, kaitseala valitsejale või avalik-õiguslikule ülikoolile. Seega ei ole Eestis mahaarvamiste liikide puhul toimunud suuremahulisi muudatusi.

Tabel 2. Tulust tehtavad mahaarvamised Eestis 2010–2015.

Füüsilise isiku tulust tehtavad mahaarvamised		
Maksuvaba tulusosaga seotud maksuvabastused	Investeeringute või kulutustega seotud maksusoodustused	
	Investeeringutega seotud maksusoodustused	Kulutustega seotud maksusoodustused
- maksuvaba tulu - täiendav maksuvaba tulu kahe lapse ülalpidamise korral ⁸ - täiendav maksuvaba tulu pensioni korral - täiendav maksuvaba tulu tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral	- vabatahtliku kogumispensioni maksed - kohustusliku kogumispensioni maksed ja töötuskindlustusmaksed - hoiuste intressid ⁹	- eluasemelaenu intressid - koolituskulud - kingitused ja annetused - sotsiaalkindlustusmaksed välisriikides - elatis (tühistatud 01.01.2011)

Allikas: (Buldas *et al.* 2012: 4; TuMS redaktsioonid), autori kohandused.

Mitmed majandusteadlased peavad proportsionaalse maksumääraga tulumaksusüsteemi lihtsamaks kui progresseeruva maksumääraga süsteemi. Siiski, nagu ka teoreetilises käsitluses näidati, komplitseerivad tulust tehtavad maksusoodustused ja -vabastused tulumaksukohustuse väljaarvutamist. Mahaarvamiste rakendamisel tuleb lähtuda mahaarvamiste kasutamise ulatusele seatud piirmäärast. Konkreetsete mahaarvamiste kasutamise piirmäär võib olla sätestatud absoluutsummana ja/või osakaaluna isiku maksustatavast tulust. Ka Eestis nõuab füüsilise isiku tulumaksukohustuse väljaarvutamine mitme arvutuskäigu läbimist.

⁸ Lapse ülalpidamisega seotud täiendavat maksuvabastust on Eestis mitmeid kordi muudetud. 1. jaanuaril 2008. a jõustus tulumaksuseaduse muudatus, mille kohaselt tekkis vanemal, eestkostjal või muul last ülalpidaval isikul, kes pidas üleval alaealist last, õigus maksustamisperioodi tulust maha arvata täiendav maksuvaba tulu iga 17 aasta vanuse lapse kohta. 2009. a muudeti säte tagasi selliseks nagu see oli enne 2008. a ehk füüsilistel isikutel tekkis täiendav maksuvaba tulu mahaarvamise õigus, kui ülal peetakse vähemalt kahte alaealist last. (TuMS redaktsioonid)

⁹ Hoiuste intresside puhul tuleb lähtuda TuMS § 45 lg-s 8 sätestatust. TuMS § 45 lg 8 kohaselt võib kinnipeetud tulumaksu maha arvata Eestis sama maksustamisperioodi tulult tasutavast tulumaksust, kui residendist füüsiline isik on saanud intressi, millelt on tulumaks kinni peetud.

Mahaarvamiste puhul tuleb eristada deklareeritud, rakendamata ja kasutamata mahaarvamisi. Deklareeritud mahaarvamiste alla liigituvad kõik mahaarvamised, mida füüsiline isik kajastab tuludeklaratsioonil. Alati ei saa kasutada kõiki deklareeritud mahaarvamisi, sest mahaarvamiste kasutamine sõltub nii isiku tulu suurusest kui ka seaduses sätestatud lisatingimustest. Näiteks kui isiku tulu on väiksem kui tulumaksuvaba miinimum, saab rakendada maksuvabastust tulu ulatuses ning ülejäänud osa maksuvabastusest jääb kasutamata. Mahaarvamise kasutamise õigus sõltub ka sellest, kas seaduses sätestatud tingimused on täidetud. Tihtipeale võivad tuluteenijad deklareerida mahaarvamisi, mille kasutajaks nad tegelikult ei kvalifitseeru (nt eluaseme intresside mahaarvamine eeldab soetatud eluaseme olemasolu, täiendav lastega seotud maksuvabastus vähemalt kahe lapse ülalpidamist), mistõttu jäävad mahaarvamised rakendamata. Seega käsitletakse kasutatud mahaarvamiste all mahaarvamisi, mille füüsiline isik saab realselt enda tulust maha arvata.

Füüsilise isiku tulumaksukohustuse kujunemisel tuleb arvestada ühisdeklaratsiooni esitamisest tingitud iseärasustega. Eestis on abikaasadel õigus esitada ühisdeklaratsioon, milles liidetakse mõlema abikaasa kõik tulud ja mahaarvamised.¹⁰ Ühisdeklaratsiooni esitamine on kasulik, kui üks abikaasadest ei teeni tulu või teenib alla maksuvabastuse piirmäära (Huberg *et al.* 2011: 120). Sellisel juhul saab teine abikaasa kasutada esimese abikaasa kasutama jäänud maksuvabastust. Oluline on märkida, et füüsilise isiku tulumaksukohustus arvutatakse deklaratsioonis kajastatud andmete põhjal. Seega võib ühisdeklaratsiooni esitamisel madalamasse tulurühma kuuluval abikaasal tekkida sama suur arvestuslik tulumaks nagu tema abikaasal, kes kuulub kõrgemasse tulurühma. Eelnevat tuleb võtta arvesse tulurühmade tulumaksukoormuse jaotuse analüüsimisel.

Allolevas tabelis 3 on esitatud füüsilise isiku tulumaksu arvestamise meetodika, mille aluseks on tulust tehtavate mahaarvamiste liigitamine nelja rühma. Füüsilise isiku tulumaksukohustuse väljaarvutamise meetodikast ülevaate saamine on oluline tulumaksukoormuse jaotuse analüüsimisel.

¹⁰ Riigikogus võeti 19. detsembril 2015. a vastu otsus, et alates 2018. a kaob abikaasadel ühisdeklaratsioonide esitamise õigus (tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse § 1 p 16). Samas on Riigikogu pool aastat hiljem, 6. aprillil 2017. a võtnud menetlusse Eesti Reformierakonna fraktsiooni eelnõu, mille eesmärk on taastada abikaasade ühisdeklaratsioonide esitamise võimalus. Ühisdeklaratsioonide esitamist peetakse abielus olevate isikute õiguseks, mitte kohustuseks, mistõttu peaks isikutele andma võimaluse esitada ühisdeklaratsioone (Seletuskiri ... 2017: 1).

Tabel 3. Füüsilise isiku tulumaksukohustuse arvestamise skeem Eestis.

Maksustamisele kuuluv tulu (brutotulu)
– I astme maksuvabastused TuMS § 23 , § 23 ¹ , § 23 ² , § 23 ³ (tulumaksuvaba miinimum, teised maksuvaba tuluosaga seotud täiendavad maksuvabastused)
– II astme maksusoodustused TuMS § 25, § 26 (eluasemelaenu intressid, koolituskulud)
= Vahearvestus ¹¹
– III astme maksusoodustused TuMS § 27 (kingitused, annetused)
– IV astme maksusoodustused TuMS § 28 (kulutused, mis on tehtud täiendava kindlustuspensionisaamiseks või vabatahtliku pensionifondi osakute soetamiseks)
– Tasutud sotsiaalkindlustuse maksed TuMS § 28 ¹ , § 28 ²
= Maksualune tulu (maksustamisele kuuluvast tulust on lahutatud mahaarvamised)
x tulumaks määr
= Tulumaks

Allikas: (Tammert 2012: 231; TuMS), autori kohandused.

I astme mahaarvamised on maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused, mille suurus on tulumaksuseaduses toodud absoluutsummadena (vt tabel 4). Tulumaksuvaba miinimum ja teised maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused on kõige suuremamahulisteks mahaarvamisteks Eestis, mistõttu keskendutakse neile detailsemalt. Tulumaksuvaba miinimumi saavad kasutada kõik isikud, kes teenivad tulu. Täiendavate maksuvabastuste puhul tuleb arvestada seaduses toodud lisatingimustega. Aastatel 2010–2016 on maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused (v.a maksuvaba tulu tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral) suurenenud paarikümne euro võrra. Kuna tulumaksuvaba miinimum moodustab madalamat tulu teenivate isikute tulust suhteliselt suurema osa kui kõrgemat tulu teenivate isikute tulus, on see suunatud eelkõige madalamate tulurühmade tulumaksukoormuse vähendamiseks. Ka Eesti kohta tehtud uuringutes on leitud, et maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused mõjutavad kõige rohkem madalamate tulurühmade tulumaksukoormust. Madalamat tulu teeniv isik saab

¹¹ Kuni 2016. a 1. jaanuarini kehtis tulumaksuseaduses säte, mille kohaselt ei võinud III astme maksusoodustusi maha arvata rohkem kui 5% maksumaksja sama maksustamisperioodi tulust, millest on tehtud TuMS §-des 23–26 sätestatud mahaarvamised. Seega pidi enne 2016. a III astme maksusoodustuste maksimaalse summa teadaamiseks füüsilise isiku tulust maha arvestama I ja II astme maksusoodustused ning saadud summast arvestama 5%.

enim kasu tulumaksuvaba miinimumist, seejärel maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastusest pensioni ning laste ülalpidamise korral. (Vörk *et al.* 2016: 78)

Tabel 4. Maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused kuus, keskmine kuupalk, miinimumpalk kuus, tulumaksuvaba miinimumi osakaal miinimumpalgast Eestis 2010–2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tulumaksuvaba miinimum (eurodes)	144	144	144	144	144	154	170
Maksuvaba tulu lapse ülalpidamise korral (eurodes)	144	144	144	144	144	154	154
Maksuvaba tulu pensioni korral (eurodes)	192	192	192	192	210	220	225
Maksuvaba tulu tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral (eurodes)	64	64	64	64	64	64	64
Keskmine kuupalk (eurodes)	792	839	887	949	1 005	1 065	1 146
Miinimumpalk (eurodes)	278	278	290	320	355	390	430
Tulumaksuvaba miinimumi osakaal miinimumpalgast (%)	51,8	51,8	59,7	45	40,6	36,9	39,5

Allikas: (TuMS redaktsioonid; Eesti Statistikaamet PA5211 ... 2017; töötasu alammäära kehtestamine), autori arvutused, autori koostatud.

Hindamaks, millist mõju avaldavad tulumaksuvaba miinimum ja teised maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused eri tulurühmade tulumaksukoormusele aastatel 2010–2015, on oluline võrrelda maksuvabastuste suurust keskmise kuupalga ja miinimumpalgaga. Tabelist 4 nähtub, et aastatel 2010–2015 on tulumaksuvaba miinimum tõusnud 10 euro, keskmine kuupalk *ca* 300 euro ja miinimumpalk *ca* 90 euro võrra. Kuna palgad on tõusnud märgatavalt kiiremini kui maksuvabastused, siis on vähenenud maksuvabastuste osakaal isikute tuludest. Tulumaksuvaba miinimumi osakaal miinimumpalgast on vähenenud oluliselt. Kui 2010. a moodustas tulumaksuvaba miinimum miinimumpalgast üle poole, siis 2015. a moodustab see *ca* 40%. Võrreldes baasmaksuvabastuse osakaalu muutusi miinimumpalgast aastatel 2010–2015, on selge, et baasmaksuvabastuse efektiivsus täita talle seatud sotsiaalset eesmärki (s. o vähendada madalama tulu teenivate isikute tulumaksukohustust) on kahanenud.

II ja III astme mahaarvamiste kasutamise õigus eeldab kulutuste dokumentaalset tõendamist. Teoreetilises osas näidati, et maksuvabastused, mille kasutamine eeldab täiendavate kulutuste tegemist, on suunatud pigem keskmist ja kõrgemat tulu teenivatele isikutele. Ka Vörk *et al.* (2016: 78) uuringus selgus, et madalamat tulu teenivad isikud

ei saa enamjaolt kasutada mahaarvamisi, mis on seotud koolituskulude ja eluasemelaenu intressidega.

II ja III astme mahaarvamisi võib rakendada kuni 1200 euro ulatuses, aga mitte rohkem kui 50% ulatuses maksumaksja sama maksustamisperioodi Eestis maksustatavast tulust (TuMS § 28² lg 1). II ja III astme mahaarvamiste piirmäär on aastatel 2010–2016 üle kahe korra vähenenud. Aastatel 2010–2011 oli piirmäär 3196 eurot. 2012. a toimus oluline piirmäära alanemine, piirmäär vähenes 3196 eurolt 1920 euroni. Mahaarvamiste kasutamisele piirmäära kehtestamine välistab võimaluse, et kõrgemat tulu teeniva isiku tulumaksukohustus väheneb nullini tänu mahaarvamiste piiramatule kasutamisele. II ja III astme mahaarvamistele kehtestatud piirmäära alandamine peaks tooma kaasa keskmist ja kõrgemat tulu teenivate isikute tulumaksukoormuse tõusu. Siiski, tuleb märkida, et piirmäära alandamine ei mõjutanud 2012. a keskmist tagastamisele kuuluvat summat ühe deklaratsiooni kohta (Pressimaterjalid ... 2017).

Aastatel 2010–2015 on eluasemelaenu intresside ja koolituskulude deklareerijate arv ja deklareeritava summa kogumaht tõusnud, ent keskmiselt on ühes deklaratsioonis deklareeritav summa vähenenud euribori languse tõttu. Eluasemelaenu intresside ja koolituskulude osakaal kõikidest mahaarvamistest on vähenenud alla ühe protsendi. (*Ibid.*) Seega ei ole piirmäära alandamine avaldanud olulist mõju nende mahaarvamiste osakaalule kõikidest mahaarvamistest.

IV astme maksusoodustusi võib maha arvata kuni 15% ulatuses maksumaksja sama maksustamisperioodi Eestis maksustatavast tulust, kuid mitte rohkem kui 6000 eurot (TuMS § 28 lg 2). Alates 2012. a on III samba sissemaksetele seatud 6000 euro suurune piirang. Sarnaselt II ja III mahaarvamiste piirmäära alandamisega, ei mõjutanud III samba sissemaksetele 6000 euro piirmäära seadmine keskmist tagastamisele kuuluvat summat deklaratsiooni kohta (Pressimaterjalid ... 2017).

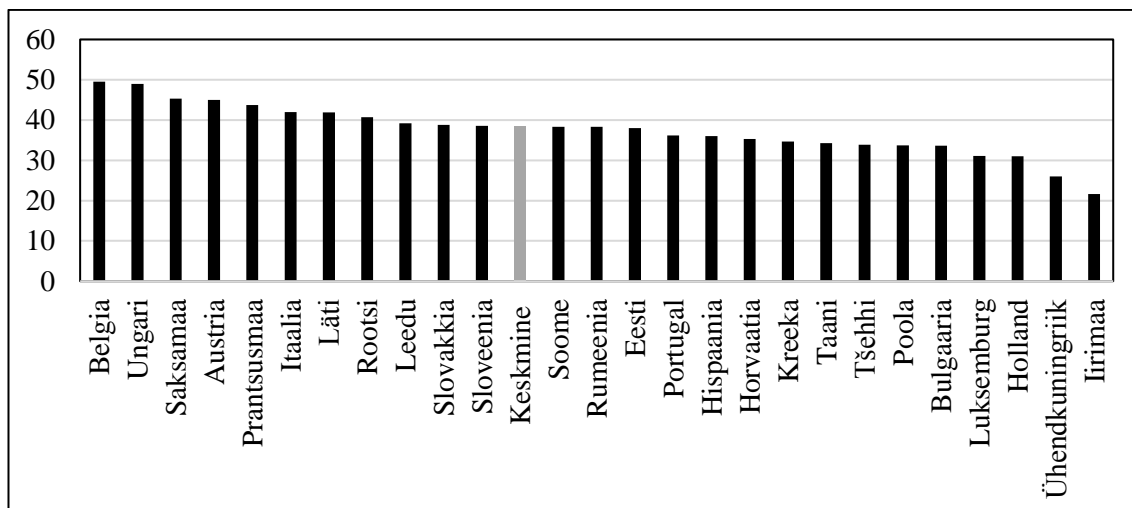
Tulurühmade tulumaksukoormust saab mõjutada ka maksukrediidi kehtestamisega, mis käitub nagu negatiivne tulumaks. Maksukrediidiga saab paralleeli tõmmata Eestis kehtinud madalalpalgaliste toetusega (tulumaksu tagasimakse). Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi TTTS) § 37¹ (tühistatud 01.01.2017) järgi oli madala sissetulekuga töötavale isikule tehtav iga-aastane tagasimakse täistööajaga töötavale

madalapalgalisele töötajale või ametnikule tema sissetuleku suurendamiseks üks kord kalendriaastas makstav toetus. Tulumaksu tagasimakse suurus arvutati välja töötaja tuludeklaratsiooni andmete alusel. Vastavat toetust sai taotleda, kui töötaja aastane tulu jäi alla 7 817 euro ning ta töötas vähemalt kuus kuud.¹² Eestis tekkis madalapalgasel toetuse saamise õigus 2016. a kohta esitatud tuludeklaratsiooni alusel. Andmete puudumise tõttu ei ole magistritöös hinnatud, kas ja millist mõju avaldas tulumaksu tagasimakse tulumaksu progresseeruvusele. Tulumaksu tagasimakse eeldusi arvestades saab siiski tuletada, et madalapalgalistele toetuste jagamine suurendab tulumaksu progresseeruvust. Ka Võrk *et al.* (2016: 71) on tagasimakse skeemi hüpoteetilisel hindamisel jõudnud järelduseni, et tulumaksu tagasimakse skeem on suunatud eelkõige madalamatele tulurühmadele.

Füüsilise isiku kättesaadava tulu suurus sõltub lisaks tulumaksule ka teistest tööjõumaksudest. Tööjõu maksukoormust saab iseloomustada maksukiilu (*tax wedge*) abil. OECD on avaldanud maksukiilu madalapalgaliste kohta. Madalapalgalise alla kvalifitseerub töötaja, kes teenib vähem kui kaks kolmandikku oma riigi mediaanbrutotunnitasust. OECD avaldatud maksukiilu väljaarvutamisel lähtutakse järgmisest meetodist: töötaja ja tööandja maksud liidetakse, lahutatakse toetused ning seejärel leitakse saadud summa osakaal tööjõukulust (Palk ja tööjõukulud ... 2017).

Eestis oli madalapalgaliste maksukiil 2016. a 38%, samas oli Euroopa Liidu keskmine 38,4% (vt joonis 4). Võrreldes teiste Euroopa riikidega on Eesti maksukiil edetabeli keskel. Suurim maksukiil on Belgias, Ungaris ja Saksamaal. Eestis on maksukiil aastatel 2010–2016 langenud 0,7 protsendiühikut (Eurostat: Tax rate on ... 2017). Kuigi Eestis on maksukiil vähenenud, moodustavad maksud siiski suure osa madalapalgaliste tööjõukulust.

¹² Teised tingimused, mis pidid olema täidetud vähemalt kuuel kalendrikuul, olid järgmised: töötaja on Eesti resident, vähemalt 18-aastane, töötaja on töötamise registri andmetel töötanud kogu kalendrikuu vältel vähemalt ühe töölepingu alusel või olnud teenistussuhtes ja nimetatud töötamine ei olnud peatatud, töötaja on vähemalt ühe tööandja juures töötanud täistööajaga või mitme tööandja juures töötanud kokku täistööajaga. Täistööaja tingimus ei kehti töövõimetuspensionäridele ega vähenenud töövõimega isikutele, kelle eest maksab sotsiaalmaksu kuumääralt Töötukassa (TuMS § 37²).



Joonis 4. Madalalpalgaliste maksukiil enamikes Euroopa Liidu riikides 2015. a, %.
Allikas: (Eurostat: Tax rate on ... 2017).

Rahvusvahelisel tasandil pööratakse aina suuremat tähelepanu madalalpalgaliste maksukoormuse vähendamisele (Taxation Trends ... 2017). Ka OECD on teinud Eestile soovitusi vähendada madalalpalgaliste maksukoormust (Economic Policy ... 2017: 181). Madalalpalgaliste maksukoormuse vähendamine aitaks kaasa struktuurse tööpuuduse vähendamisele ning tugevdaks efekti majanduskasvule. Tulumaksusüsteemi kujundamisel peab arvesse võtma madalalpalgaliste suhteliselt kõrget maksukoormust ning leidma mooduseid madalamate tulurühmade tulumaksukoormuse alandamiseks.

Eesti tulumaksusüsteemi iseloomustab proportsionaalne maksumäär ja tulust tehtavad mahaarvamised, mis vähendavad füüsilise isiku tulumaksukoormust. Tulumaksuvaba miinimum ning teised maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused on olulised progresseeruva tulumaksu saavutamisel, kuna need on suunatud madalamat tulu teenivate isiku tulumaksukohustuse vähendamisele. Seda, millist mõju avaldavad mahaarvamised ja tulumaksureformid tulurühmade tegelikule maksukoormusele, analüüsitakse alapeatükis 2.3.

2.2. Andmed, meetodika ja tulude jaotus Eestis

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, kuidas on füüsilise isiku tulumaksukoormus jaotunud Eestis eri tulurühmade vahel. Eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse esmalt tulumaksueelset sissetulekute jaotust ühiskonnas. Seejärel antakse ülevaade arvestusliku tulumaksukohustuse suurusel tulurühmade lõikes. Tulumaksukoormuse jaotumist

mõõdetakse spetsiifilisemalt Kakwani indeksi abil. Kakwani indeksi leidmiseks konstrueeritakse tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõver ja tulumaksu kontsentratsioonikõver. Tulumaksukoormuse jaotuse ja seda mõjutavate tegurite analüüsimiseks kasutatakse majandusteoorial põhinevaid analüüse, statistilist uurimismeetodit ning formaalloogilisi üldistusi.

Magistritöös kasutatakse Maksu- ja Tolliameti avaldatud andmeid füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide kohta aastatel 2010–2015. Magistritöö aluseks on tuludeklaratsioonide andmed, milles on deklareeritud tulu (nt ei ole arvesse võetud deklaratsioone, milles deklareeriti mahaarvamisi, ent mitte tulu¹³). Samuti ei sisalda andmed füüsilise isiku deklareeritud ettevõtlustulu ja sellega seotud mahaarvamisi (FIDEK E-vorm).¹⁴

Tulu deklareerijad on jagatud detšiilidesse ehk võrdsetesse kümnendikesse tulude kasvavas järjekorras. I detšiili kuuluvad 10% kõige madalamate tuludega isikutest ja nii iga järgneva detšiili kohta. X detšiili kuuluvad 10% kõige kõrgemate tuludega isikutest. Andmed on piiritletud aastatega 2010–2015, kuna selle vahemiku kohta on teada arvestusliku tulumaksu suurus detšiilide lõikes. Arvestusliku tulumaksukohustuse kujunemisel on arvesse võetud nii isikutele juurde määratud kui ka tagastamisele kuuluv tulumaks.

Füüsilise isiku tulumaksukoormuse jaotumise hindamiseks tuleb teha kindlaks, millised muutused on toimunud tulude deklareerimises, tuluteenijate koosseisus ning kuidas on tulud jaotunud enne tulumaksuga maksustamist. Tabelist 5 tuleneb, et aastatel 2010–2015 on tulu deklareerijate arv tõusnud ligikaudu 30 000 isiku võrra ning deklareeritud tulu kogusumma on suurenenud üle 2 miljardi euro. Sel perioodil on Eestis SKP suurenenud üle 4 miljardi euro võrra, mistõttu võib järeldada, et majandus on liikunud kasvusuunas. Seda kinnitab ka deklareeritud tulude suurenemine. Nagu näha tabelitest 4 (lk 36) ja 5 on aastatel 2010–2015 tõusnud nii miinimumpalk, keskmine kuupalk kui ka keskmine vanaduspension. Samuti on suurenenud erinevate hüvitiste deklareerimise

¹³ 2015. a esitati 23 331 deklaratsiooni, milles ei saanud kasutada ühtegi mahaarvamist, kuna isikutel puudusid 2015. a tulud (Pressimaterjalid ... 2017).

¹⁴ 2015. a deklareeriti ettevõtlustulu 26 532 deklaratsioonis. Ettevõtlustulu deklareeriti kogusummas 277,8 mln, ettevõtlusega seotud kulusid 221,7 mln. E-vormi kokkuvõtte järgi oli maksustavata tulu suurus 46 mln, mis moodustas kogu tulust alla ühe protsendi. (Pressimaterjalid ... 2017) Kuna töö autoril puuduvad andmed, kuidas on ettevõtlustulu jagunenud tulerühmade lõikes, jäeti see valimist välja.

maht (vanemahüvitis, töötuskindlustushüvitis, ajutise töövõimetuse hüvitis, tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitis) (Pressimaterjalid ... 2017). Kõik eeltoodud tegurid suurendavad deklareeritud tulude kogumahtu.

Tabel 5. Tulu deklareerijate arv, deklareeritud tulu, töötuse määr, SKP jooksevhindades, vanaduspensionäride arv ja keskmine vanaduspension kuus Eestis 2010–2015.

Aasta	Isikute arv	Deklareeritud tulu (mld eurodes)	Töötuse määr (%)	SKP (mld eurodes)	Vanaduspensionäride arv	Keskmine vanaduspension
2010	604 085	4,94	16,7	14,72	292 343	304,5
2011	613 421	5,32	12,3	16,67	296 199	305,1
2012	618 760	5,70	10	17,93	297 985	312,9
2013	610 777	6,08	8,6	18,89	297 413	327,4
2014	635 685	6,72	7,4	19,76	300 047	345,1
2015	637 744	7,20	6,2	20,25	300 151	365,6

Allikas: (Pressimaterjalid ... 2017; Eesti Statistikaamet: SK111, SK 153, RAA0012, TT70 ... 2017 baasil), autori koostatud.

Üks deklareerijate arvu suurendavaid tegureid on töötuse määra langus. Vaadeldaval ajavahemikul on töötuse määr vähenenud 10 protsendiühikut. Eeldatavalt avaldab töötuse määra langus mõju madalamat tulu deklareerivate isikute osatähtsuse suurenemisele, sest kõrge tööhõive tingimustes ei liigu tööturule siseneja koheselt kõrgemasse tulurühma. Samuti on sel perioodil suurenenud vanaduspensionäride arv ning keskmine vanaduspension. Oluline on täheldada, et vanaduspensionäridel ei ole tuludeklaratsiooni esitamise kohustust, kui nende ainsaks tuluks on pension ja see ei ületa pensioniga seotud täiendavat maksuvaba tulu ja tulumaksuvaba miinimumi kogusummat. Kuna keskmine vanaduspension ja vanaduspensionäride arv on suurenenud, on see toonud kaasa pensioni deklareerijate arvu kasvu. Ka Maksu- ja Tolliamet on avaldanud, et deklareerijate arvu suurenemise põhjus on töötuse määra langus ja pensionide kasv (Pressimaterjalid ... 2017).

Tabelisse 6 on koondatud eri tulurühmade deklareeritud tulud ja nende tulude osakaalud kõikidest deklareeritud tuludest. Tulumaksukoormuse jaotuse progresseeruvuse mõõtmiseks leitakse detiilidesse kuuluvate isikute deklareeritud tulude osakaalud kogutuludest ning seejärel koondatakse osakaalud kumulatiivses väljenduses. Vastavad andmed on esitatud magistritöö lisis 2.

Tabel 6. Deklareeritud tulud detšiilide lõikes ja detšiilide tulude osakaalud kogutulust Eestis 2010–2015.

Deklareeritud tulud (mln eurodes)										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2010	47,2	132,9	198,0	247,7	319,0	405,1	508,5	636,8	828,9	1 612,1
2011	50,3	143,2	209,8	266,5	346,0	438,5	547,4	682,2	886,4	1 751,1
2012	56,3	156,7	223,9	286,3	373,6	473,6	589,4	732,9	952,9	1 853,7
2013	62,1	169,6	239,6	309,4	404,5	510,6	634,6	786,0	1 016,4	1 946,8
2014	69,3	190,0	269,2	347,7	453,3	570,4	706,0	869,6	1 119,1	2 121,1
2015	77,2	210,9	294,1	378,8	490,0	614,0	756,8	932,3	1 194,0	2 245,5
Deklareeritud tulude osakaal kõikidest deklareeritud tuludest (%)										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2010	1,0	2,7	4,0	5,0	6,5	8,2	10,3	12,9	16,8	32,7
2011	0,9	2,7	3,9	5,0	6,5	8,2	10,3	12,8	16,7	32,9
2012	1,0	2,7	3,9	5,0	6,6	8,3	10,3	12,9	16,7	32,5
2013	1,0	2,8	3,9	5,1	6,7	8,4	10,4	12,9	16,7	32,0
2014	1,0	2,8	4,0	5,2	6,7	8,5	10,5	12,9	16,7	31,6
2015	1,1	2,9	4,1	5,3	6,8	8,5	10,5	13,0	16,6	31,2

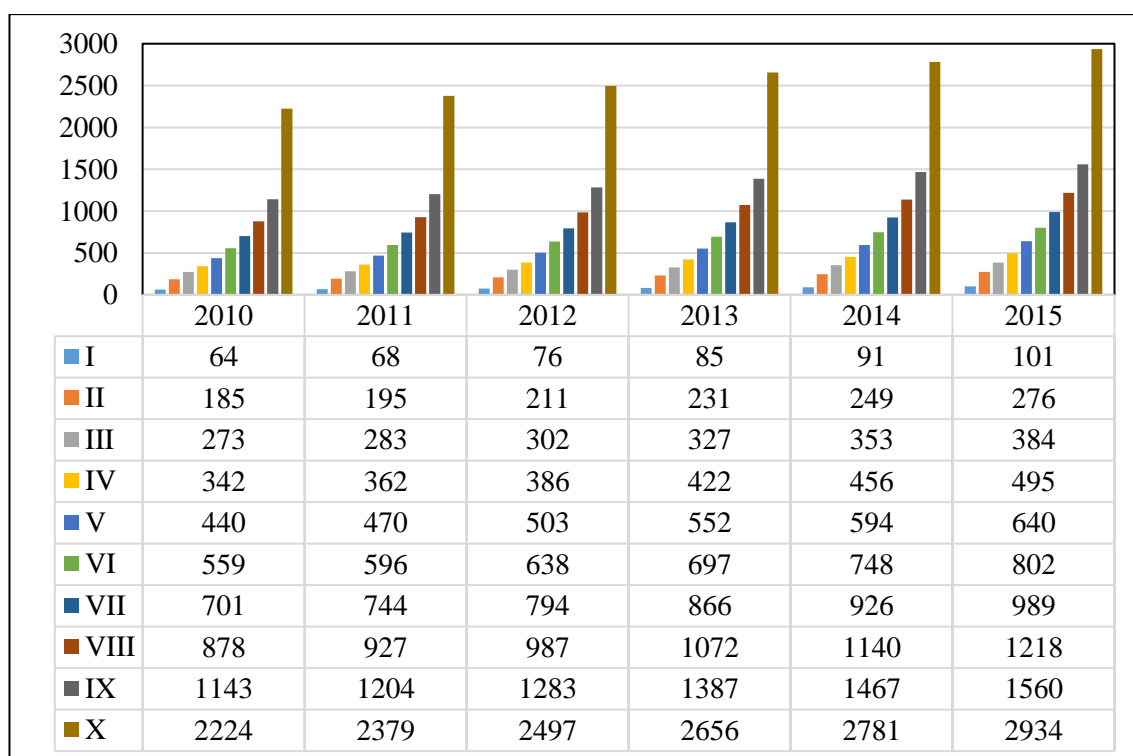
Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Aastatel 2010–2015 on tulud suurenenud kõikides detšiilides. Siiski on eri tulerühmade deklareeritud tulude osakaalud kogutulust püsinud ühtlasel tasemel. Märkimist väärib, et kõrgemates detšiilides on tulud suurenenud oluliselt rohkem kui madalamates detšiilides – I detšiili tulu on suurenenud üksnes ca 30 mln eurot, X detšiili tulu aga 633 miljonit eurot. Tulerühmade omavahelises võrdluses tuleb selgelt välja, et tulerühmade tulude osakaalud kogutulust on suurel määral diferentseerunud. I detšiili kuuluvate isikute tulud moodustavad ainuüksi 1% kogutulust, X detšiili kuuluvate isikute tulud aga üle 30%. I kuni V detšiili kuuluvate isikute kätte on koondunud kõigest ca 20% kogutuludest. Kogutulust ligikaudu 50% on koondunud kahe kõrgeima tulerühma kätte.¹⁵ Kõikide tulerühmade deklareeritud kogutulust poole koondumine IX ja X detšiili kuuluvate isikute kontrolli alla näitab, et Eestis on tulud enne tulumaksuga maksustamist jaotunud ebahühtlaselt.

Vaadeldaval perioodil langes töötuse määr, mistõttu võinuks oletada, et madalamat tulu teenivate isikute osakaal ühiskonnas suureneb. Sellise konstruktsiooni aluseks on eeldus, et kõrge tööhõive korral on tööturule sisenejad eelkõige madalamate

¹⁵ 2015. a on IX ja X detšiili kuuluvad isikud deklareerinud 47,8% kogutuludest. See tähendab, et ainuüksi 20% kõikidest tuluteenijatest (2015. a 127 549 isikut 637 744 isikust) deklareerib poole kogutuludest (2015. a 3 439 600 eurot 7 193 500 eurost).

tulurühmade töötajad. Analüüsitud andmed eeltoodut siiski ei kinnita. Põhjuseks saab tuua töötajate liikumised tööturul, sh tuluteenijate liikumise kõrgematesse detšiilidesse.



Joonis 5. Füüsilise isiku keskmine kuine tulu detšiilide lõikes Eestis 2010–2015, eurodes.

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Eri tulurühmade keskmised kuised tulud varieeruvad oluliselt (vt joonis 5). Alles VIII detšiili kuuluvate isikute kuine tulu ületab keskmise kuupalga (2015. a üle 1000 euro, täpsemalt vt tabel 4, lk 36). Aastatel 2010–2015 on X detšiili kuuluvate isikute keskmine kuine tulu suurenenud üle 700 euro, samas on madalaima tulurühma kuine tulu suurenenud üksnes 37 eurot. Isegi IX ja X detšiili kuuluvate isikute tulude erinevus on väga suur – kui 2010. a oli vahe 1081 eurot, siis 2015. a on tulude erinevus 1374 eurot. X detšiili kuuluvate isikute tulude kasvu peamiseks põhjuseks on palkade tõus. Kõrgemate tulurühmade tulu suuruseid arvestades saab järeldada, et nendes tulurühmadesse kuuluvad peamiselt tippjuhid, poliitikud, kõrgharidusega ja/või kogunud palgatöölised ning kõrgemat vastutust kandvad riigiametnikud.

Siinkohal tuleb meenutada, et magistritöö andmed ei sisalda täies mahus dividende. Füüsilise isiku tuludeklaratsioonil ei deklareerita dividende, mis saadakse Eesti

residendist äriühingult, kuna dividendidelt maksab tulumaksu äriühing. Tabelis 7 on toodud Eesti ettevõtete poolt nii füüsilistele isikutele kui ka juriidilistele isikutele makstud dividendid.

Tabel 7. Eesti ettevõtete dividendid aastatel 2010–2015, mln eurodes.

Aasta	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dividendid	803,83	817,56	1 055,16	1 308,3	1 190,15	1 454,4

Allikas: (Eesti Statistikaamet: EM001 ... 2017).

Eesti ettevõtete poolt makstud dividendide kogumaht on aastatel 2010–2015 oluliselt kasvanud. Kuigi ei ole teada, kui suure osakaalu moodustavad füüsilistele isikutele makstud dividendid, siis arvestades dividendide suurust, saavad tõenäoliselt ka füüsilised isikud dividendidest arvestatava osa. Kuna dividendide potentsiaalsed saajad on keskmistesse ja kõrgematesse detšiilidesse kuuluvad isikud, siis erinevad tulurühmade tulud veelgi suuremal määral. Tõenäoliselt muudaks ka ettevõtlustulu lisamine valimisse tulude jaotust ebahühtlasemaks.

Jooniselt 5 nähtub, et I detšiili kuuluvate isikute keskmine kuine tulu on alla tulumaksuvaba miinimumi, miinimumpalga (vt tabel 4, lk 36) ja keskmise vanaduspensioni (vt tabel 5, lk 41). Alates neljandast detšiilist ületavad isikute tulud nii tulumaksuvaba miinimumi, miinimumpalga kui ka keskmise vanaduspensioni. Eelnevast saab järeldada, et I kuni III detšiili kuuluvad isikud, kes töötavad osalise tööajaga (nt üliõpilased, hooajatöötajad) või teevad tükitööd. Samuti kuuluvad madalamatesse detšiilidesse pensioniealised isikud ning isikud, kes töötavad madalalt tasustatud töökohtadel. I detšiilis jääb isikute tulu alla tulumaksuvaba miinimumi, mistõttu ei tohiks neil lihtsustatud käsitlese kohaselt tekkida tulumaksukohustust. Samas tuleb arvestada, et Eestis on abikaasadel võimalus esitada ka ühisdeklaratsioon ning arvestuslik tulumaks kujuneb deklaratsioonil kajastatud andmete alusel.

Analüüsitud andmed näitavad, et I detšiili kuuluvad isikud saavad enda tulust maha arvata ainult tulumaksuvaba miinimumi (osa maksuvabastusest võib jääda kasutamata, kui tulu on alla maksuvabastuse). Kuna madalamates detšiilides on isikute tulud väga madalad, puudub isikutel tõenäoliselt võimalus teha kulutusi või investeringuid, mis annaksid neile õiguse deklareerida II ja III astme maksusoodustusi. Juhul kui isikud

teevad selliseid kulutusi, saaksid nad enda tulust maha arvata väga väikse osa. Tuleb meenutada, et II ja III astme mahaarvamiste puhul kehtib piirang, mille kohaselt saab mahaarvamisi kasutada 50% ulatuses isiku maksustatavast tulust. Eeltoodud andmed kinnitavad varasemates uurimustes ja teoreetilises käsitlustes leitud. Eestis on madalamatele tulurühmadele suunatud tulumaksuvaba miinimum ja teised maksuvaba tuluosaga seotud mahaarvamised. Mahaarvamised, mis eeldavad lisakulutuste või investeeringute tegemist, on suunatud pigem keskmist ja kõrgemat tulu teenivatele isikutele.

Oluline on juhtida tähelepanu ka tulumaksuvaba miinimumi ja miinimumpalga vahekorrale. Teoreetilise käsitluse kohaselt vähendab tulumaksuvaba miinimum madalamate tulurühmade tulumaksukoormust, sest see moodustab suhteliselt suurema osa nende tulust. Aastatel 2010–2015 on tulumaksuvaba miinimumi osakaal miinimumpalgast vähenenud üle 15% (vt täpsemalt tabel 4, lk 36). Kuna tulumaksuvaba miinimumi osakaal tulust on vähenenud, nõrgeneb ka selle efekt soodustada madalaid tulurühmi.

Füüsilise isiku tuludeklaratsioonide andmetest tuleneb, et madalamatesse detiilidesse kuuluvate isikute keskmised kuised tulud jäävad alla miinimumpalga. Kuna tulumaksu kujundamisega on võimalik muuta eri tulurühmade tulumaksukoormust (seeläbi isikute kättesaadavat tulu), tuleb leida lahendus, kuidas tagada isikutele toimetulekuks vajalik sissetulek. Füüsilise isiku tulumaks mõjutab füüsilise isiku ostuvõimet hindade struktuuri juures, mistõttu on oluline luua seos arvestusliku elatusmiinimumi ja tulumaksuvaba miinimumi vahel. Elatusmiinimumi väljaarvutamisel võetakse arvesse toidu-, eluaseme- ja muid individuaalseid kulutusi (nt riided, majapidamis-, tervishoiu-, haridusteenuste-, side- ja transpordikulutused) (Eesti Statistikaamet LE 37 ... 2017).

Tabel 8. Arvestuslik elatusmiinimum kuus Eestis 2010–2015, eurodes.

Aasta	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arvestuslik elatusmiinimum	174,82	186,26	195,59	205,30	203,44	201,41

Allikas: (Eesti Statistikaamet: LE 37 ... 2017).

Nagu nähtub tabelist 8, on arvestuslik elatusmiinimum suurenenud rohkem kui tulumaksuvaba miinimum. Aastatel 2010–2015 on tulumaksuvaba miinimum olnud *ca*

30 eurot väiksem kui arvestuslik elatusmiinimum. Samuti tuleb jooniselt 5 (lk 43), et I detsiili kuuluva isiku keskmine kuine tulu on alla arvestusliku elatusmiinimumi. Nagu eelnevalt kirjeldatud, on arvestuslik elatusmiinimum tõenäoline summa, mis katab inimese esmased vajadused ning lubab teha minimaalseid kulutusi vastuvõetava elustandardi hoidmiseks. Seega võiks kaaluda tulumaksuvaba miinimumi sidumist arvestusliku elatusmiinimumiga.

Tuginedes siinses peatükis analüüsitud andmetele, saab tulumaksueelse tulude jaotuse kohta Eestis aastatel 2010–2015 teha alljärgnevad üldistused.

Esiteks, tulu deklareerijate arv ja deklareeritud kogutulu on suurenenud. Deklareeritud tulu suurenemise põhjused on üldisest majanduskasvust tingitud tulude tõus, suurenenud on isikute palgad ja vanaduspension ning mitmete hüvitiste deklareerimise maht. Deklareerijate arvu suurenemise põhjusteks on vanaduspensionäride arvu kasv ning töötuse määra langus.

Teiseks, kõikide tulurühmade tulud on suurenenud. Absoluutsummates on enim suurenenud kõrgematesse detsiilidesse kuuluvate isikute tulud. Vaadeldaval perioodil on tulurühmade deklareeritud tulude osakaalud kogutulust püsinud muutumatuna. Eri tulurühmade tulude osakaalud varieeruvad üksteisest oluliselt. Ainuüksi IX ja X detsiili kuuluvate isikute kätte on koondunud pool kõikidest deklareeritud tuludest. Eelnev näitab, et Eestis on tulude jaotus ebaühtlane.

Kolmandaks, keskmise kuise tulu analüüsimisel selgus, et I detsiili kuuluvate isikute kuine tulu jääb alla tulumaksuvaba miinimumi. Selleks, et tagada vaesemale elanikkonnale toimetulekuks vajaminev sissetulek, on ettepanek siduda tulumaksuvaba miinimumi suurus arvestusliku elatusmiinimumiga.

Neljandaks, samuti on II ja III detsiili kuuluvate isikute tulud madalad, jäädes alla miinimumpalga ja/või olles keskmise vanaduspensionipiiril. Lähtudes eri tulurühmade tulude suurusest, on alus väita, et Eestis on madalamat tulu teenivatele isikutele suunatud eelkõige tulumaksuvaba miinimum ja teised maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused. Ülejäänud mahaarvamised on suunatud pigem jõukamale elanikkonnale.

Eestis on tulud enne mahaarvamiste tegemist ja tulumaksuga maksustamist jaotunud ebaühtlaselt. Eri tulurühmade tulude suuruseid arvesse võttes on õiglane, et jõukama elanikkonna kanda on raskem tulumaksukoormus kui madalamatel tulurühmadel. Progresseeruva tulumaksuga on võimalik vähendada tulude ebavõrdsusega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi ning saavutada ühiskonna suurem heaolu. Järgmises alapeatükis tuuakse välja, kuidas on füüsilise isiku tulumaksukoormus jaotunud detšiilide lõikes.

2.3. Eesti füüsilise isiku tulumaksukoormuse hindamine

Eestis on tulud enne tulumaksuga maksustamist jaotunud ebaühtlaselt. Riigi üks funktsioone on tulude ebavõrdsuse vähendamine, mis on oluline ühiskonna heaolu maksimeerimise ja majandusliku efektiivsuse seisukohalt. Tulude ebavõrdsust saab vähendada, kui tulumaksu suhteline koormus tõuseb tulude kasvades. Siinses alapeatükis selgitatakse välja, kuidas on füüsilise isiku tulumaksukoormus jaotunud eri tulurühmade vahel. Tulumaksu progresseeruvust mõõdetakse spetsiifilisemalt Kakwani indeksi abil.

Tabelis 9 on esitatud detšiilide arvestusliku tulumaksu suurused ning detšiilide tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest Eestis aastatel 2010–2015. Kakwani indeksi väljaarvutamiseks on koondatud detšiilide arvestusliku tulumaksu osakaalud kumulatiivses väljenduses. Vastavad andmed on esitatud magistritöö lisas 3.

Eestis on füüsilise isiku arvestusliku tulumaksu kogusumma aastatel 2010–2015 suurenenud *ca* 600 miljoni võrra.¹⁶ Tulumaksu suurenemine on otseselt seotud tulu deklareerijate arvu kasvu ning deklareeritud tulude suurenemisega. Tulumaksukoormuse tõus on tingitud üldisest majanduskasvust ja palkade tõusust. Samuti mõjutavad aastatel 2010–2015 toimunud tulumaksureformid füüsilise isiku tulumaksukoormust. Nii II ja III astme mahaarvamiste kasutamise ulatuse piirmäära langetamine kui ka III pensionisamba sissemaksetele piirmäära seadmine vähendab füüsilise isiku võimalusi teha tulust mahaarvamisi. Piirmäära alandamine on suurendanud keskmiste ja kõrgemate tulurühmade tulumaksukoormust, kuna nemad on II ja III astme mahaarvamiste peamisteks kasutajateks. Lisaks on tulumaksukoormuse

¹⁶ Eestis oli arvestusliku tulumaksu suurus 2010. a 662 mln eurot, 2011. a 730 mln eurot, 2012. a 797 mln eurot, 2013. a 879 eurot, 2014. a 992 mln eurot ning 2015. a 1,23 mld eurot.

tõusu põhjuseks mõne mahaarvamise liigi (ametiühingule makstud sisseastumis- ja liikmemaksud, õppelaenult makstavad intressid, elatis ning konkreetsed annetused) tühistamine.

Tabel 9. Arvestuslik tulumaks detšiilide lõikes ja detšiilide arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest Eestis 2010–2015.

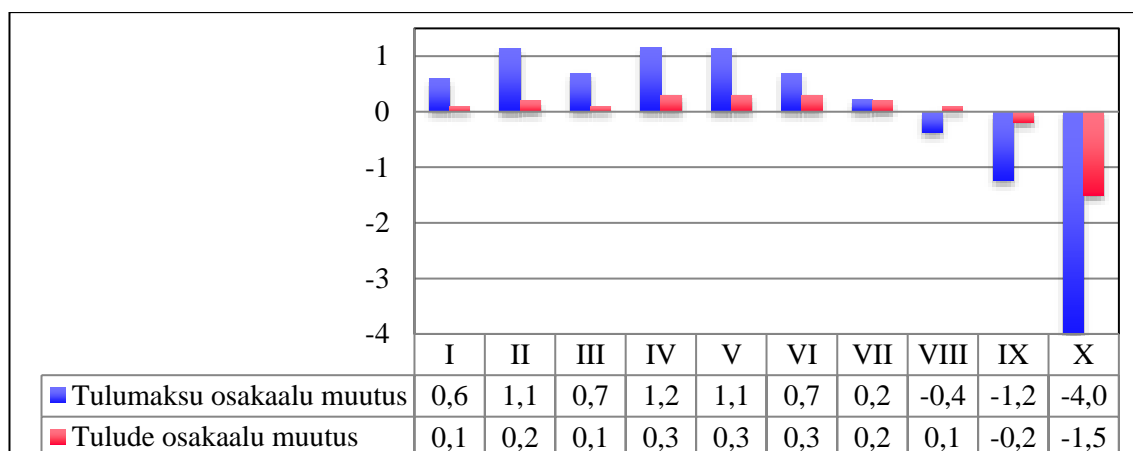
Arvestuslik tulumaksukohustus (mln eurodes)										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2010	7,6	9,9	15,4	20,1	32,5	48,2	67,0	89,9	123,1	248,7
2011	7,8	12,1	18,2	23,3	38,4	55,1	74,5	98,1	132,3	269,9
2012	9,9	14,0	19,3	26,1	43,3	61,8	82,0	107,8	144,8	287,8
2013	10,0	16,8	21,5	32,2	50,7	70,0	92,7	119,8	158,4	306,4
2014	9,9	17,6	23,9	37,4	58,2	79,7	106,0	135,6	179,7	344,8
2015	21,4	32,4	40,0	51,5	74,4	97,8	127,1	162,4	213,2	412,6
Arvestusliku tulumaksukohustuse osakaal kogu tulumaksukoormusest (%)										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2010	1,2	1,5	2,3	3,0	4,9	7,3	10,1	13,6	18,6	37,5
2011	1,1	1,7	2,5	3,2	5,3	7,6	10,2	13,5	18,1	37,0
2012	1,3	1,8	2,4	3,3	5,4	7,8	10,3	13,5	18,2	36,1
2013	1,1	1,9	2,4	3,7	5,9	8,0	10,6	13,6	18,0	34,9
2014	1,0	1,8	2,4	3,8	5,9	8,0	10,7	13,7	18,1	34,7
2015	1,7	2,6	3,0	4,2	6,1	8,0	10,3	13,2	17,3	33,6

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Tabelist 9 nähtub, et rikkamate tuluteenijate kanda on tunduvalt suurem tulumaksukoormus kui madalamat tulu teenivatel isikutel. I kuni VI detšiili kuuluvatele isikutele langeb üle veerandi kogu tulumaksukoormusest. Kahte kõrgemasse detšiili kuuluvate tuluteenijate kanda on ca 50% kogu tulumaksukoormusest. Seega on Eestis tulumaksukoormus jaotunud ebaühtlaselt.

Aastatel 2010–2014 on eri tulurühmade arvestusliku tulumaksu osakaal kogu tulumaksukoormusest muutunud vähesel määral. 2015. aastal on suurenenud I kuni V detšiilidesse kuuluvate isikute tulumaksukoormus, samas VII kuni X detšiili kuuluvate tuluteenijate tulumaksukoormus on langenud. Võrreldes 2010. ja 2015. aastat on I kuni VII detšiili kuuluvate tuluteenijate arvestusliku tulumaksu osakaal kogu tulumaksukoormusest tõusnud (vt joonis 6). Oluline on tuua välja, et I kuni VII detšiili kuuluvate tuluteenijate arvestusliku tulumaksu osakaal on tõusnud rohkem kui nende tulude osakaal kogutulust. Tulumaksu osakaalu suurenemise peamiseks põhjuseks on

maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastuste (eelkõige tulumaksuvaba miinimumi) aeglasem kasv võrreldes tulude kasvuga.

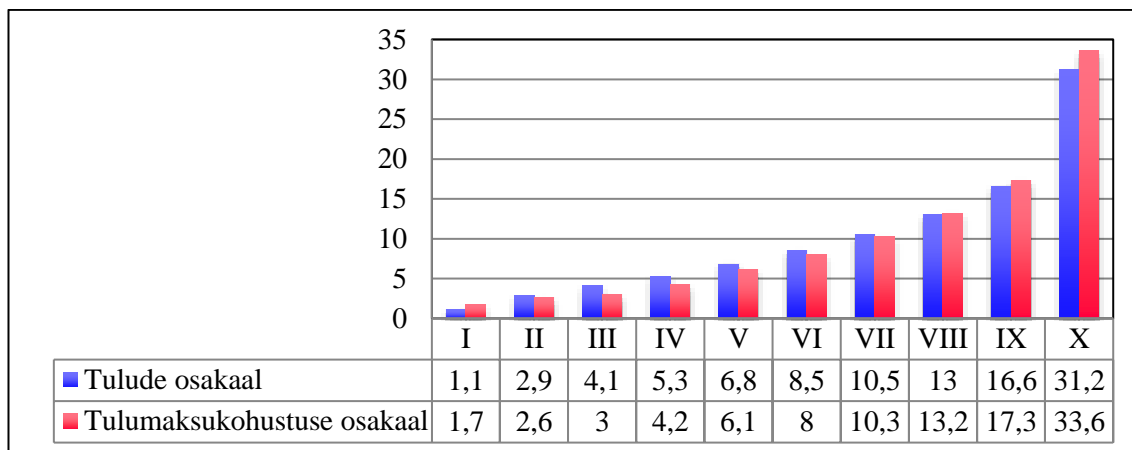


Joonis 6. Tulumaksueelsete sissetulekute osakaalud kõikidest deklareeritud tuludest ja arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest detšiilide lõikes Eestis 2010. ja 2015. a, %.

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Märkimist väärib, et X detšiili kuuluvate isikute arvestusliku tulumaksu osakaal on langenud 4 protsendipunkti ja tulude osakaal 1,5 protsendipunkti. Teistsugune on olukord madalamates detšiilides, kus arvestusliku tulumaksu osakaalud on kasvanud rohkem kui tulude osakaalud. Tulumaksu progresseeruvuse ideega oleks see kooskõlas, kui tulumaksukoormuse osakaalud väheneksid madalamates detšiilides. Eestis on osakaalud aga muutunud vastupidiselt. See tähendab, et majanduses ja tulumaksusüsteemis toimunud muudatused on teinud Eestis tulumaksukoormuse jaotuse hoopis regresseeruvamaks.

Kuigi kõrgemate tuluteenijate arvestusliku tulumaksu osakaalud erinevad oluliselt madalamat tulu teenivate isikute tulumaksu osakaaludest, ei saa ainuüksi selle pinnalt järeldada, et Eestis on tulumaks progresseeruv. Tulumaksu progresseeruvuse väljaselgitamiseks tuleb hinnata, kas eri tulerühmade lõikes deklareeritud tulude osakaalud kogutulust on võrdsed või varieeruvad tulerühmade kanda oleva arvestusliku tulumaksu osakaaludega kogu tulumaksukoormusest.



Joonis 7. Tulumaksueelsete sissetulekute osakaalud kõikidest deklareeritud tuludest ja arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest detšiilide lõikes Eestis 2015. a, %.

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

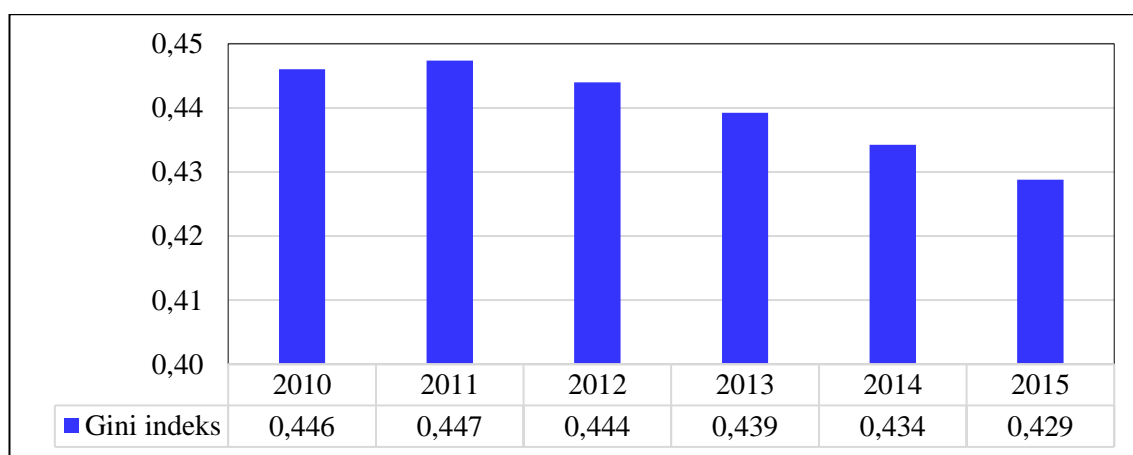
Jooniselt 7 nähtub, et detšiilide lõikes deklareeritud tulude osakaalud kogutulust ning arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest erinevad vähesel määral. Seejuures on madalamatesse ja keskmistesse detšiilidesse kuuluvate tuluteenijate tulude osakaalud suuremad kui tulumaksu osakaalud. Erisuseks on I detšiil, kus tulu osakaal on väiksem arvestusliku tulumaksu osakaalust. Põhjuseks on ühisdeklaratsioonide esitamine, mille mõju isikute tulumaksukohustuse kujunemisele on eespool käsitletud. Alates VIII detšiilist on tuluteenijate tulude osakaalud väiksemad kui tulumaksu osakaalud. Kirjeldatud tendents on iseloomulik progresseeruvale tulumaksule.

Kõige suurem on deklareeritud tulu ja tulumaksu osakaalu erinevus X detšiilis, kus tuluteenijate arvestusliku tulumaksu osakaal on 2,4 protsendipunkti suurem kui tulu osakaal. II kuni VII detšiili kuuluvate isikute tulumaksu osakaal on maksimaalsest 1,1 protsendipunkti vähem, kui on nende tulude osakaal kogutulust. Eeltoodud kirjeldus vastab tulumaksu progresseeruvuse põhiideele: kõrgemat tulu teenivad isikud maksavad suhteliselt rohkem kui madalamat tulu teenivad isikud. Seega saab esmase analüüsi tulemusel väita, et Eestis on tulumaks mõnevõrra progresseeruv.

Tulumaksusüsteemi kui terviku progresseeruvust hinnatakse arvestusliku indeksi põhjal, mis näitab tulumaksu progresseeruvust kogu valimi suhtes. Magistritöös mõõdetakse tulumaksu progresseeruvust Kakwani indeksi abil. Kakwani indeksi leidmiseks on esmalt välja arvutatud tulumaksueelne sissetulekute Gini indeks ja tulumaksu

kontsentratsiooniindeks.¹⁷ Sisuliselt näitab Kakwani indeks, mil määral erinevad tulumaksueelse sissetulekute osakaalud kogutulust tulumaksueelse sissetulekute arvestusliku tulumaksu osakaaludest kogu tulumaksukoormusest. Seejuures kasutatakse võrdluses nimetatud osakaale kumulatiivses väljenduses.

Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeks näitab, kuidas on tulumaksueelsed sissetulekud jaotunud eri tulumaksueelse sissetulekute vahel. Gini indeksi leidmise meetodikat on täpsemalt kirjeldatud magistritöö peatükis 1.3.¹⁸



Joonis 8. Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi väärtus Eestis 2010–2015.

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

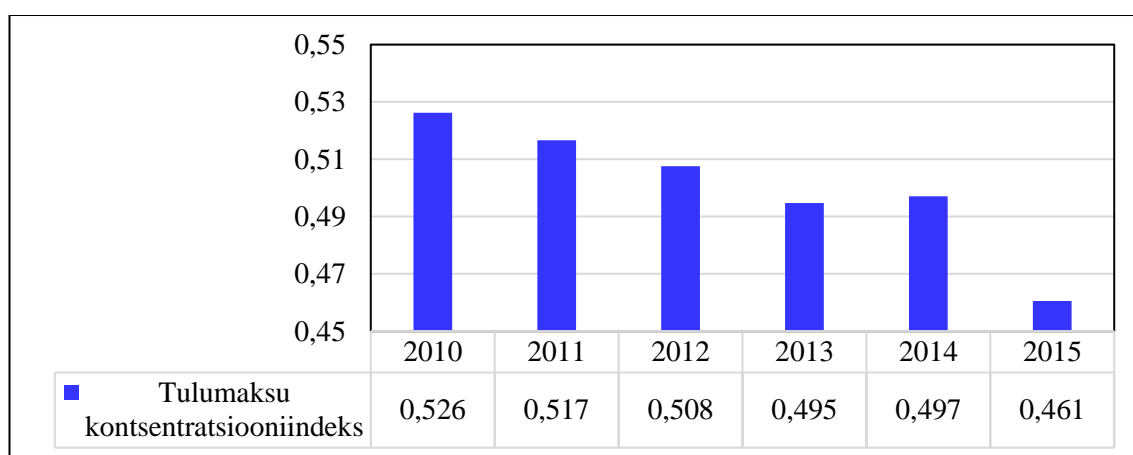
Eestis on aastatel 2010–2015 Gini indeksi väärtus muutunud vähesel määral (vt joonis 8). Iga-aastaselt on Gini indeksi väärtus langenud ehk tulude jaotus on muutunud ühtlasemaks. Ka eelnevalt analüüsitud andmed kinnitavad tulude ühtlustumist: madalamatesse ja keskmistesse tulumaksueelse sissetulekute osakaalud on tõusnud ning kõrgematesse tulumaksueelse sissetulekute osakaalud on vähenenud. Eelmises peatükis käsitleti täpsemalt tegureid, mis avaldavad mõju tulude jaotusele. Kokkuvõtlikult on tulude ühtlustumise peamised põhjused majanduskasvust tingitud tulude tõus, samuti on tõusnud keskmine vanaduspension ja miinimumpalk ning suurenenud hüvitiste deklareerimise maht. Oluline on rõhutada, et magistritöö

¹⁷ Kakwani indeksi leidmiseks on töö autor koostanud tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõvera ja tulumaksu kontsentratsioonikõvera abitabeli. 2015. a kohta koostatud abitabelid asuvad lisades 4 ja 5. Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi ja tulumaksu kontsentratsiooniindeksi leidmist on täpsemalt kirjeldatud magistritöö peatükis 1.3.

¹⁸ Gini indeksi väärtus jääb vahemikku 0–1. Gini indeksi väärtus null tähendab tulude täielikku võrdset jaotust. Mida lähemal on Gini indeksi väärtus ühele, seda ebaühtlasem on tulude jaotus ühiskonnas.

andmed ei sisalda täies mahus füüsilistele isikutele väljamakstud dividende. Kuna dividendide saajad on eeldatavasti keskmist ja kõrgemat tulu teenivad isikud, siis on tulude jaotus tegelikkuses ebaühtlasem.

Tulurühmade tulumaksukoormuse jaotuse väljaselgitamiseks kasutatakse tulumaksu kontsentratsiooniindeksit. Tulumaksu kontsentratsiooniindeksi leidmise meetodikat on täpsemalt kirjeldatud magistritöö peatükis 1.3.¹⁹



Joonis 9. Tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtus Eestis 2010–2015.

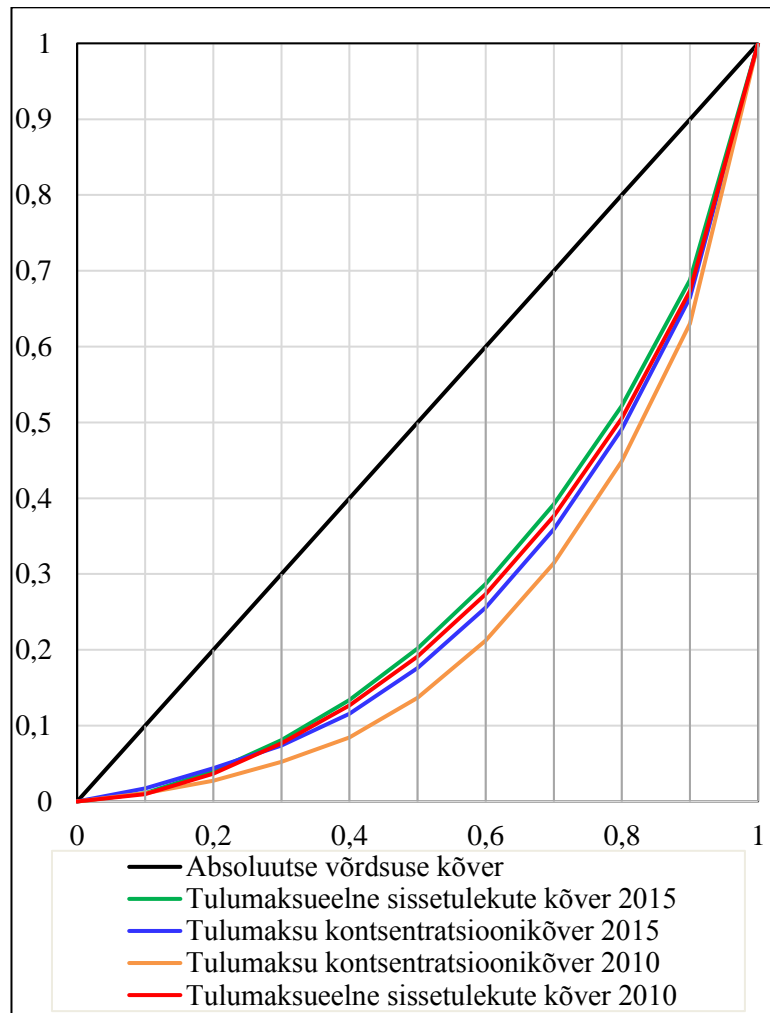
Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Eestis on aastatel 2010–2015 tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtus muutunud vähesel määral (vt joonis 9). Kõikidel aastatel on indeksi väärtus üle nulli, mis näitab, et tulumaksukoormus on tulurühmade vahel jaotunud ebaühtlaselt. Kuna indeksi väärtus on positiivne, siis see tähendab, et kõrgemad tulurühmad kannavad suhteliselt suuremat tulumaksukoormust kui madalamad tulurühmad. Siiski, aastatel 2010–2015 on Eestis tulumaksukoormuse jaotus muutunud ühtlasemaks. Seda kinnitab nii tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtuse vähenemine kui ka jooniselt 6 nähtuvate detiilide tulumaksu osakaalude muutuse dünaamika.

Joonisel 10 on konstrueeritud tulumaksueelne sissetulekute Lorenzi kõver ja tulumaksu kontsentratsioonikõver 2010. ja 2015. a. Tulumaksueelse sissetulekute kõvera puhul on x-teljel detiilide osakaalud kõikidest tuluteenijatest ning y-teljel detiilide tulude

¹⁹ Tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtus jääb vahemikku 0–1. Kui kontsentratsiooniindeksi väärtus on null, siis on tulumaksukoormus jaotunud ühtlaselt. Mida lähemal on tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtus ühele, seda ebaühtlasemalt on tulumaksukoormus jaotunud ühiskonnas.

osakaalud kogutulust kumulatiivses väljenduses. Tulumaksu kontsentratsioonikõvera puhul on y-teljel detšiilide arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest kumulatiivses väljenduses.



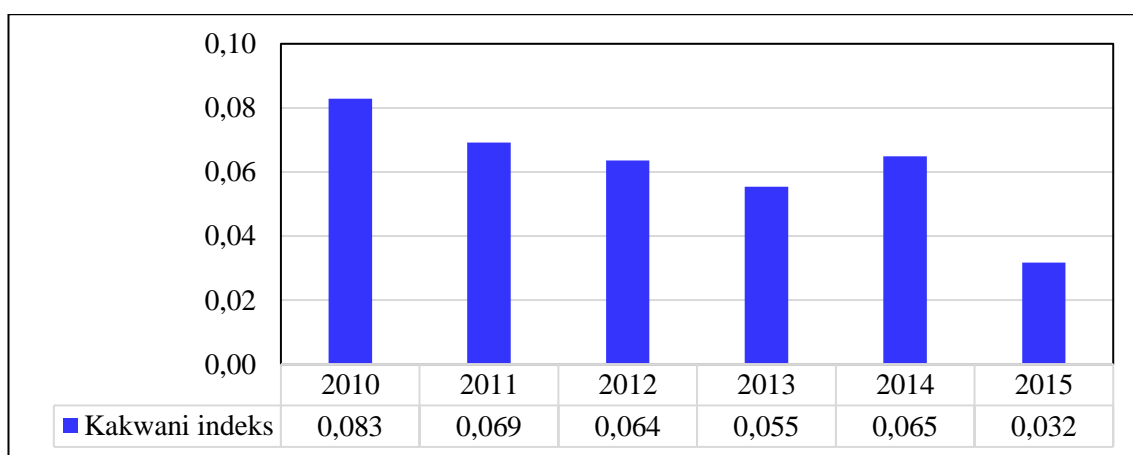
Joonis 10. Tulumaksueelne sissetulekute Lorenzi kõver ja tulude kontsentratsioonikõver Eestis 2015. ja 2010. a.

Allikas: Autori koostatud.

Jooniselt 10 on näha, et 2015. a on tulumaksueelne sissetulekute Lorenzi kõver kui ka tulumaksu kontsentratsioonikõver lähemal 45-kraadisele joonele kui 2010. a. See tähendab, et 2015. a oli nii tulumaksueelne sissetulekute kui ka tulumaksukoormuse jaotus ühtlasem. Samuti tuleneb jooniselt, et 2010. a on tulumaksueelne sissetulekute Lorenzi kõver ja tulumaksu kontsentratsioonikõver üksteisest kaugemal kui 2015. a. Eeltoodu tähendab, et 2015. a on tulumaksukoormuse ja tulude jaotus muutunud

sarnasemaks. Sama kinnitasid ka tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi ja tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtused.

Kakwani indeks väljendab tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi ja tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtuste vahet.²⁰ Eestis on Kakwani indeksi väärtus natuke üle nulli, mis tähendab, et tulumaks on vähesel määral progresseeruv tulude suhtes (vt joonis 11). Kakwani indeksi väärtus on kõrgeim 2010. a ning vähim 2015. a. See tähendab, et vaadeldaval perioodil on tulumaks muutunud vähem progresseeruvaks.



Joonis 11. Kakwani indeksi väärtus Eestis 2010–2015.

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Visuaalselt on jooniselt 10 näha, et tulumaksu kontsentratsioonikõverad erinevad üksteisest juba alates I detšiilist ning on üksteisele lähemal alates kõrgematest detšiilidest. Tulumaksu kontsentratsioonikõvera muutumise dünaamikast on välja loetav, et tulumaksu progresseeruvuse vähenemine on põhjustatud I kuni VII detšiili kuuluvate isikute arvestusliku tulumaksu tõusust ning kõrgematesse detšiilidesse kuuluvate isikute tulumaksukoormuse vähenemisest.

Ka efektiivne maksumäär kinnitab, et Eestis on füüsilise isiku tulumaks tulude suhtes teataval määral progresseeruv (vt tabel 10). Efektiivse maksumäära leidmisel on isikute tulud jagatud nende arvestusliku tulumaksukohustusega (sh on arvesse võetud nii

²⁰ Kakwani indeksi väärtus jääb vahemikku –2 kuni 1. Kui Kakwani indeksi väärtus on null, siis on tulumaks proportsionaalne. Kui Kakwani indeksi väärtus on positiivne, siis on tulumaks progresseeruv. Kui Kakwani indeksi väärtus on negatiivne, siis on tulumaks regresseeruv.

mahaarvamisi kui ka muid tegureid, mis võivad mõjutada isikute tulumaksukohustuse suurust (nt ühisdeklaratsioonid)).

Tabel 10. Efektiivne maksumäär Eestis perioodil 2010–2015, %.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2010	16,2	7,5	7,8	8,1	10,2	11,9	13,2	14,1	14,9	15,4
2011	15,5	8,5	8,7	8,7	11,1	12,6	13,6	14,4	14,9	15,4
2012	17,6	8,9	8,6	9,1	11,6	13,1	13,9	14,7	15,2	15,5
2013	16,1	9,9	9,0	10,4	12,5	13,7	14,6	15,2	15,6	15,7
2014	14,3	9,3	8,9	10,7	12,8	14,0	15,0	15,6	16,1	16,3
2015	27,7	15,4	12,6	13,6	15,2	15,9	16,8	17,4	17,9	18,4

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Tabelist 10 tuleneb, et Eestis oli aastatel 2010–2015 efektiivne maksumäär tularühmade lõikes teataval määral progresseeruv. Efektiivse maksumäära progresseeruvus on suurem II kuni VII detšiilis, VIII kuni X detšiilis ei ole efektiivne maksumäär niivõrd progresseeruv. Ka Kuus (2013: 73) jõudis oma magistriritöös tulemuseni, et efektiivne maksumäär on suhteliselt progresseeruv madalamate ja keskmiste tularühmade seas ning kõrgemate tularühmade lõikes pigem proportsionaalne.

I detšiili iseloomustab väga kõrge efektiivne maksumäär, mis on seletatav ühisdeklaratsioonide esitamisest tingitud iseärasustega. Kuigi I detšiili arvestuslik tulumaksukoormus on ebaproportsionaalselt kõrge, ei tähenda see kõrget tegelikku maksukoormust. Tegelik tulumaksukoormuse kandja on ühisdeklaratsiooni puhul kõrgema tulu saaja.

2015. a on kõikide tularühmade efektiivne maksumäär märgatavalt suurenenud. Efektiivne maksumäär on enim suurenenud I kuni V detšiilis. Samuti on 2015. a efektiivne maksumäär detšiilide lõikes ühtlasem kui varasematel aastatel. Efektiivse maksumäära muutumise dünaamikast tulenevalt saab asuda seisukohale, et Eestis on tulumaks muutunud vähem progresseeruvaks.

Tularühmade tulumaksukoormuse jaotuses toimunud muudatusi on võimalik selgitada tulumaksureformide põhjal, samuti omab tulumaksukoormusele mõju riigi majanduslik olukord. Vaadeldaval perioodil on suurenenud deklareeritud tulude maht. Nagu eelnevalt leitud, siis on Eestis madalamatele tularühmadele suunatud eelkõige

maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused. 2015. a on nii tulumaksuvaba miinimum, maksuvaba tulu lapse ülalpidamise ja pensioni korral suurenenud ainuüksi kümne euro võrra. Samal ajal on isikute tulud, sh miinimumpalk kui ka keskmine vanaduspension, kasvanud tunduvalt rohkem. Kuna tulud on tõusnud kiiremini kui maksuvabastused, siis toob see paratamatult kaasa tulumaksukoormuse tõusu.

Enim puudutab tulude kiirem kasv võrrelduna tulumaksuvaba miinimumiga madalamatesse tulurühmadesse kuuluvate isikute tulumaksukoormust. Põhjuseks on tulumaksuvaba miinimumi suurem osakaal nende tulust. Oluline on juhtida tähelepanu, et tulumaksuvaba miinimumi osakaal miinimumpalgast on vähenenud 15%. Kui 2010. a moodustas tulumaksuvaba miinimum miinimumpalgast ligikaudu 52%, siis 2015. a oli osakaal 37% (vt täpsemalt tabel 4, lk 36). Madalamate tuluteenijate tulumaksukoormuse vähendamiseks tuleb suurendada tulumaksuvaba miinimumi osakaalu nende tulust. Mõeldavaks lahenduseks on tulumaksuvaba miinimumi sidumine arvestusliku elatusmiinimumi suurusega. Arvestuslik elatusmiinimumi suurus on sarnane II detšiili kuuluvate isikute tulud suurusega, mistõttu oleks sel moel võimalik alandada madalamate tuluteenijate tulumaksukoormust. Vastavasisuline muudatus oleks kooskõlas ka teoreetilises kirjanduses progresseeruva tulumaksu saavutamise meetoditega.

Lisaks võib tulumaksukoormuse ühtlustumine olla tingitud eri mahaarvamistele seotud piirmäärade muutmisest. 2012. a vähenes II ja III astme mahaarvamiste (koolituskulud, eluasemelaenu intressid, kingitused ja annetused) kasutamisele seotud piirmäär. Piirmäär vähenes 3196 eurolt 1920 eurole. Arvestades, et nimetatud mahaarvamised on suunatud eelkõige keskmist ja kõrgemat tulu teenivatele isikutele, võib eeldada, et piirmäära langetamine muudab tulumaksu progresseeruvaks. Tulumaksu kontsentratsiooniindeksi ja Kakwani indeksi väärtused eelnevat ei kinnita. Nii tulumaksu kontsentratsiooniindeksi kui ka Kakwani indeksi väärtused näitavad vastupidist – 2012. a on tulumaks muutunud vähem progresseeruvaks.

Kakwani indeksi väärtus suurenes 2014. aastal, mis tähendab, et tulumaks muutus progresseeruvamaks. Tuleb märkida, et 2014. a ei ole tulumaksusüsteemis toimunud olulisi muutusi. Tulumaksu progresseeruvuse suurenemise põhjuseks on pensioniga seotud täiendava maksuvaba tulu tõus, mis vähendab eelkõige madalamate detšiilide

tulumaksukoormust. Samuti võib tulumaksukoormust mõjutavaks teguriks olla eluasemelaenu intresside deklareerimine väiksemates summades euribori languse tõttu (Pressimaterjalid ... 2017).

Kakwani indeksi väärtus on 2015. aastal vähenenud. Tulumaksu progresseeruvuse vähenemise põhjus on tulumaksumäära langemine 21%-lt 20%-le ning tulude jätkuv kiirem kasv võrreldes mahaarvamistega. Oluline on juhtida tähelepanu, et maksumäära vähenemise tõttu on suurenenud I kuni V detšiili kuuluvate isikute arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksust. VIII kuni X detšiili kuuluvate isikute arvestusliku tulumaksu osakaalud on langenud (vt tabel 9, lk 48). Seega saab väita, et tulumaksumäära langetamine koos teiste teguritega on soodustanud jõukamaid tuluteenijaid.

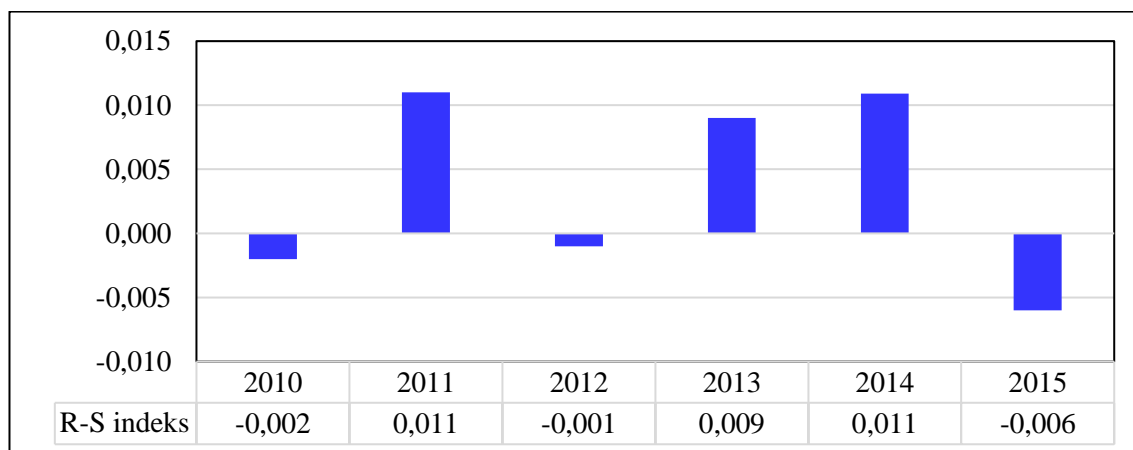
Eeltoodud käsitlust toetab ka teoreetiline kirjandus, mille kohaselt suurendab tulumaksu progresseeruvust tulumaksuvaba miinimumi rakendamine koos ühtse maksumäära tõstmisega, kuid mitte alandamisega. Eelnevates Eestiga seotud uurimustes on samuti leitud, et tulumaksuvaba miinimumi rakendamine ja maksumäära alandamise koosmõju toob kaasa netotulude suurema ebavõrdsuse ja on seega tulumaksu progresseeruvust pärssiv tegur (Kuus 2013: 70, Võrk, Kaarna 2008: 45). Magistritöö tulemused kinnitavad eeltoodut.

Lisaks tulumaksu progresseeruvusele saab mõõta tulumaksu võimet jaotada ümber tulusid. Tulumaksu ümberjaotusliku võime mõõtmiseks on sobiv lähtuda Reynolds-Smolensky meetodist, mille puhul lahutatakse tulumaksueelsest sissetulekute Gini indeksi väärtusest tulumaksujärgne sissetulekute Gini indeksi väärtus.²¹

Jooniselt 12 nähtub, et aastatel 2010, 2012 ja 2015 oli Reynolds-Smolensky indeksi väärtus negatiivne. See tähendab, et pärast sissetulekute maksustamist oli tulud jaotunud ebahühtlasemalt kui enne maksustamist ehk tulumaks soodustas rikkama elanikkonna netotulude suurenemist. Aastatel 2011, 2013 ja 2014 oli Reynolds-Smolensky indeksi väärtus positiivne, mis näitab tulumaksu vähest võimet tulusid ümber jagada

²¹ Kui Reynolds-Smolensky indeksi väärtus on null, siis ei oma tulumaks võimet tulusid ümber jagada. Kui indeksi väärtus on positiivne, siis omab tulumaks võimet tulusid ümber jagada rikkamatelt vaesematele. Kui indeksi väärtus on negatiivne, siis omab tulumaks võimet tulusid ümber jagada madalamatelt tularühmadelt kõrgematele tularühmadele. Tulumaksujärgsete sissetulekute Gini indekse väärtused on koondatud lisas 6 esitatud tabelisse.

kõrgematelt tulurühmadelt madalamatele tulurühmadele. Kuna aastatel 2010–2015 on Reynolds-Smolensky indeksi väärtus püsinud nulli lähedal, siis saab väita, et tulumaksul on vähene võime tulusid ümber jagada. Selleks, et tulumaks toimiks efektiivse tulude ümberjagajana, tuleb tulumaks muuta progresseeruvamaks.



Joonis 12. Reynolds-Smolensky indeksi väärtus Eestis aastatel 2010–2015.
Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Töös analüüsitud andmete põhjal saab füüsilise isiku tulumaksukoormuse jaotumise kohta Eestis aastatel 2010–2015 teha järgmised üldistused.

Esiteks, arvestuslik tulumaksukohustus on suurenenud kõikides detšiilides. Tulumaksu suurenemise põhjus on deklareeritud tulude tõus ning maksuvabastuste aeglasem kasv võrreldes tulude kasvuga. Samuti on tulumaksukoormuse tõusule avaldanud mõju annetuste, eluasemelaenu intresside, koolituskulude ja kingitustega seotud mahaarvamiste kasutamise piirmäära vähendamine, III pensionisamba sissemaksetele 6000 euro suuruse piirmäära seadmine ning mõne mahaarvamise liigi tühistamine.

Teiseks, eri tulurühmade arvestusliku tulumaksu osakaalud on oluliselt diferentseerunud. I detšiili kuuluvate isikute kanda on *ca* 1% kogu tulumaksust, samas X detšiili kuuluvate isikute kanda *ca* 34% kogu tulumaksukoormusest. Seega maksavad kõrgemad tulurühmad suhteliselt rohkem maksuks, kui seda teevad madalamad tulurühmad.

Kolmandaks, eri tulurühmade deklareeritud tulude osakaalud kogutulust ja arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest on vaadeldaval perioodil muutunud

vähesel määral. Võrreldes 2010.a ja 2015.a on I kuni VI detsiili kuuluvate isikute arvestusliku tulumaksu osakaal kogu tulumaksukoormusest tõusnud. Samal ajal on VIII kuni X detsiili kuuluvate isikute arvestusliku tulumaksu osakaal langenud. Sellised muutused näitavad, et tulumaks on Eestis muutunud hoopis regresseeruvamaks.

Neljandaks, Kakwani indeksi väärtused kinnitavad, et Eestis on tulumaks mõnevõrra progresseeruv. Tulumaksu progresseeruvus on vähim 2015. aastal. Tulumaksu progresseeruvuse vähenemise peamiseks põhjuseks on tulude kiirem kasv võrrelduna tulumaksuvaba miinimumi ja teiste mahaarvamiste suurenemisega. Lisaks on tulumaksu progresseeruvuse vähenemine tingitud 2015. a tulumaksumäära alanemisest 21%-lt 20%-le. Analüüsitud andmed kinnitavad, et tulumaksumäära vähenemisest on enim saanud kasu kõrgemat tulu teenivad isikud.

Tulumaksukoormuse jaotuse progresseeruvuse mõõtmisel selgus, et Eestis on tulumaksukoormuse jaotus vähesel määral progresseeruv. Eestis kehtiv tulumaks ei võimalda efektiivselt täita sellel lasuvaid funktsioone (tulude ümberjaotamine rikkamatelt vaesematele, majanduse stabiliseerimine, fiskaalne efektiivsus, sotsiaalse õigluse tagamine). Tulumaksu vähese progresseeruvuse tõttu ei kanna tulumaks võimet jaotada ümber tulusid, mida peetakse erialases kirjanduses tulumaksu üheks peamiseks funktsiooniks. Ilma progresseeruva tulumaksuta ei ole riigis tagatud ka sotsiaalne õiglus. Tulumaksu kui efektiivse stabilisaatori mehhanismi efektiivseks toimimiseks tuleb suurendada just jõukamate isikute tulumaksukoormust.

Tulumaksu progresseeruvamaks muutmiseks tuleks Eestis kaaluda eelkõige progresseeruva struktuuriga tulumaksumäära rakendamist, sest on efektiivseim viis tulumaksu progresseeruvuse suurendamiseks. Samuti saab tulumaksu muuta progresseeruvamaks mahaarvamiste struktuuri kujundamisega. Madalamat tulu teenivatele isikutele suunatud mahaarvamised peaksid moodustama madalamate tulurühmade tulust võimalikult suure osakaalu. Tulumaksu progresseeruvuse suurendamiseks tuleks kaaluda investeeringute ja kulutustega seotud mahaarvamiste kasutamise piirmäära alandamist. Samuti võiks madalamate tulurühmade maksukoormuse vähendamise eesmärgil kaaluda maksukrediidi kasutuselevõttu.

KOKKUVÕTE

Magistritöös keskendutakse füüsilise isiku tulumaksukoormuse jaotumisele tulurühmade lõikes Eestis. Tulumaksusüsteemi ülesehitamisel on oluline, et riigid võtaksid arvesse kõikide tulurühmade heaolu ning tulumaks täidaks efektiivselt temal lasuvaid funktsioone. Üldise konsensuse kohaselt suudab tulumaks tõhusalt oma funktsioone täita eelkõige siis, kui tulumaks on progresseeruv tulude suhtes.

Progresseeruva tulumaksu üks tähtsaimad funktsioone on võime jaotada tulusid ümber kõrgematelt tulurühmadelt madalamatele tulurühmadele. Tulude ümberjaotamine suurendab omakorda ühiskonna kui terviku heaolu ning sotsiaalset sidusust. Samuti aitab progresseeruv tulumaks riigil koguda efektiivselt maksutuluseid. Progresseeruv tulumaks aitab kaasa ka majanduse stabiliseerimisele majandustsüklite ajal ning kannab endas sotsiaalse (vertikaalse) õigluse põhimõtteid. Progresseeraval tulumaksul on oluline roll nii ühiskonna heaolu kui ka majanduskasvu edendamise seisukohalt. Progresseeruva tulumaksu peamisteks vastuargumentideks on süsteemi keerukus, samuti võivad kõrged maksumäärad ajendada rikkamaid tuluteenijaid kõrvale hoiduma tulumaksukohustusest ning pärssida töötegemise motivatsiooni.

Tulumaksu progresseeruvuse saavutamiseks on hulk meetodeid. Efektiivseim viis selleks on progresseeruva struktuuriga maksumäära rakendamine. Siiski võib ka proportsionaalse maksumääraga tulumaksusüsteemi puhul maksukohustus suurenedada tulu kasvades tulumaksusüsteemi muude komponentide mõjul. Näiteks on üheks progresseeruvuse saavutamise võimaluseks tulumaksuvaba miinimumi rakendamine. Tulumaksu progresseeruvuse saavutamiseks tuleb kasutada sellised mahaarvamisi, mis on suunatud eelkõige madalamatele tulurühmadele. Keskmistele ja kõrgematele tulurühmadele suunatud mahaarvamiste kasutamise ulatust tuleb piirata. Samuti on tõhus meetod tulumaksu progresseeruvuse tagamiseks maksukrediidi rakendamine, sest see vähendab madalamate tulurühmade tulumaksukoormust.

Eri tulurühmade tulumaksukoormust on võimalik hinnata efektiivse maksumäära põhjal. Efektiivne maksumäär leitakse konkreetsete sotsiaalsete rühmade lõikes (isik, tulurühm, leibkond) ning see näitab, kui suure osa oma tulust maksab isik tulumaksuks. Tulumaksu kui terviku progresseeruvuse mõõtmiseks kasutatakse progresseeruvuse indekseid. Enimkasutatud on Kakwani indeks, mis põhineb tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi ja tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtustel. Tulumaksueelne sissetulekute Gini indeks on ühiskonnas tulumaksueelsete sissetulekute jaotuse ebavõrdsuse näitaja. Tulumaksu kontsentratsiooniindeks näitab, kuidas on tulumaksukoormus jaotunud ühiskonnas.

Füüsilise isiku tuludeklaratsioonides kajastatud andmete analüüsimisel selgus, et Eestis on sissetulekud enne tulumaksuga maksustamist jaotunud ebaühtlaselt. Nimelt moodustavad I detšiili kuuluvate isikute tulud ainult 1% kogutulust, samal ajal on X detšiili kuuluvate isikute kätte koondunud üle 30% kogutulust. Tulude jaotuse puhul on oluline rõhutada, et deklareeritud tulud ei sisalda täies mahus dividende. Kuna eeldatavasti on dividendide saajad keskmist ja kõrgemat tulu teenivad isikud, siis muudaks dividendide lisamine valimisse tulude jaotust veelgi ebaühtlasemaks. Eestis on aastatel 2010–2015 deklareeritud tulud suurenenud. Peamised põhjused on töötuse määra langus ning üldisest majanduskasvust tingitud tulude suurenemine, sh on tõusnud nii palgad ja vanaduspension ning suurenenud erinevate hüvitiste deklareerimise maht.

Eestis on aastatel 2010–2015 suurenenud ka füüsilise isiku arvestusliku tulumaksu kogusumma. Põhjused on deklareerijate arvu suurenemine, tulude kiirem kasv võrreldes tulust tehtavate mahaarvamistega ning mõne mahaarvamise liigi (ametiühingule makstud sisseastumis- ja liikmemaksud, õppelaenu makstavad intressid, elatis ning konkreetsed annetused) tühistamine. Samuti mõjutab tulumaksukohustust annetustele, eluasemelaenu intressidele, koolituskuludele ja kingitustele seatud mahaarvamiste kasutamise piirmäära vähenemine ning III pensionisamba sissemaksetele 6000 euro suuruse piirmäära seadmine.

Eri tulurühmade arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest varieeruvad oluliselt. I detšiili kuuluvate tuluteenijate arvestusliku tulumaksu osakaal on alla 2%, X detšiilide kuuluvate tuluteenijate arvestusliku tulumaksu osakaal on üle 33%. Esimesse detšiili kuuluvate isikute arvestusliku tulumaksu suurus on seotud

ühisdeklaratsiooni esitamisega. Sel moel võib madalamasse detšiili tekkida küll arvestuslik tulumaksukohustus, ent tulumaksukoormuse tegelik kandja on ühisdeklaratsiooni puhul kõrgema tulu saaja.

Aastatel 2010–2015 on tulerühmade tulude osakaalud kogutulust üsna sarnased tulerühmade arvestusliku tulumaksu osakaaludega kogu tulumaksukoormusest. Sellest järeldub, et jõukamad tuluteenijad maksavad tulumaksuks suhteliselt suurema osa, kui seda teevad madalamat tulu teenivad isikud. Ka eri tulerühmade efektiivne maksumäär kinnitab, et tulumaksukohustus suureneb tulu kasvades. Eelnevale vaatamata selgus tulumaksu progresseeruvuse spetsiifilisemal mõõtmisel, et Eestis on tulumaks vähesel määral progresseeruv.

Aastatel 2010–2015 jääb Kakwani indeksi väärtus vahemikku 0,032–0,083. Kuna Kakwani indeksi väärtus on nullilähedane, siis see näitab, et Eestis on füüsilise isiku tulumaks mõnevõrra progresseeruv.

Tulumaksueelne sissetulekute Gini indeksi väärtus on aastatel 2010–2015 vähenenud. Gini indeksi väärtus jääb vahemikku 0,429–0,447. Gini indeksi väärtus näitab, et Eestis on tulumaksueelne tulude jaotus ühtlustunud.

Tulumaksu kontsentratsiooniindeksi väärtus jääb aastatel 2010–2015 vahemikku 0,461–0,526. Indeksi väärtus on vähenenud 2015. aastal, mis kinnitab, et tulumaksujaotus on Eestis muutunud ühtlasemaks eri tulerühmade lõikes.

Samuti, Reynolds-Smolensky meetodi alusel leitud maksu ümberjaotusliku võime mõõtmise indeks kinnitab, et Eestis on tulumaksul vähene võime jaotada tulusid ümber kõrgematelt tulerühmadelt madalamatele tulerühmadele. Reynolds-Smolensky indeksi väärtus jääb vahemikku –0,06 kuni 0,011.

Kakwani indeksi väärtus näitab, et Eestis oli tulumaksu progresseeruvus vähim 2015. aastal. Tulumaksu progresseeruvus vähenes ka aastatel 2010–2013, seevastu 2014. aastal tulumaksu progresseeruvus suurenes. Kuna Eestis kehtib proportsionaalne tulumaksumäär, siis avaldavad seadusega sätestatud mahaarvamised olulist mõju füüsilise isiku tulumaksukoormuse jaotusele.

Analüüsitud andmed näitavad, et annetustele, eluasemelaenu intressidele, kingitustele ja koolituskuludele seatud mahaarvamiste kasutamise piirmäära vähenemine ning III pensionisamba sissemaksetele 6000 euro suuruse piirmäära seadmine ei ole muutnud tulumaksu progresseeruvamaks.

Tulumaksu progresseeruvuse vähenemise põhjus on tulude kiirem kasv võrreldes tulust tehtavate mahaarvamistega. Oluline on märkida, et keskmine vanaduspension ja miinimumpalk on suurenenud kiiremini kui tulumaksuvaba miinimum ja pensioniga seotud täiendav maksuvaba tulu. Kuna maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastuste osakaal on madalamat tulu teenivate isikute tulust vähenenud, siis see on suurendanud madalamate tulurühmade tulumaksukoormust. Tulumaksu progresseeruvust on vähendanud ka tulumaksumäära alandamine 21%-lt 20%-le. Selgus, et tulumaksumäära vähenemisest on kasu saanud eelkõige kõrgemat tulu teenivad isikud.

Töö autor on seisukohal, et Eestis peab tulumaksukoormuse jaotus olema progresseeruvam. Kui tulumaks on progresseeruv, siis on sel võime täita talle asetatud funktsioone: tulude ümberjaotamine kõrgematelt tulurühmadelt madalamatele tulurühmadele, ebavõrdsuse vähendamine, automaatse stabilisaatori tõhususe saavutamine, ühiskonnaliikmete heaolu maksimeerimine ning sotsiaalse õigluse ja tulumaksusüsteemi fiskaalse efektiivsuse tagamine. Tulumaksu progresseeruvuse suurendamiseks tuleb reformida tulumaksusüsteemi selliselt, et madalamad tulurühmad oleksid vabastatud tulumaksukohustusest või oleks nende tulumaksukoormus oluliselt väiksem kui keskmistel ja kõrgematel tulurühmadel.

Eestis võiks kaaluda progresseeruva struktuuriga tulumaksumäära kasutuselevõttu, kuna selline meetod on efektiivsem viis tulumaksu progresseeruvuse tagamiseks. Jäädess proportsionaalse maksumääraga tulumaksusüsteemi juurde, peab leidma sobivaima viisi progressiooni integreerimiseks. Tulumaksu muudavad progresseeruvaks mahaarvamised, mis on suunatud eelkõige madalamatele tulurühmadele. Nendeks on tulumaksuvaba miinimum ja teised maksuvaba tuluosaga seotud maksuvabastused. Oluline on, et tulumaksuvaba miinimumi suurus muutuks sarnaselt madalamat tulu teenivate isikute tuludega. Hetkel ei ole Eestis seda järgitud, sest tulud on kasvanud kiiremini kui mahaarvamised.

Magistritöö autor on seisukohal, et tulumaksuvaba miinimumi suuruse võiks siduda arvestusliku elatusmiinimumiga. Sellisel viisil väheneks madalamat tulu teenivate isikute tulumaksukoormus, samuti oleks neile garanteeritud toimetulekuks vajaliku sissetuleku olemasolu. Kindlasti ei saa tulumaksuvaba miinimumi suurendada hüppeliselt, kuna sel on märgatav mõju riigieelarvele ning selline tulumaksusüsteem ei pruugi olla jätkusuutlik. Samuti tuleb arvestada, et tulumaksuvaba miinimumi peamine eesmärk on vähendada madalamate tulurühmade tulumaksukoormust. Tulumaksuvaba miinimum ei täida oma eesmärki, kui see moodustab jõukama tuluteenija sissetulekust olulise osakaalu. Kui tulumaksuvaba miinimumi suurendamisega sobivas suurusjärgus saab alandada madalamate tulurühmade maksukoormust, siis kulutustega ja investeeringute seotud mahaarvamiste piiramisega on võimalik suurendada eelkõige kõrgemat tulu teenivate isikute tulumaksukoormust.

Lisaks, madalamat tulu teenivate isikute tulumaksukoormust saab vähendada maksukrediidi kasutusele võtmisega. 2016. a füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide alusel tekkis Eestis madalapalgalistel õigus saada tulumaksu tagasimakseid. Tagasimaksetest saavad peamiselt kasu madalamat tulu teenivad isikud, mistõttu suureneb sel moel ka tulumaksu progresseeruvus. Kuna Eestis kohaldatai madalapalgalistele tulumaksu tagasimakset vaid ühe aasta kohta, võiks kaaluda püsiva maksukrediidi rakendamist.

Tulumaksusüsteemi reformimisel tuleb arvestada kõikide oluliste aspektidega, analüüsima peab kaalutavate muudatuste eesmärki ja kaasnevaid tagajärgi. Samuti ei tohi tulumaksukohustuse väljaarvutamine muutuda liiga komplitseerituks ning maksustamine peab olema arusaadav igale maksumaksjale.

Siinset tööd võiks edasi arendada järgmistel aastatel, kui on võimalik hinnata, millist mõju avaldas madalapalgaliste toetus eri tulurühmade tulumaksukoormusele. Juhul kui Maksu- ja Tolliamet avaldab andmed nii, et valim ei sisalda ühisdeklaratsioone, võiks samal meetodil hinnata tulumaksukoormuse jaotust tulurühmade lõikes.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Alm, J., Melnik, M. I.** TAXING THE “FAMILY” IN THE INDIVIDUAL INCOME TAX. – Public Finance & Management, 2005, Vol. 5, No. 1, pp. 67–109. URL: <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ut.ee/eds/detail/detail?vid=3&sid=9cfcd4db-4c43-4128-8230-026c6e9e17e8%40sessionmgr104&hid=114&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmU%3d#AN=17075405&db=edb>.
2. **Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Vartia, L.** Tax Policy for Economic Recovery and Growth. – The Economic Journal, 2011, Vol. 121 , No. 550, pp. 59–80. DOI: 10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x.
3. **Auerbach, A. J., Feenberg, D.** The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers. – NBER Working Paper Series, 2000, No. 7662, pp. 1–33. DOI: 10.3386/w7662.
4. **Avi-Yonah, R. S.** The Three Goals of Taxation. – University of Michigan Law School Scholarship Repository, 2006, Vol. 60, No. 1, pp 1–28. URL: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1039&context=articles>.
5. **Bach, S., Beznoska, M., Steiner, V.** Who Bears the Tax Burden in Germany? Tax Structure Slightly Progressive. – DIW Economic Bulletin, 2016, No. 51, pp. 601–608. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.549581.de/diw_econ_bull_2016-51-1.pdf.]. 17.03.2017.
6. **Baunsgaard, T., Symansky S. A.** Automatic Fiscal Stabilizers: How Can They Be Enhanced Without Increasing the Size of Government? – International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Staff Position Note, 2009, No. 23, pp. 1–26. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23303>.
7. **Bowen, H. R.** The Personal Income Tax and the Economy. – The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Government Finance in a Stable and Growing Economy, 1949, Vol. 266, pp. 117–120. URL: <http://www.jstor.org.ezproxy.utlib.ut.ee/stable/1027576>.

8. **Buldas, V., Sander, P., Kantšukov, M.** Kas üksikisikutele suunatud tulumaksuvabastused on piisavad instrumendid ebavõrdsuse vähendamiseks? Tuludeklaratsioonidel põhinev detšiiliuuring Eestis. Tartu Ülikool, 2012, 11 lk. [https://www.etis.ee/File/DownloadPublic/cce36586-259f-4b48-b943-fc17bb894354?name=Fail_KAS%20%C3%9CKSIKISIKUTELE%20SUUNATUD%20TULUMAKSUVABASTUSED...pdf&type=application%2Fpdf.].17.03.2017
9. **Buldas, V., Sander, P., Kantšukov, M.** TAX BENEFITS FOR INDIVIDUALS AND EXTENT OF THEIR USE IN ESTONIA DURING 2007–2009. – Discussions on Estonian Economic Policy, 2011, Vol. 19, No. 1, pp. 23–38. DOI: 10.15157/tppe.v19i1.427.
10. **Chen, Y. K.** THE PROGRESSIVITY OF THE MALAYSIAN PERSONAL INCOME TAX SYSTEM. – Kajian Malaysia, 2012, Vol. 30, No. 2, pp. 27–43. [http://web.usm.my/km/30(2)2012/KM%2030(2)%20ART%202%20(27–43).pdf.]. 17.03.2017.
11. **De Maio, F. G.** Income inequality measures. – Journal of Epidemiology and Community Health, 2007, Vol 61, No 10, pp. 849–852. URL: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2652960/pdf/849.pdf.
12. **Diamond, P., Saez, E.** The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendation. – Journal of Economic Perspectives, 2011, Vol. 25, No. 4, pp. 165–190. DOI: 10.1257/jep.25.4.165.
13. **Duncan, D., Peter, K. S.** Unequal Inequalities: Do Progressive Taxes Reduce Income Inequality? – IZA Discussion Paper Series, 2012, No. 6910, pp. 1–64. URL: http://ftp.iza.org/dp6910.pdf.
14. Economic Policy Reforms. Going for Growth. OECD Publishing: Paris. 2017, p 344. DOI:10.1787/growth-2017-en.
15. Eesti Statistikaamet. EM001: Ettevõtete tulud, kulud ja kasum. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp]. 14.05.2017.
16. Eesti Statistikaamet. LE27: Ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum, 30 päeva minimaalse toidukorvi ja mittetoidukulutuste maksumus. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/Saveshow.asp]. 14.05.2017.

17. Eesti Statistikaamet. PA5211: Keskmise bruto- ja netokuupalk. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp]. 14.05.2017.
18. Eesti Statistikaamet. RAA0012: Sisemajanduse koguprodukt ja kogurahvatulu (ESA 2010). [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp]. 14.05.2017.
19. Eesti Statistikaamet. SK111: Pensionärid ja toitjakaotuspensionini saavad pereliikmed, 1. jaanuar. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/Saveshow.asp]. 14.05.2017.
20. Eesti Statistikaamet. SK153: Keskmise pension ja vanaduspension kuus. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/Saveshow.asp]. 14.05.2017.
21. Eesti Statistikaamet. TT70: Töötuse määr. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/Saveshow.asp]. 14.05.2017.
22. Eurostat: Government revenue, expenditure and main aggregates. [http://ec.europa.eu/eurostat/data/database]. 15.04.2017.
23. Eurostat: Main national accounts tax aggregates. [http://ec.europa.eu/eurostat/data/database]. 15.04.2017.
24. Eurostat: Tax rate on low wage earners : Tax wedge on labour costs. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do]. 15.04.2017.
25. **Förster, M., D'Ercole M. M.** The Distribution of Household Income in OECD Countries: What Are its Mean Features? – Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. OECD Publishing, 2017, pp. 23-49.
26. **Gatzia, D. E., Woods, D.** Progressive Taxation as a Means to Equality of Condition and Poverty Alleviation. – Economics, Management, and Financial Markets, 2014, Vol. 9, No. 4, pp. 29–43. URL: <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ut.ee/eds/detail/detail?vid=2&sid=8e053a91-51a7-414a-966f-64eb224191f4%40sessionmgr120&hid=114&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmU%3d#AN=100597453&db=bth>.
27. Glossary of Statistical Terms. OECD. [http://stats.oecd.org/glossary/]. 11.02.2017.
28. **Greenberg, S.** Summary of the Latest Federal Income Tax Data, 2015 Update. – Tax Foundation Fiscal Fact, 2015, No. 491, pp. 1–12.

- [https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TF_FF491_Summary%20of%20the%20Latest%20Federal%20Income%20Tax%20Data%2C_2015%20Update.pdf]
12.05.2017.
29. **Hagopian, K.** The Inequality of the Progressive Income Tax. – Policy Review, 2011, No. 166, pp. 1–28. [<https://kiphagopian.com>]. 12.03.2017.
 30. **Hall, R. E., Rabushka, A.** The Flat Tax in 1995. Hoover Institution Press, 1995, 34 p.
 31. **Haughton, J., Khandker, S. R.** Handbook on Poverty and Inequality. Washington, DC: World Bank, 2009, 419 p.
 32. **Huberg, M., Kuusik, G., Uusorg, M.** Eesti maksuseadused koos rakendusaktidega: õigusaktide kogumik seisuga 1. aprill 2011, kolmas köide, Lasse Lehise kommentaarid. Tartu: Maksu- ja tolliamet, 2011, 432 lk.
 33. **Jacobs, B., De Mooij, R. A., Folmer, K.** Analyzing a Flat Income Tax in the Netherlands. – CESifo Working Paper, 2007, No. 1890, pp. 1–22. URL: <https://ssrn.com/abstract=960001>.
 34. **Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L.** Taxation and Economic Growth. – OECD Economics Departments Working Papers, 2008, No. 620, pp. 1–82. DOI: 10.1787/241216205486.
 35. **Kahn, J. H.** Personal Deductions. – A Tax Ideal or Just Another Deal? – Michigan State Law Review, 2002, Vol 1, pp. 1–55. URL: <http://ssrn.com/abstract=697522>.
 36. **Kakwani, N. C.** Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison – The Economic Journal, 1977, Vol 87, No. 345, pp. 71–80. URL: <http://www.jstor.org/stable/2231833>.
 37. **Keen, M., Kim, Y., Varsano, R.** The “Flat Tax(es)”: Principles and Evidence. – IMF Working Paper, 2006, No. 218, pp. 1–48. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06218.pdf>.
 38. **Krajewski, P., Pilat, K.** Does A Progressive PIT Stabilize The Economy? A Comparison Of Progressive and Flat Taxes. – Comparative Economic Research, 2017, Vol. 20, No. 1, pp. 21–35. DOI: 10.1515/cer-2017-0002.

39. **Kuus, K.** Füüsilise isiku tulumaksu mahaarvamised Eestis. TÜ Rahvamajanduse instituut, 2013, 106 lk. (magistritöö)
40. **Kuuseväli, K.** Füüsilise isiku tulumaks kui automaatne stabilisaator Eestis. TÜ Rahvamajanduse instituut, 2012, 96 lk. (magistritöö)
41. **Lehis, L.** Maksuõigus. 2., täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura, 2009, 479 lk.
42. **Lehis, L.** Tulumaksuseadus. Kommenteeritud väljaanne. Eesti Maksuteadlaste Selts. Tartu: OÜ Casus, 2000, 1190 lk.
43. **Leviner, S.** From Deontology to Practical Application: the Vision of a Good Society and the Tax System. – Virginia Tax Review, 2007, Vol. 26, pp. 405–446. URL: <https://ssrn.com/abstract=759005>.
44. **Lorenz, M. O.** Methods of Measuring the Concentration of Wealth. – Publications of American Statistical Association, 1905, Vol. 9, No. 70, pp. 209–219. URL: <http://www.jstor.org/stable/2276207>.
45. **Messere, K., De Kam, F., Heady, C.,** Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries. New York: Oxford University Press, 2003, 265 p.
46. **Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., Poterba, J.** Tax by Design. The Mirrlees Review. Oxford University Press, 2011, 533 p.
47. **Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., Bird, R. M.** Public Finance in Theory and Practice. Canadian Edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1987, 768 p.
48. **Musgrave, R. A., Thin, T.** Income tax progression, 1929–48. – The Journal of Political Economy, 1948, Vol. 56, No. 6, pp. 498–514. URL: <http://www.jstor.org/stable/1826408>.
49. **Oishi, S., Schimmack, U., Diener, E.** Progressive Taxation and the Subjective Well-Being of Nations. – Psychological Science, 2012, Vol. 23, pp. 86–92. DOI: 10.1177/0956797611420882.
50. **Owens, J.** Fundamental Tax Reform: An International Perspective. – National Tax Journal, 2006, Vol. 59, No. 1, pp. 131–164. URL: <dx.doi.org/10.17310/ntj.2006.1.06>.

51. Palk ja tööjõukulud. Statistics Explained, Eurostat. European Commission. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs/et]. 14.05.2017.
52. **Paulus, A.** Maksude ja toetuste ümberjaotuslike mõjude hindamine mikrosimulatsioonimudeli abil Eesti näitel. TÜ rahvamajanduse instituut, 2006, 91 lk. (magistritöö)
53. **Pearson, M., Förster, M., D'Ercole M. M.** Are We Growing Unequal? New Evidence on Changes in Poverty and Incomes Over the Past 20 years. OECD Publishing, 2008, 8 p. [https://www.oecd.org/els/soc/41494435.pdf.]. 12.03.2017.
54. **Pellergino, S., Vernizzi, A.** On Measuring Violations of the Progressive Principle in Income Tax Systems. – Empirical Economics, 2013, Vol. 45, No. 1, pp. 239–245. URL: <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edswss&AN=000322389500013&site=eds-live>.
55. **Piketty, T., Saez, E.** How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. – NBER Working Paper Series, 2006, No. 12404, pp. 1–59. URL: <http://www.nber.org/papers/w12404>.
56. Pressimaterjalid. Maksu- ja Tolliamet. [http://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid] 25.03.2017.
57. **Randelović, S.** Dual Income Tax – An Option for the Reform of Personal Income Tax in Serbia? – Economic Annals, 2008, Vol. 53, No. 178–179, pp. 183-197. URL: <https://doi.org/10.2298/EKA0879183R>.
58. **Reynolds, M., Smolensky, E.** Public Expenditure, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970. New York: Academic Press, 1977. Viidatud Urban, I. Kakwani Decomposition of Redistributive Effect: Origins, Critics and Upgrades. – Society for the Study of Economic Inequality, Working Paper Series, 2009, No. 148, pp. 1–34 vahendusel. URL: <http://www.ecineq.org/milano/wp/ecineq2009-148.pdf>.
59. Riigieelarve täitmine – detsember 2016 (tabel). Rahandusministeerium, 30. jaanuar 2017. [http://www.fin.ee/riigieelarve-2016] 25.03.2017.

60. **Rittenberg, L, Tregarthen, R.** Principles of Microeconomics. Nyak: Flat World Knowledge, 2009, 551 p.
61. **Schiau, L-L., Moga A. C.** The Flat Tax Effects – Theoretical and Empirical Evidence in Western and Eastern European Countries. – Annals of Faculty of Economics, 2009, Vol. 3, Issue 1, pp. 343–348. URL: <http://steconomice.uoradea.ro/anale/volume/2009/v3-finances-banks-and-accountancy/57.pdf>.
62. **Staehr, K.** Estimates of Employment and Welfare Effects of Personal Labour Income Taxation in a Flat-Tax Country: The Case of Estonia. – Working Papers of Eesti Pank, 2008, No. 3, 48 p. URL: <http://www.eestipank.ee/en/publication/working-papers/2008/32008-karsten-staehr-estimates-employment-and-welfare-effects-labour-income-taxation-flat-tax>.
63. **Tammert, P.** Otsesed maksud. Tulu ja rikkuse maksustamine. Tallinn: OÜ Aimwell, 2012, 237 lk.
64. Taxation Trends in the European Union. Country Chapters. European Commission. [http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union/country-chapters_en]. 15.02.2017.
65. **Torres, C. Mellbye, K., Brys, B.** Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules. – OECD Taxation Working Papers, 2012, No. 12, pp. 1–52. DOI: 10.1787/5k95qw9633vf-en.
66. **Trasberg, V.** Personal Income Tax in Estonia – Who’s Burden? – Discussions on Estonian Economic Policy, 2011, No. 2, pp. 206–219. URL: <http://ssrn.com/abstract=1998909>.
67. Tulumaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 15. detsembril 1999. a. – Riigi Teataja I osa, 1999, nr. 101, art. 903.
68. Tulumaksuseaduse muutmise seadus 421 SE seletuskiri. Eesti Reformierakonna fraktsioon, 06.04.2017. [<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2012b2d6-5e64-40cf-8995-bacc1df9fe87/Tulumaksuseaduse%20muutmise%20seadus>]. 12.04.2017.
69. Tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. Vastu võetud Riigikogus 19. detsembril 2016. aastal. – Riigi Teataja I osa, 2016.

70. Töötasu alammäära kehtestamine. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse poolt 18. detsembril 2015. a. – Riigi Teataja I osa, 2015, nr 139.
71. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. Vastu võetud Riigikogus 28. september 2005. aastal. – Riigi Teataja I osa, 2005, nr. 54, art. 430.
72. **Urban, I.** Kakwani Decomposition of Redistributive effect: Origins, Critics and Upgrades. – Society for the Study of Economic Inequality, Working Paper Series, 2009, No. 148, pp. 1–34. URL: <http://www.ecineq.org/milano/wp/ecineq2009-148.pdf>.
73. **Võrk, A., Kaarna, R.** Eesti maksukoormuse areng: jaotus, mõjud ja tulevikuvalikud. – Poliitikaanalüüs: Poliitikauuringute Keskuse Praxis väljaanne, 2010, Nr 5. [<http://www.digar.ee/id/nlib-digar:239584>]. 12.03.2017.
74. **Võrk, A., Piirits, M., Leppik, C., Tammik, M., Paulus, A.** Maksupoliitika mõju leibkondade maksukoormuse jaotumisele : projekti “Maksukoormuse jaotuse uuring” raport. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2016, 94 lk.

LISAD

Lisa 1. Füüsilise isiku tulumaksu osakaal maksutuludest Euroopa Liidu liikmesriikides 2015. a, %.

Riik	Tulumaksu osakaal maksutuludest
Taani	55,7
Rootsi	33,8
Iirimaa	30,5
Soome	29,1
Itaalia	27,6
Belgia	26,5
Ühendkuningriik	25,4
Austria	24,6
Luksemburg	23,6
Saksamaa	22,7
Hispaania	21,3
Holland	20,2
Läti	20,1
Portugal	19,7
Prantsusmaa	18,4
Eesti	17,1
Malta	17,0
Poola	14,0
Sloveenia	13,8
Kreeka	13,7
Leedu	13,1
Rumeenia	13,1
Ungari	12,7
Tšehhi	10,5
Slovakkia	9,70
Bulgaaria	9,70
Horvaatia	9,60
Küpros	7,60

Allikas: (Eurostat: Main national ... 2017).

Lisa 2. Deklareeritud tulude osakaalud kogutulust detšiilide lõikes kumulatiivselt Eestis 2010–2015, %.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2010	1,0	3,6	7,7	12,7	19,1	27,3	37,6	50,5	67,3	100
2011	0,9	3,6	7,6	12,6	19,1	27,3	37,6	50,4	67,1	100
2012	1,0	3,7	7,7	12,7	19,2	27,6	37,9	50,8	67,5	100
2013	1,0	3,8	7,8	12,8	19,5	27,9	38,3	51,3	68,0	100
2014	1,0	3,9	7,9	13,0	19,8	28,3	38,8	51,8	68,4	100
2015	1,1	4,0	8,1	13,4	20,2	28,7	39,2	52,2	68,8	100

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Lisa 3. Arvestusliku tulumaksu osakaalud kogu tulumaksukoormusest detšiilide lõikes kumulatiivselt Eestis 2010–2015, %.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
2010	1,2	2,7	5,0	8,0	12,9	20,2	30,3	43,9	62,5	100
2011	1,1	2,7	5,2	8,4	13,7	21,2	31,4	44,9	63,0	100
2012	1,2	3,0	5,4	8,7	14,1	21,9	32,2	45,7	63,9	100
2013	1,1	3,1	5,5	9,2	14,9	22,9	33,5	47,1	65,1	100
2014	1,0	2,8	5,2	8,9	14,8	22,8	33,5	47,2	65,3	100
2015	1,7	4,4	7,4	11,6	17,6	25,6	35,9	49,1	66,4	100

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Lisa 4. Tulumaksueelse sissetulekute Gini indeksi leidmise abitabel 2015. a.

Indeks	Detsiili tulu osakaal kogutulust (kumulatiivselt)	Detsiili osakaal tulu deklareerijatest	Tulumaksueelse sissetulekute Lorenzi kõvera ala (trapetsite pindalad)
0	0	0	0
1	0,0107	10	0,000535
2	0,04	10	0,002535
3	0,0809	10	0,006045
4	0,1336	10	0,010725
5	0,2017	10	0,016765
6	0,2871	10	0,02444
7	0,3923	10	0,03397
8	0,5219	10	0,04571
9	0,6878	10	0,060485
10	1	10	0,08439
		Kokku:	0,2856
		Lahutamine 0,5-st:	0,2144
		Jagamine 0,5-ga:	0,4288

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Lisa 5. Tulumaksu kontsentratsiooni indeksi leidmise abitabel 2015. a.

Indeks	Detsiili tulumaksu osakaal kogu tulumaksukoormusest (kumulatiivselt)	Detsiili osakaal tulu deklareerijatest	Tulumaksu kontsentratsioonikõvera ala (trapetsite pindala)
0	0	0	0
1	0,0174	10	0,00087
2	0,0438	10	0,00306
3	0,0739	10	0,00586
4	0,1157	10	0,00948
5	0,1762	10	0,01460
6	0,2557	10	0,02160
7	0,3591	10	0,03074
8	0,4911	10	0,04251
9	0,6645	10	0,05778
10	1	10	0,08323
		Kokku:	0,26974
		Lahutamine 0,5-st:	0,23026
		Jagamine 0,5-ga:	0,46052

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

Lisa 6. Reynolds-Smolensky indeksi leidmise abitabel.

Aasta	Tulumaksueelne sissetulekute Gini indeks	Tulumaksujärgne sissetulekute Gini indeks	Reynolds-Smolensky indeks
2010	0,446	0,448	-0,002
2011	0,447	0,436	0,011
2012	0,444	0,445	-0,001
2013	0,439	0,429	0,010
2014	0,434	0,423	0,011
2015	0,429	0,435	-0,006

Allikas: (Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal), autori arvutused, autori koostatud.

SUMMARY

DISTRIBUTION OF PERSONAL INCOME TAX BURDEN OVER INCOME GROUPS IN ESTONIA

Merlin Paas

In modern democratic societies states must fulfil several important tasks. Providing collective redresses, redistributing income from higher income groups to the lower income groups, stabilizing the economy and ensuring free competition on the market can be highlighted. In building up tax systems, more and more attention is paid to how to distribute tax burden between different income groups.

The purpose of this Master's thesis is to find out how the personal income tax burden is distributed over different income groups in Estonia. It is important to identify the burden borne by income groups, since thereby answers to several important questions are found. For example, whether the income tax burden is fairly distributed in society and whether the income tax system ensures an effective collection of tax income and the redistribution of income. Based on the distribution of income tax burden, it is possible to estimate whether income tax serves as an automatic stabilizer of economy. These subjects have been discussed a lot and a common understanding has been reached that a fair distribution of income tax burden of income groups, a higher tax collection rate as well as the stability of economy during economic cycles can be ensured namely through a progressive distribution of income tax burden.

In order to meet the target of this Master's thesis, the following research tasks have been set:

- 1) To outline the main theoretical bases for the taxation of a natural person's income;

- 2) To characterize the components of personal income tax system and its connections with the progressiveness of income tax;
- 3) To outline the main methodology of measuring the progressiveness of income tax;
- 4) To provide a review of Estonian income tax system and the changes thereof during 2004–2016;
- 5) To provide an overview of the distribution of income and income tax burden between different income groups in Estonia during 2010–2015;
- 6) To measure the distribution of tax burden (the progressiveness of personal income tax) using the Kakwani index;
- 7) To explain and estimate, which factors have the biggest impact on the distribution of personal income tax in Estonia.

The most important function of progressive income tax is considered to be its ability to redistribute income from higher income groups to the lower income groups. In turn, the redistribution of income increases the wellbeing of the society as a whole and enhances economic growth. Progressive income tax is also regarded as an effective system, since the state can raise the tax revenues – wealthier persons are able to pay higher taxes. Progressive income tax also contributes to the stabilization of economy during economic cycles and reflects the idea of social (vertical) justice. Conclusively, progressive income tax plays an important role for public finances, the well-being of the society as a whole, the stabilization of economy, the promotion of economic growth as well as for social justice. The progressiveness of income tax can be regarded as a separate value.

Three income tax systems – proportional, progressive and regressive – are distinguished. Income tax is proportional when all income groups pay an equal part of their revenues in taxes. Income tax is progressive when the persons who earn a higher income pay in taxes a bigger share of their revenues than poorer persons. Income tax is regressive when the persons who earn a higher income pay in taxes a smaller portion of their income than poorer persons.

There are various methods for obtaining the progressiveness of income tax. The implementation of a progressive tax rate is the most effective method. The

progressiveness of income tax can also be obtained by a proportional tax rate. In this case, deductions targeted to decreasing the tax liability of the persons who earn a lower income (e.g. a basic tax exemption) must be used. The progressiveness of income tax is also possible to be obtained by increasing a unified tax rate together with implementing a tax free income threshold. Furthermore, tax credit is an effective tool for obtaining the progressiveness of income tax.

The Master's thesis is based on data assembled by the Tax and Customs Board on the basis of personal income tax returns. The data include the amount of revenues declared and estimated income tax liability. Estimated income tax liability raises on the basis of data provided in income tax returns.

While analyzing revenues declared in the income tax returns of natural persons, it became evident that in Estonia, the distribution of the income of income groups before income tax is unequal. During the period considered, the percentage of the revenues of lower deciles differs a lot from the percentages of higher deciles – the revenues of the persons who belong to decile I account for only 1 % of the total returns, while the revenues of decile X account for 30 % of the total returns. It is important to note that the sample of the Master's thesis does not include dividends to the full extent. Since it is estimated that dividends are received by the persons who earn an average or a higher income, taking dividends into account would make the distribution of income even more unequal.

In the distribution of the estimated income tax liability of income groups, there is the same tendency as in the distribution of income. The percentages of the income tax liabilities of income groups of the total income taxation are distributed very differently: the percentage of the income tax burden of decile X is over 30 %, the percentage of decile I is approximately 1 %. It is remarkable that the percentage of the income tax burden of deciles I to VI has increased, while the percentage of income tax burden in deciles VIII to X has decreased. This indicates that the personal income tax in Estonia is changed quite regressive.

In order to measure the progressiveness of income tax as a whole, indices of progressiveness must be used. The most common index is the Kakwani index, which is

based on the Gini index of receipts before income tax and the income tax concentration index. In that case Gini index shows how the income is distributed in society before income tax. The income tax concentration index characterizes the distribution of income tax burden in society.

While comparing the revenues and the income tax burden of different income groups, it became evident that wealthier people pay in taxes a bigger portion of their income than those who earn a lower income. The effective tax rate of different income groups also confirms that income tax is progressive – the effective tax rate increases along with increase in income. Despite of that the Kakwani index shows that income tax is characterized by low progressiveness.

During the period of 2010–2015 in Estonia the range of the Kakwani index is 0,032–0,082, Gini index (before income tax) 0,429–0,447 and tax concentration index 0,461–0,526. During the period of 2010–2015 the value of the Kakwani index was almost zero in Estonia, which is rather characteristic for the distribution of a proportional distribution of income tax burden. The Reynolds-Smolensky index shows that Estonian personal income tax has weak impact on redistributing income from higher income groups to the lower income groups.

During the period concerned, the progressiveness of income tax was the lowest in 2015. The reason for the decrease in the progressiveness of income tax is the faster increase in revenues compared to the deductions made from the revenues, the increase in tax exemptions related to the tax free portion of revenue, as well as the reduction of the income tax rate. Whereas the reduction of the limit of the deduction of housing loan interests, gifts, donations and training costs as well as establishing the limit for the contributions to the third pension pillar have not made income tax more progressive.

The reason for the increase in the income tax burden of lower income groups is the faster increase in the average old age pensions and minimum wages compared to the increase in the basic tax exemption and complementary pension related exempt revenues. As the percentage of tax exemptions related to the portion of exempt income of the income of lower income groups has been decreased, this has led to the increase in people's income tax burden. Additionally, for lower deciles, it must be borne in mind

that the reason for these income tax liabilities to be risen can be considered the submission of joint declarations. When spouses submit a joint declaration, an equal income tax liability (solidary liability) will incur for both of them. For example, when one of the spouses does not earn any income and the other one earns a high income, the spouse who does not earn any income will be subjected to the same income tax liability as the person who earns a higher income.

The author of the thesis is of opinion that the distribution of income tax burden should be more progressive in Estonia. Thereby a more effective performance of the functions of income tax – redistribution of income from higher to lower income groups, reduction of inequality of income in society, effectiveness of the automatic stabilizer, maximizing of the well-being of members of the society, social justice and the fiscal effectiveness of the system – could also be guaranteed.

In order to achieve the progressiveness of income tax, income tax system must be reformed in Estonia. The introduction of an income tax rate with a progressive structure could be considered, since such a method is a more effective way of increasing the progressiveness of income tax. Increasing the basic tax exemption is the second possibility. Basic tax exemptions should be increased proportionally with the taxable revenues of the persons who belong to lower deciles. In increasing the basic tax exemption, the estimated minimum subsistence should be considered. In this way, the amount of money, which is needed for the subsistence of those who earn a lower income, is guaranteed. At the same time, the basic tax exemption should not be increased exponentially, since this may have a remarkable impact on the state budget and the tax system might not be sustainable. The introduction of tax credits, which would reduce the income tax burden of those who earn lower wages, would also contribute to the achievement of the progressiveness of income tax.

This thesis could be further elaborated during the coming years when it will be possible to evaluate the impact of the support for those who earn lower wages on the income tax burden of different income groups. Income tax burden could also be analyzed on the basis of data exclusive of joint declarations.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina,

Merlin Paas,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

FÜÜSILISE ISIKU TULUMAKSUKOORMUSE JAOTUS TULURÜHMADE
LÕIKES EESTIS,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on

Viktor Trasberg,

(juhendaja nimi)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **24.05.2017**