

MAKSUNDUS  
TEOORIA JA PRAKTIKA  
LOENGUKONSPEKT

INDREK SAAR, PhD (majandusteadus)

## Sisu

SISSEJUHATUS .....	3
1. MAKSUD, MAKSUSÜSTEEM JA MAKSUPOLIITIKA .....	4
1.1 Maksustamise moonutuskulud .....	13
1.2 Õiglased maksud .....	22
1.3 Maksukoormuse jaotumine .....	25
2. TULUDE MAKSUSTAMINE.....	32
3. SOTSIAALKINDLUSTUSMAKSUD.....	47
4. TARBIMISE MAKSUSTAMINE .....	52
5. OMANDI MAKSUSTAMINE .....	66
6. MAKROTASANDI MAKSUNDUS.....	71
VIIDATUD ALLIKAD .....	74
LISA 1. KOMPENSEERITUD NÕUDLUS JA MAKSUSTAMISE MOONUTUSKULUD.....	75
LISA 2. MAKSUSTAMISE MOONUTUSED ASENDAMISE PIIRMÄÄRA PÕHJAL.....	78
LISA 3. MONOPOL JA TARBIMISMAKSUD .....	80
LISA 4. RAMSEY REEGLI TÕESTUS .....	82

## SISSEJUHATUS

Maksundus on lai valdkond, mida saab käsitleda erinevatest vaatenurkades. Seda võib uurida nii filosoofilistest, ajaloolistest, õiguslikest, majandusarvestuslikest, aga ka ökonoomilistest aspektidest lähtuvalt. Sageli kalduvadki maksunduse käsitlused olema väga spetsiifilised, nt juriidilised, puudutades konkreetseid maksuseaduseid ja nende tõlgendusi, ilma et avataks nende seaduste filosoofilist või majanduslikku tausta. Samamoodi võib kohata ka ökonoomilisi käsitlusi, kus domineerivad matemaatilised mudelid, mille raames püütakse leida, milline oleks kõige optimaalsem viis makse rakendada, kuid nende seos praktikaga jääb kaugeks.

Antud konspekti eesmärk on eelkõige pakkuda maksundusele interdistsiplinaarne lähenemine, st see annab üldteoreetilise ülevaate maksude kehtestamise vajadusest ja üldistest põhimõtetest, mida peetakse oluliseks maksusüsteemide kujundamisel. Kuid domineerib siiski majanduslik vaade, kuna majandusteadus on sisuliselt ainuke distsipliin, kes on pakkunud välja tervikliku raamistiku maksustamise analüüsimiseks ühiskonna kui terviku vaatenurgast.

Tehnilisemad käsitlused on paigutatud lisadesse, et põhiosa lugemine oleks sidusam ka teatud eelteadmisi mitteomavatele lugejatele. Lugeja peaks pärast materjali läbitöötamist mõistma paremini, mis on erinevate maksude ja maksuerisuste kehtestamise eesmärgid. Sisuliselt peaks lugeja mõistma paremini erinevate maksuseaduste üldloogikat ja eesmärki.

Konspekt on eelkõige suunatud maksundust õppivatele üliõpilastele abimaterjaliks, seda nii eraldi erinevate maksunduse kursuste, kuid ka riigirahanduse kursuste raames. Mingeid eelteadmisi materjalist arusaamine (va lisadesse paigutatu) ei nõua, samas kindlasti majandusteoreetiliste käsitluste tundmine lihtsustab mõttekäikudest arusaamist.

Konspekt jaguneb mõtteliselt kaheks. Esimeses osas käsitletakse eelkõige maksude kehtestamise üldpõhimõtteid. Teises osas vaadeldakse eraldi tulumakse, tarbimismakse, sotsiaalkindlustusmakse ja omandimakse. Kõige lõpus on toodud ka maksunduse makrotasandi käsitlus.

*NB! Antud konspekt ei ole lõplikult valmis ja on autori poolt jooksvalt õppetöö läbiviimise käigus täiendatav. Seega paljud teemakäsitlused ei ole lõpuni väljaarendatud. Kui lugejal on ettepanekuid kirjutise täiendamise osas või soovi osutada teatud vigadele ja puudustele, on kõik ettepanekud teretulnud aadressil [indrek.saar@sisekaitse.ee](mailto:indrek.saar@sisekaitse.ee).*

## 1. MAKSUD, MAKSUSÜSTEEM JA MAKSUPOLIITIKA

### *Maksustamise olemusest*

Ühiskondade ja riikide edukaks toimimiseks on vaja täita erinevaid valitsemisfunktsioone, mis hõlmavad suhteliselt ressursimahukaid tegevusi. Nt peab iga riik oma suveräänsuse tagamiseks täitma riigikaitsefunktsiooni, aga ka õigusemõistmisfunktsiooni kohtusüsteemi kaudu. Kaasajal peetakse täiesti loomulikuks ka, et valitsused täidavad mingil kujul pensionikindlustusfunktsiooni. Nende ja paljude teiste funktsioonide täitmiseks kogutakse makse. Seega võib veidi liialdades väita, et maksusüsteemi kujundamine ja selle administreerimine on olnud läbi ajaloo kõikides ühiskondades üheks peamiseks alustalaks ühiskonnaelu korraldamisel. Ilma maksutuludeta satuks kahtluse alla riigi kui institutsiooni eksistents.

Kaasajal mõistetakse maksude all rahalisi kohustusi, mida kogutakse erinevatelt majandustehingutelt või vara omamiselt. Maksustamise alust ehk mingit liiki majandustehingut, teatud juhtudel ka üksnes omandiõigust, nimetatakse **maksuobjektiks**. Maksuobjektiga seotud mõiste, mida sageli kasutatakse, on **maksubaas**. Maksubaasiga fikseeritakse täpsemalt, mida maksustatakse ja mida mitte, st see on spetsifitseeritud maksuobjekt. Nt kui maksuobjektiks on isiku teenitud tulu, siis maksubaasiks on see spetsifitseeritud osa isiku tuludest, mille korrumtamisel maksumääraga saadakse maksukohustuse suurus. Nt võib isikul olla õigus enne oma tulu maksumääraga korrumtamist maha lahutada teatud kulud. Seega võib öelda, et maksumäärad ja maksubaas on need kaks nõrkesket elementi, millega määratakse ära riigikassasse laekuva maksutulu maht.

### *Maksud ja majandus*

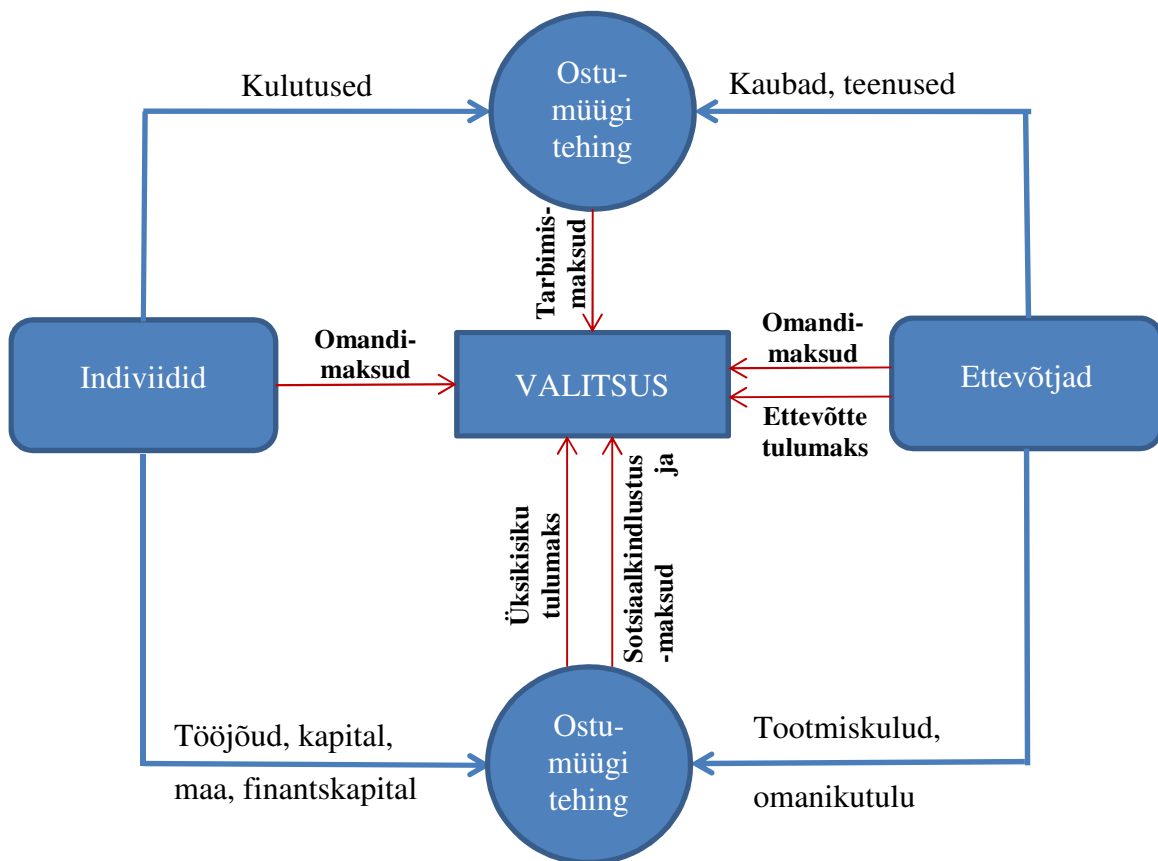
Kõik maksud võib kõige üldisemas mõttes nende majandusliku iseloomu alusel liigitada neljaks:

- 1) tulumaksud
- 2) tarbimismaksud
- 3) omandimaksud
- 4) sotsiaalkindlustusmaksud ja –maksed

Loetletud maksude asetsemist majandussüsteemis on näidatud joonisel 1. Esiteks, tulumaksud jagunevad üksikisiku tulumaksuks (ing k *personal income tax*) ja ettevõtte tulumaksuks (ing k *corporate income tax*). Üksikisiku tulumaksu maksavad eraisikud oma saadavalt tulult. Siia alla liigituvad peamiselt palgatulud tööjõu müügist, kapitali tulu finantsvahendite

paigutustelt/investeeringutelt ning ka füüsilise isiku ettevõtlustegevusest teenitud tulu. Ettevõtte tulumaksu puhul peetakse enamasti silmas ettevõtete kasumitelt makstavaid makse. Tulumakse liigitatakse sageli ka tööjõumaksudeks, millega maksustatakse palgatulusid, ja kapitalimaksudeks, mis kõige üldisemas käsitluses hõlmavad kõiki ülejäänuid eespool nimetatud tulude pealt makstavaid makse.

Sotsiaalkindlustusmakse ja –makseid kehtestatakse valdavalt töötasudele. Seega on tööjõutulud paljudes riikides maksustatud nii tulu- kui ka sotsiaalkindlustusmaksude ja –maksetega. Lisaks tuludele maksustatakse ka tarbimist, st kauba üleminekul või teenuse osutamisel tekib kohustus tasuda makse ka riigile. Lõpetuseks, nii eraisikud kui ka ettevõtted peavad tasuma makse sõltuvalt sellest, milliseid varasid nad omavad. Selleks võivad olla nii mittemobiilsed maa ja kinnisvara, kuid ka mootorsõidukid, paadid vms.



Joonis 1. Maksustamise alused majanduses

Igas riigis kujundatakse vastavalt ajaloolistest, kultuurilistest, poliitilistest ja majanduslikest eripäradest lähtudes oma maksusüsteem. See tähendab seda, et mõnes riigis tuginetakse rohkem ühele maksule ja teises teisele. Nt arenenud riikides kogutakse keskmisest enam maksutuluseid tulumaksuga, kuna see võimaldab lihtsamini tuluseid ümber jaotada, et tuluerinevused ei kasvaks ülemäära suureks ja väheneks vaesuses elavate indiviidide arv.

Sageli liigitatakse maksud kas kaudseteks ja otsesteks. **Otsesed maksud** on need, mida on võimalik personaliseerida, st siduda konkreetsete indiviidide või nende karakteristikutega (nt sissetulek, sugu, vanus jms)<sup>1</sup>. Otseste maksude alla kuuluvad tulumaksud, sotsiaalkindlustusmaksud, üldjuhul ka omandimaksud. **Kaudseteks maksudeks** loetakse tarbimismakse, kuna nende puhul personaliseerimine pole üldjuhul eesmärgiks. Nt tarbimismaksude maksuobjektiks on kauba müük või teenuse osutamine ning maksukohustus ei sõltu sellest, millised on tehingu osalevate isikute karakteristikud. Samas, kui tarbimismakse rakendatakse tulumaksu-põhiselt, st maksukohustus leitakse igale indiviidile eraldi lähtuvalt tema tarbimistasemest, oleks ka tarbimismaks otsene maks. Kuid sedalaadi tarbimismakse on praktikas rakendatud ülimalt harva.

### *Hea maksusüsteem*

Kuigi igas riigis formeerivad poliitilised jõud unikaalse maksusüsteemi, on maksunduse valdkonna mõtlejad, analüütikud ja uurijad välja toonud teatud kriteeriumid või põhimõtted, millele üks hea maksusüsteem peaks vastama. Neid võiks nimetada ka kriteeriumiteks, mille alusel on võimalik maksusüsteemi nn „headust“ analüüsida. Klassikalisteks kriteeriumiteks on kujunenud Adam Smithi juba 1776. a ilmunud ja kaasaegse majandusteaduse üheks nurgakiviks kujunenud teoses „An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations“ välja toodud 4 põhimõtet:

- 1) võrdsus (ing k *equality*)
- 2) kindlus (ing k *certainty*)
- 3) mugavus (ing k *convenience*)
- 4) säästlikkus (ing k *economy*)

Võrdsuse all pidas Smith silmas seda, et kõik ühiskonna liikmed panustaksid ühiskonna elu korraldamisse vastavalt oma võimetele, st proportsioonis oma tuludega. Smith võrdles selle mõtte illustreerimiseks riiki olukorraga, kus indiviide ühisomandis (ing k *joint tenancy*) on

---

<sup>1</sup> Sageli võib kirjanduses ja ka erinevates maksuõpikutes kohata definitsiooni, mille kohaselt otseste maksude korral maksumaksja ja maksukoormuse kandja langevad kokku, kuid kaudsete maksude puhul lükkab maksumaksja maksukoormuse edasi (nt tarbimismaksu korral müüja lükkab koormuse hinna tõstmise kaudu tarbijale). Selline defineerimine pole asjakohane, kuna teatud määral võivad üle kanduda kõik maksud (nt ka tulumaks võib osaliselt kanduda tööandjale). Pigem oleks siis täpsem defineerida, et otsesed maksud on need, mille korral maksude kehtestaja eeldab koormusekandja ja maksumaksja kokkulangevust, kaudsete maksude korral aga eeldab koormuse ülekandumist. Kuid kuna koormuse tegelik jaotus pole kunagi ühegi maksu puhul täpselt teada (ilma põhjaliku intsidentsianalüüsita), siis otseste ja kaudsete maksude defineerimine „personaliseerimise“ alusel tundub asjakohasem. Põhjalikumalt sellealast arutelu vt nt Martinez-Vasquez (2011), Atkisson (1977) või Bullock (1898).

mingi vara (ing k *estate*) ja nad peaksid katma selle vara juhtimise kulud vastavalt kasule, mida vara omamisest saadakse. Kaasajal kasutatakse võrdsuse põhimõtte asemel pigem õigluse kontseptsiooni, st on välja pakutud erinevaid õiglase maksustamise põhimõtteid, mida põhjalikumalt käsitletakse allpool eraldi alapeatükis.

Kindluse all pidas Smith silmas seda, et maksu maksmise aeg, viis ja maht peaks olema kõigil üheselt selge. Ebaselgus maksude maksmisel soodustab korruptsiooni ja tekitab maksumaksjates üleüldist põlgust maksukogujate suhtes. Smith leiab, et maksusüsteemi selgus on märkimisväärselt olulisem isegi ebavõrdsusest maksustamisel.

Mugavuse all on mõeldud seda, et maksu peaks olema võimalik maksta maksumaksja jaoks kõige sobivamal ajal. Nt tarbimismaksude maksmisel poleks otstarbekas, kui maksumaksja peaks neid maksma korra aastas, vaid ikka siis, kui ta parasjagu tarbimiskulutusi teeb. Nii kindluse kui ka mugavuse põhimõtted või kaasajal tõlgendada kui püüet vähendada maksumaksjate halduskoormust maksude maksmisel. Sellel eesmärgil püütakse kujundada maksusüsteem võimalikult lihtsana, et maksukohustuse täitmine oleks lihtne ja selge.

Viimase põhimõtte võib ka ümber nimetada efektiivsuse põhimõtteks. Smith selgitas seda nii, et iga maks peaks lisaks sellele, kui palju toob ta tulusid riigikassasse, võimalikult vähe tekitama täiendavaid kulusid. Smith nägi täiendavate kuludena nii maksusüsteemi administreerimiskulusid, st maksukogumise kulusid (nt liiga palju maksuametnikke), ettevõtjate majandusliku aktiivsuse alanemist kui ka maksumaksjate sagedaste kontrollidega nende liigset koormamist. Mis puudutab administreerimiskulusid, siis ka kaasajal peetakse seda oluliseks kriteeriumiks ning ükskõik mis maks on rakendatav üksnes juhul, kui selle administreerimine on teostatav mõistlike kuludega.

Majandusteooria kontekstis on tähelepanu keskpunktis olnud maksude negatiivsed mõjud majanduses osalejate otsustele ehk siis Smithi viimase punkti üks alapunkt. Siin on keskseks märksõnaks maksumoonutused (ing k *tax distortions*). Selle all mõeldakse kaasajal seda, et enamus makse moonutavad turuhindasid ja seetõttu ka majanduses osalejate (tootjad, tarbijad) majandusotsuseid, mida turumajandussüsteemis tehakse eelkõige turuhindade alusel. Selle tulemusel halveneb maksumaksjate olukord enam riigile makstavast maksusummast. Sellist kulu nimetatakse ka maksustamise moonutuskuluks (ing k *distortionary cost of taxation*) või tühikoormuseks (ing k *deadweight loss of taxation*), aga ka liigseks maksukoormuseks (ing k *excess burden of taxation*). Sageli nimetatakse ka põhimõtet, mille kohaselt peaksid maksud võimalikult vähe mõjutama majanduses osalejate otsuseid, neutraalsuse (ing k *neutrality*) põhimõtteks.

Lisaks eespool väljatoodud kriteeriumitele loetakse kaasajal olulisteks maksusüsteemi omadusteks ka stabiilsust, läbipaistvust, lihtsust ja paindlikkust. Nendest kolm esimest kattuvad osaliselt ka juba Smithi pakutuga. Täpsemalt, stabiilsusel on kaks aspekti. Ühelt poolt peaks maksusüsteem olema stabiilne, st mitte pidevalt muutuma. Maksude pidev muutmine raskendab tulevikku suunatud majandusotsuste tegemist ning vähendab ka eespool nimetatud kindlust selles osas, et milliseks maksukohustus tulevikus kujuneb. Teiselt poolt viitab stabiilsus ka stabiilsusele riigi seisukohast, et maksud tagaksid stabiilse tulude laekumise ja ei oleks ülemäära tundlikud nt majandustsüklite suhtes.

Läbipaistev maks on selline, millest kõik üheselt aru saavad, kes ja kui palju seda maksu peavad maksuma. Ka see on vähemalt osaliselt kattuv kindluse põhimõttega. Kuid samas mõeldakse selle all ka seda, et paljude maksude puhul on küll selle juriidiline maksja teada, kuid on väga ebaselge, kes seda koormust tegelikult kannab. Või siis on need maksud teatud mõttes varjatud, nt aktsiisimaksud, mis küll suurendavad toodete hinda, kuid pole kõige lihtsam aru saada, kui suure osa aktsiisi toote hinnast moodustab. Maksusüsteemi lihtsus peab tagama selle, et maksude arvestamine oleks võimalikult lihtne ja ei soodustaks erinevate maksuplaneerimisskeemide tekkimist.

Paindlikkust on vaja selleks, et maksusüsteemi saaks vajadusel muuta, veel parem, kui süsteem muudab ennast automaatselt ise. Nt kui rakendatakse väärtusepõhiseid maksumäärasid, siis maksude suurus muutub koos hinnataseme kasvuga, samas kui aktsiisimaksude puhul kasutatavad ühikupõhised määrad on jäigad ja vajavad pidevat määrade kohandamist. Lisaks, paindlikku maksusüsteemi on võimalik kasutada ka makrotasandil majanduse stabiliseerimiseks, nt vajadusel makse tõstes või alandades.

Enamus nimetatud omadustest nagu selgus, lihtsus ja läbipaistvus on iseenesestmõistetavad, mille poole püüeldakse mitte ainult maksusüsteemi kujundamisel, vaid ka õigussüsteemi kui terviku osas. Need on küll äärmiselt olulised ja nende puudumisel võivad olla väga negatiivsed fiskaalsed tagajärjed, kuid need puudutavad eelkõige maksusüsteemi formaalseid, vähem aga sisulisi aspekte. See tähendab seda, et need ei saa olla eesmärgiks omaette. Nt lihtsuse saavutamine on võimalik väga lihtsalt, kui maksudest üldse loobuda või kehtestada üksnes üks maks, kõigile sama suur. Kuid see pole õigluse seisukohast aktsepteeritav.

Kaheks kõige olulisemaks maksusüsteemi omaduseks võib pidada õigluse ja efektiivsuse põhimõtteid. Laiemas mõttes tegelikult efektiivsus ja õiglus katavad ära ka nt lihtsuse või läbipaistvuse aspektid. Nt lihtsam maksusüsteem hoiab kokku nii maksumaksja kui ka



maksukoguja kulusid (st on efektiivsem) ning õiglase maksusüsteemi eelduseks on see, et see on läbipaistev, vastasel korral võib olla väga keeruline tuvastada, kas see on õiglane või mitte.

Nii õigluse kui ka efektiivsuse põhimõtted (erinevalt teistest nn formaalsetest omadustest, mida üldjuhul püütakse saavutada kõikide maksudega) kehtivad maksusüsteemi kohta tervikuna, mitte tingimata iga maksu kohta eraldi. Nt on paljudes riikides levinud see, et õigluse põhimõtetega on enim kooskõlas tulumaksud ning mitmete maksude puhul pole neutraalsus ehk moonutuste minimeerimine eesmärk, vastupidi, sageli püütakse maksudega inimeste käitumist just suunata ja mõjutada. Lähtuvalt sellest, millist funktsiooni maks täidab, saab ta liigitada kas fiskaalse eesmärgiga maksuks või regulatiivse eesmärgiga ehk korrigeerivaks maksuks (ing k *corrective tax*). Mõistagi praktikas täidavad kõik maksud teatud määral mõlemat funktsiooni, kuid enamasti üks nendest on siiski domineerivama tähtsusega.

Fiskaalse eesmärgiga maksud on kehtestatud eelkõige maksutulude kogumiseks, et finantseerida avaliku sektori funktsioonide täitmist. Avalikul sektoril on kolm põhifunktsiooni: 1) luua ühiskonnale üldine õiguslik keskkond ja tagada omandiõiguste kaitse, 2) tagada sotsiaalne õiglus läbi tulude ümberjaotamise ja avalike hüvede pakkumise ning 3) tagada piiratud ressursside kasutamine selliste hüvede pakkumiseks, mida ühiskonnas enim väärtustatakse, sh avalike kaupade pakkumine. Fiskaalse funktsiooniga maksudeks võib liigitada eelkõige tulumaksud ja üldised tarbimismaksud, aga ka omandimaksud. Tulu- ja omandimaksude puhul püütakse lisaks kogutud maksutuludele, mida samuti võidakse kasutada nt tulude ümberjaotamise eesmärgil (nt pakkudes avalikke kaupu üksnes madalamal tulutasemel asuvatele indiviididele), ka maksukoormus jätta eelkõige suurema maksevõimega indiviidide kanda. Teisisõnu pööratakse nende maksude puhul olulist tähelepanu maksusüsteemi õiglusele. Üldiste tarbimismaksude puhul pole see ka nii lihtne, sest need on kaudsed maksud ja neid ei saa siduda indiviidide karakteristikutega (sissetulek, laste arv jms). Kuid paljudes riikides siiski on püütud nt teatud esmatarbekaupadele madalamate maksumäärade kehtestamisega ka maksukoormuse jaotamisel arvestada maksevõimet.

Kuigi laiapõhjalised tulu- ja tarbimismaksud täidavad eelkõige fiskaalset funktsiooni, täidetakse nendega sageli ka teatud turgu korrigeerivaid või mingeid teisi sotsiaalseid eesmärke. Nt tulumaksu puhul lubatakse teatud tingimustel teha mitmeid mahaarvamisi või tarbimismaksude puhul vähendatakse osade kaupade maksumäärasid. Lähemalt nendest vastavaid makse käsitlevates alaosades. Tootemaksud on aga valdavalt kehtestatud teatud korrigeerivatel eesmärkidel. Nt aktsiisimaksude korral sageli on eesmärgiks kaudselt

kontrollida aktsiisikaupade hindu, et mõjutada nende kaupade üldist tarbimistaset. Tollimaksude korral on eesmärgiks kaitsta kodumaist turgu importtoodete eest. Samas on tootemaksudel alati tähtsal kohal ka fiskaalne funktsioon, sest see võimaldab ühelt poolt alandada tulu- ja tarbimismakse, kuid teiselt poolt finantseerida avalike huvides teostatud tegevusi või siis mingite negatiivsete mõjude tagajärgedega tegelemist.

Maksusüsteemi õigluse hindamine sisaldab endas kahte täiesti erinevat küsimust. Esiteks on vaja mõistagi määratleda, mida peetakse õiglaseks ja mida mitte. Kuid eraldi on väga keeruline probleem tegeliku maksukoormuse kandja tuvastamine. Seega kui soovitakse kujundada õiglast süsteemi, ei pisa üksnes õigluse põhimõtete tundmisest, tuleb tunda ka maksukoormuse kandja leidmise põhimõtteid. Vastasel korral võib maks õiglane ainult näida, kuid tegelikult võivad koormust kanda need, kes õigluse seisukohast ei peaks seda tegema. Erinevaid õigluse ja maksukoormuse tuvastamise põhimõtteid käsitletakse eraldi alaosades allpool.

### *Optimaalne maksustamine*

Kui uurida, millised teadusharud eespool kirjeldatud küsimustega ehk nõ hea maksusüsteemi kujundamisega tegelevad, siis valdavalt on maksuteooria küsimused majandusteadlaste „pärusmaa“. Vastavat uurimissuunda tuntakse optimaalse maksustamise (ing k *optimal taxation*) nime all, mille raames on pakutud välja lahendusi, milline üks efektiivne ja õiglane ehk optimaalne maksusüsteem peaks välja nägema. Täpsemalt, optimaalse maksustamise eesmärgiks on määratleda maksusüsteem, mis minimeeriks efektiivsuskulu, kuid samas arvestaks ka erinevate piirangutega reaalselt kasutatavatele maksuinstrumentidele ja kättesaadavale infole, lisaks ka sotsiaalsete aspektide (tulude ebaühtlane jaotus) ja turutõrgetega (erinevad konkurentsimudelid, välismõjud).

Oluline on tähele panna, et optimaalse maksustamise raames on fookuses maksumaksjate kasulikkused ehk heaolud, mitte sissetulekud või kulud. Teisisõnu, püütakse leida selline maksustamise viis, mis maksimeeriks maksumaksjate heaolu, mitte sissetulekuid või tarbimist. Ühelt poolt muudab see need käsitlused abstraktsemaks, kuna indiviidide kasulikkuse tasemeid praktikas mõõta ja maksustada on sisuliselt võimatu. Teiselt poolt tagab see analüüsi sisukuse ja mõjukuse. Täpsemalt, kuigi majandusteadlased on valmis kõiki ühiskonna hüvesid vajadusel rahas väljendama, väidavad nad ka seda, et indiviidi rahas väljendatav tulutase või tarbimise tase ei ole võrdne tema heaolutasemega. Nt kui analüüsida, kuidas oleks optimaalne maksustada kahe indiviidi tulusid tulutasemetel vastavalt 1 000 eurot

ja 5 000 eurot (kuusissetulekuna), võib esmapilgud eeldada, et suuremat tulu saav indiviid on oluliselt kõrgemal kasulikkuse tasemel ja tema maksustamine kõrgema määraga õigustatum. Samas võib vabalt olla, et väiksemat tulu teeniv indiviid eelistab tarbimisele (ja selle võimaldamiseks töötegemisele) vaba aega ja on ehk isegi oma eluga rohkem rahul kui 5 000 eurot teeniv indiviid. Lisaks võib juhtuda, et nende isikute tulude maksustamine motiveerib neid enam aega töötamisele kulutama, sest nad võivad soovida säilitada maksudejärgset tulu samal tasemel. Kui nt jõukam indiviid hakkab teenima pärast maksu kehtestamist 5 000 euro asemel brutotuluna 6 000 eurot, siis tema heaolutase vaatamata suuremale tulule pigem langes, sest ta pidi loobuma vabast ajast, et saavutada endine tarbimistase. Seega on ilmne, et sissetulekute maksimeerimine ei oleks optimaalse maksusüsteemi kujundamisel asjakohane eesmärk.

Optimaalse maksustamise ajaloolises arengus on olnud peamiselt kolm uurimissuunda:

- 1) Esiteks on keskendutud optimaalsele toodete maksustamisele, millega tegi teadaolevalt algust Frank Ramsey (1927).
- 2) Teine suund käsitleb peamiselt tulude maksustamist, rõhuasetusega analüüsida võimalusi nende maksudega saavutada ümberjaotuslikke eesmarke, mille esimeseks olulisemaks käsitlejaks loetakse James Mirrlees (1971).
- 3) Kolmanda uurimissuunana on vaatluse alla võetud maksude kasutamine seoses turutõrgetega, konkreetsemalt välismõjude korrigeerimise ja avalike kaupade finantseerimise probleemistik; selle suuna rajajaks peetakse Arthur Pigou (1920).

Kirjanduses on tegelikkuses nimetatud kolm suunda väga tugevalt konvergeerunud või integreerunud. Põhjus on ilmne: optimaalse maksusüsteemi kujundamise eesmärgiks on kujundada süsteem, mis kasutab maksutulude kogumiseks võimalikult efektiivsemaid meetodeid, seega ei saa seda kitsendada üksnes ühe maksu piiresse. Näiteks on üks akadeemilises kirjanduses laialt käsitletud probleemipüstitus järgmine: kui on võimalik rakendada optimaalset tulumaksusüsteemi, kas siis on otstarbekas täiendavalt kasutada tarbimismakse. Seega pole alati võimalik jääda ainult ühe maksu analüüsimise raamesse.

Loomulikult pakub majandusteadlastele lisaks optimaalse maksustamise kõrval huvi ka üksnes maksukoormuse kandja tuvastamise ja maksusüsteemi efektiivsuse analüüsid, seda ka eraldi üksikute maksude osas. Kõik sedalaadi käsitlused (sh optimaalne maksustamine) võib liigitada laiema valdkonna maksustamise ökonoomika (ing k *economics of taxation*) alla. Sel teemal on antud välja palju raamatuid ja kirjutatud arvukalt teadusartikleid, seega on

maksustamise valdkonna uurimistööde tulemusel välja kujunenud omaette maksuteooria käsitlused. Ka antud konspekt tugineb olulisel määral oma käsitlustes vastavatel uurimistöödel ja monograafiatel.

### *Maksupoliitika*

Kuigi maksuteooria arengud on avaldanud olulisi mõjusid ka praktikas, on tegemist siiski teooriaga, millel otsene kokkupuude praktikaga puudub. Enamasti, kui räägitakse maksustamisest praktilisest vaatenurgast, peetakse silmas reaalselt teostatavat maksupoliitikat. Maksupoliitikat võib defineerida erinevalt. Olgu siinkohal toodud kolm alternatiivi. Maksupoliitika on:

- (a) plaan maksude kehtestamiseks;
- (b) viis maksukoormuse jaotamiseks;
- (c) valitsuse lähenemine maksustamisele nii praktilisest kui ka normatiivsest vaatenurgast.

*Esimene definitsioon* on kõige üldisem, mis võrdsustab maksupoliitika maksude kehtestamisega seotud teatud valitsuse plaani elluviimisega, täpsustamata, milles see plaan seisneb. *Teine definitsioon* toob esile ühe maksupoliitika olulise funktsiooni: tulude ümberjaotus. Praktikast muidugi on neid funktsioone rohkem. Kõige sagedamini eristatakse kolme funktsiooni: tulude ümberjaotus, ressursside allokatsioon ja majanduse stabiliseerimine. Nende funktsioonide elluviimisel lähtutakse üldjuhul ka teatud kriteeriumitest ja põhimõtetest. Maksukoormuse jaotusel on põhikriteeriumiks tagada sotsiaalselt õiglane jaotus või siis vähendada ebavõrdsust mingist sotsiaalse õigluse põhimõttest lähtuvalt. Ressursside allokatsiooni funktsioon puudutab ressursside efektiivset jaotust erinevate majandussektorite vahel. Stabilisatsioonifunktsioon on seotud aga majanduskasvu, madala tööpuuduse ja inflatsiooni saavutamise ja säilitamisega.

*Kolmas definitsioon* rõhutab nii maksupoliitika praktilist poolt, sisuliselt selle reaalsel elluviimist ja seaduste kujule vormimist, kui ka normatiivseid ehk hinnangulisi üldpõhimõtteid, millel see rajaneb. Nagu eespool viidatud, on kolm kõige peamist kriteeriumit maksupoliitika rakendamisel õiglus, efektiivsus ja stabiilsus. Kui õigluse küsimus jääb puhtalt poliitiliseks küsimuseks, mille poliitikud otsustavad vastavalt enda ja enda valijate maailmavaatest lähtudes, siis efektiivsuse ja stabilisatsiooni tagamisel on olemas väga selged ja objektiivsed alused, millest poliitika kujundamisel lähtuda. Need on sageli kirja pandud ka erinevatesse maksupoliitikat käsitlevatesse strateegilistesse dokumentidesse. Näiteks vaadates

Euroopa Komisjoni 2001. aasta maksupoliitika strateegiadokumenti maksupoliitika prioriteetidest Euroopa Liidus, siis rõhutatakse seal ühe peamise maksupoliitika eesmärgina toetada kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõuturgude toimimise efektiivsust, likvideerides erinevaid maksusüsteemi poolt tekitatavaid moonutusi ja ebaefektiivsuseid. Eesti riigi eelarvestrateegias on eelarvepoliitika põhieesmärgiks seatud makromajandust tasakaalustav poliitika, mis viitab eelkõige stabilisatsiooni funktsiooni rõhutamisele. Samas on aga eesmärgiks võetud ka maksusoodustuste vähendamine, mis on seotud just efektiivsuse tõstmisega.

### **1.1 Maksustamise moonutuskulud**

Kuigi efektiivsust võib pidada üheks kõige olulisemaks maksustamise põhimõtteks, mõistetakse selle all väga erinevaid asju. Kui nt maksustamise selgus või kindlus on suhteliselt lihtsad kontseptsioonid, siis efektiivsuse mõistel ongi väge erinevaid tähendusi, mis põhjustab ka selle kasutamist erinevates kontekstides. Nt väga sageli peetakse maksusüsteemi efektiivsuse all silmas selle positiivset mõju majanduskasvule. Kuigi see pole otseselt vale, siis maksude efektiivsuse all peavad ökonomistid silmas mikrotasandil toimuvat, st seda, kuidas maksud mõjutavad majanduses osalejate – maksumaksjate – käitumist ja sellest tulenevat heaolukadu (ing k *welfare loss*) ehk efektiivsuskulu (ing k *efficiency cost*). Loomulikult avaldab ka mikrotasandil toimuv mõju majanduskasvule jt makronäitajatele, kuid efektiivsus maksustamise kontekstis on oma olemuselt siiski mikrotasandi mõiste.

Efektiivse maksustamise paremaks mõistmiseks on oluline tähele panna, et majanduslik efektiivsus on olemuselt normatiivne kriteerium, mida kasutatakse erinevate olukordade võrdlemiseks. See on nagu kraadiklaas või vereanalüüs arsti käes, kes kasutab seda inimese füüsilise seisundi hindamiseks. Täpsemalt, majanduslikult efektiivne, tundub ka kui Pareto efektiivne, on selline olukord, kus ühegi indiviidi olukorda pole võimalik parandada ilma, et halveneks mõne teise indiviidi olukord. Nt kui isikud A ja B sõlmivad omavahel mingi majandustehingu (nt ostu-müügi tehing või tööleping jne), siis peab see mõlema olukorda parandama. Vastasel korral jääks tehing sõlmimata, sest eeldatavalt on kõik turumajanduse tingimustes sõlmitud tehingud mõlemale poolele vabatahtlikud. Selles turumajanduse põhiidee seisnebki, et kõik majanduses osalejad langetavad otsuseid üksnes enda isiklikku (või oma perekonna ja lähedaste) heaolu silmas pidades. Äärmisel juhul on mõlemad selle tehingu suhtes ükskõiksed, st see ei halvenda kummagi olukorda, kuid ei tee midagi ka

paremaks. Igal juhul peaks teatud ideaalsetel tingimustel turumajanduses teostatavad tehingud olema Pareto efektiivsed, st neid tehakse üksnes juhul, kui kõigi osaliste olukord paraneb<sup>2</sup>.

Kui nüüd valitsus otsustab seda tehingut maksustada, võib tehing muutuda vähemalt ühele osapoolele vastuvõetamatuks. Olgu selle tehingu väärtus enne maksustamist 100 eurot ja valitsus kehtestab sellele tehingule 10%-lise maksu. Nüüd peab tehingu üks pool (kumb, see määratakse maksuseadustes), kui ta selle sooritab sama hinnaga, tasuma riigile lisaks 10 eurot maksudena. Sellega on sisuliselt tekitatud maksukiil (ing k *tax wedge*), kus see, mida tehingu üks pool saab, on erinev sellest, mida teine pool tasub. Nt kui üks tasub 110 eurot, siis teine saab 100 eurot. Kindlasti ei saa tehing olla mõlemale poolele enam sama kasulik kui ilma maksuta ja see võib jääda ka toimumata. Selle tulemusel mõlema osapoole olukord halveneb, st saamata jääb see kasu, mida nad oleks saanud selle tehingu sooritamisel. Seda olukorra halvenemist nimetataksegi efektiivsuskuluks, heaolukaoks, moonutuskuluks, tühikoormuseks või liigseks maksukoormuseks.

Seega efektiivsed on sellised maksud, mis sedalaadi mõjusid majandusotsustele minimeerivad, st et maksud oleksid majandusotsuste suhtes võimalikult neutraalsed. Täiesti neutraalseid makse praktikas rakendatakse vähe, kuna nad kalduvad olema ebaõiglased. Nt üks neutraalne ja täiesti efektiivne, st peaaegu et moonutustevaba maks oleks isikumaks. Selle korral peaksid kõik isikud tasuma riigile igal perioodil mingi kindla summa maksu, sõltumata nende tuludest, tarbimisest vms parameetritest. Kuna isiku enda käitumine tema maksukoormust ei mõjuta, saab järeldada, et see maks moonutusi ei tekita.

Loomulikult võib indiviid oma käitumist muuta ka seepärast, et tema kasutatav tulu isikumaksu tasumise tõttu nüüd alanevad ja ta peab hakkama nt rohkem pingutama, et endisele tulutasemele jõuda, kui ta seda soovib. Kuid sedalaadi käitumise muutuseid ei saa käsitleda moonutusena, sest maksumaksjate valikuid erinevate tegevuste ja kaupade vahel ei mõjutata. Selle illustreerimiseks sobib kindlasummalise (ing k *lump-sum tax*) isikumaksu ja klassikalise tulumaksu võrdlus. Nt kui indiviidi, kes väärtustab enam-vähem võrdselt nii tarbimist kui ka vaba aega, sissetulek on 1 000 eurot kuus ja talle kehtestatakse kindlasummaline maks, nt isikumaks 200 eurot, siis võib indiviid tööpoolest otsustada rohkem töötada, et nt vähemalt 1100 eurot teenida. See võimaldab tal ikkagi 900 eurot pärast maksu

---

<sup>2</sup> Pareto efektiivsus eeldab muidugi ka seda, et kellegi kolmanda olukord ei halveneks. Nt kui üks isik müüb teisele kaupa, mille hankimisel on tekitatud kahju kolmandale, mida pole kompenseeritud, siis võib selle kolmanda isiku olukord ikkagi halveneda ja tehing ei ole efektiivne. Aga lihtsuse huvides ja idee selgemaks edasiandmiseks on siin sellist võimalust ignoreeritud.

tasumist kätte saada. Tasub tähele panna, et antud juhul on indiviidi vähendanud nii tarbimist kui ka vaba aja kasutamist enam vähem samas mahu. Ta tarbib 100 eurot vähem (1 000 euro asemel 900) ja ka vaba aega on tal nüüd vähem, kuna ta teeb 100 euro väärtuses rohkem tööd (brutopalk tõusis 1 000 eurolt 1 100 euroni). See on kahe teguri tulemus. Esiteks kehtib eeldus, et selle indiviidi jaoks on tarbimine ja vaba aeg sama väärtusega<sup>3</sup>. Teiseks, kuna kumbagi hüve, ei tarbimist ega vaba aega, ei maksustatud, siis nende suhtelised hinnad ei muutunud ja indiviidi jaoks ei muutunud üks hüve teise suhtes eelistatumaks.

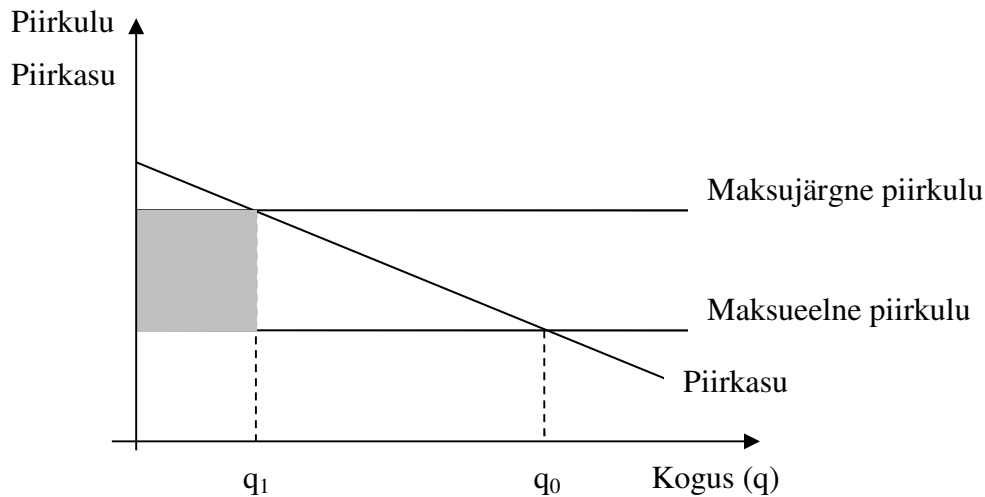
Milline olukord tekiks aga, kui kindlasummalise maksu asemel oleks kehtestatud 10%-line tulumaks? Nüüd selgelt on muudetud vaba aeg tarbimise suhtes odavamaks, sest vaba aja suurendamisel (st vähem töötades ja tarbides) kaotatakse 20% töötasu vähem kui ilma maksuta. Järelikult tulenevalt tarbimise kallinemisest (vaba aja suhtes) võib ta oma tulude suurendamise (ehk töötamise ja tarbimise) asemel neid hoopis vähendada, sest teenitud tulude eest saab nüüd vähem kaupa osta. Nt võib ta otsustada töötada niipalju, et teenib brutotasuna 900 eurot. Sellelt tulult saadakse 20%-lise maksuga kätte aga üksnes 180 eurot. Seega peaks maksumäärat veelgi suurendama, et kindlasummalise maksuga samaväärset tulu koguda. Seega selleks, et koguda mõlema maksuga samas mahu maksutulused, avaldatakse maksumaksja olukorrale palju negatiivsemat mõju tulumaksuga kui kindlasummalise maksuga. See erinevus mõõdabki maksustamise moonutuskulu.

Efektiivsuskao tekkemehhanismi näidatakse joonisel 2, kus on kirjeldatud tarbija käitumist graafilise osalise tasakaaluga mudeliga. Nõudluse ehk piirkasu<sup>4</sup> kõver näitab täiendava tarbitava toote eest saadavat täiendavat kasu (langeb kahanevuse seaduse tõttu), piirkulu kõver näitab täiendava tarbitava tootega kaasnevat täiendavat alternatiivkulu (st piirkulu). Enne maksu kehtestamist maksimeerib majandussubjekt oma heaolu ja valib koguse  $q_0$ , kuid kuna maksu kehtestamine antud tootele suurendab alternatiivkulu (selle toote saamiseks tuleb loobuda rohkem teistest toodetest), siis optimeeritakse käitumine punktis  $q_1$ . Efektiivsuskao mahtu mõõdab suurem valge kolmnurk, mis jääb piirkasu ja maksueelse piirkulu kõvera vahele, kuna see mõõdab heolumahtu, mille kaotab tarbija, kuid mida ei saa endale ka valitsus.

---

<sup>3</sup> See eeldus on tehtud analüüsi lihtsustamiseks, et kindlasummalise maksu mittemoonutuslikkus oleks ka intuiitiivselt mõistetav/jälgitav.

<sup>4</sup> Analüüsides maksudega kaasnevat heolukadu nõudlusteooria kaudu, eristatakse sageli tavalist nõudlust kompenseeritud nõudlusest. Milleks on see vajalik, loe huvi korral lisast 1.



Joonis 2. Maksude põhjustatud ebaefektiivsus ja maksutulud

Valitsuse maksutulused mõõdab hall nelinurk. Tarbija heaolu langeb lisaks sellele nelinurgale veel ka eelpool nimetatud kolmnurga võrra, kuna ilma maksuta oleks iga järgmise ühiku kasutamisel täiendav heaolukasv (vt piirkasu kõverat) suurem kui täiendav kulu (vt maksueelset piirkulu kõverat), kuid maksude tagajärjel on kulud “kunstlikult” kõrgemaks muutunud, mistõttu tarbijal pole otstarbekas neid ühikuid kasutada. Siinkohal tasub tähele panna, et efektiivsuskadu ei seostu mitte majandussubjekti heaolu vähenemisega üldiselt (see langeb maksude maksmisel alati, kui eeldame, et nende maksudega ei paku valitsus vastu midagi, mis heaolukao kompenseeriks), vaid selle osaga heaolu vähenemisest, mis ületab maksutulused.<sup>5</sup>

Sedalaadi maksukiile tekitavad enamus makse. Näiteks võiks ju oletada, et tulumaks ei tohiks eespool kirjeldatud moel maksukiilu tekitada, kuna otsest mõju kauba hinnale ei teki. Kuid tulumaks tekitab maksukiilu tööjõuhinna vahele. Teisisõnu, kui toote maks moonutab ressursside paiknemist kaupade tootmisel, siis tulumaks ning ka ühtlase määraga tarbimismaks moonutab majapidamiste valikuid oma ajaressursi paigutamisel töö- ja vaba aja vahel. Aga kui maksustada säästudes pealt teenitavaid tuluseid? See peaks olema neutraalne nii kaupade kui ka palgatulude suhtes. Kuid siiski mitte säästmisotsuste suhtes, kuna majapidamised teevad ka intertemporaalseid valikuid, st valikuid praeguse ja tulevase tarbimise vahel. Nt kui otsustatakse tuludest mingi osa säästa ja tarbida see hoopis tulevikus, siis on tehtud valik tulevase tarbimise kasuks. Kui säästudest teenitavad tulud on aga maksustatud, siis see loomulikult vähendab majapidamiste stiimuleid säästa. Kokkuvõttes,

<sup>5</sup> Seda, kuidas maksud takistavad ressursside efektiivset kasutamist, saab näidata veelgi üldisemalt, vt lisast 2.



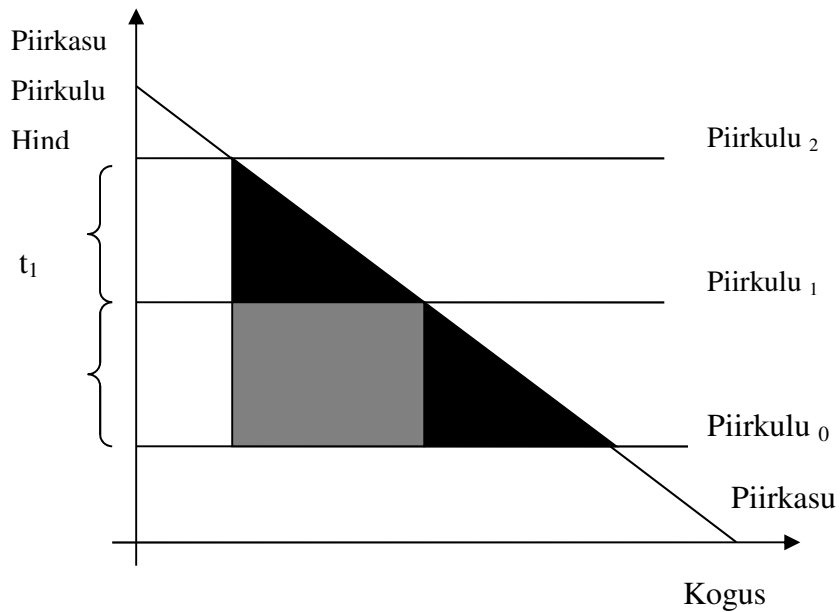
peaaegu kõik maksud moonutavad majanduses osalejate teatud valikuid ning tekitavad seeläbi ka ebaefektiivsust.

Maksustamise efektiivsuskulu analüüsidest pole sageli oluline niivõrd heaolukadu kokku mingi maksumäära taseme juures, vaid pigem heaolukao muutus maksumäära muutudes. Teisisõnu, sageli on vaja teada, kui suure täiendava efektiivsuskulu toob kaasa maksumäära kasv, veelgi täpsemalt – kui suur efektiivsuskulu tekib 1 täiendava euro kogumisel. Sellist efektiivsuskulu nimetatakse marginaalseks liigseks maksukoormuseks (ing k *marginal excess burden of taxation*, lühendatult sageli *MEB*). Vahel kasutatakse ka mõistet riigitulude marginaalne kulu (ing k *marginal cost of public funds*, lühendatult *MCPF*), mis sisuliselt mõõdab seda, kui palju 1 euro kogumine maksudena maksumaksjale tegelikult maksma läheb, st, et  $MCPF = 1 + \frac{\text{maksustamise efektiivsuskulu muutus}}{\text{maksutulude muutus}} = 1 + MEB$ .

Üldiselt saab välja tuua kolm seaduspärasust, millega tuleb arvestada, kui tõstetakse maksumäära:

- 1) Maksumäära kasvades maksutulud alguses kasvavad ning teatud punktist alates hakkavad vähenema.
- 2) Mida suurem on elastsus, seda suurem on efektiivsuskulu.
- 3) Maksumäära kasvades efektiivsuskao kasv suureneb eksponentsiaalselt.

Järgnevalt tõestatakse kõik väited, kasutades selleks joonisel 3 kajastatud graafilist mudelit. Alustades esimesest väitest, siis maksutulused maksumääraga  $t_0$  tähistab joonisel 3 hall nelinurk, maksutulused maksumääraga  $t_0+t_1$  tähistab valge ala piirkulu<sub>0</sub> ja piirkulu<sub>2</sub> vahel, mis on väiksem kui hall nelinurk. Seega maksutulud hakkavad teatud punktist langema, kuna maksu põhjustatud piirkulu kasv eeldab majandussubjekti heaolu maksimeerimiseks ka suuremat piirkasu, mis on võimalik üksnes koguse vähendamisel (mis lõppkokkuvõttes tähendab maksutulude kahanemist nullini teatud maksumäära tasemel).



Joonis 3. Maksu kehtestamise mõju

Teisest väitest on kõige lihtsam aru saada, kui kujutada ette täielikult mitteelastset (st vertikaalset) piirkasu kõverat. Sellisel juhul sellist kolmnurka, mis väljendab efektiivsuskulu, ei tekiks ja ka optimaalne kogus majandussubjekti jaoks ei väheneks. Sellistel tingimustel ka maksutulud ei hakka maksumäära tõstmisel langema, vaid kasvavad pidevalt maksumäära kasvades.

Kolmanda väite tõestamiseks tasub tähele panna, et maksumäära  $t_0$  korral mõõdab joonisel 3 efektiivsuskao mahtu piirkulu 0 ja piirkulu 1 vahel olev tume kolmnurk, kui aga maksumäära tõsta tasemele  $t_0+t_1$ , siis mõõdab efektiivsuskao mahtu juba terve tumendatud ala (sealhulgas hall nelinurk). Seega maksumäära tõstmisel  $t_1$  võrra suureneb efektiivsuskadu mitte enam väikese kolmnurga vaid suure trapetsi võrra. Järelikult maksumäära tõstmisel täiendava efektiivsuskao maht kasvab.

Teise ja kolmanda väite tõestamiseks olgu siinkohal toodud ka efektiivsuskao (kasutatakse nii lühendeid EB sõnast *excess burden* kui DWL sõnast *deadweight loss*) mõõtmise valem:

$$DWL = \frac{1}{2} \Delta p \Delta q \quad (1)$$

Valem baseerub lihtsal kolmnurga pindala arvutamise valemil, kus  $\Delta p$  tähistab maksu kehtestamise/tõstmise tulemusel tekkinud piirkulu kasvu, mille saab leida järgmiselt:  $t^*p$ , kus  $t$  tähistab maksumäära ja  $p$  esialgset piirkulu taset (tarbija jaoks hinnataset, kuna tema tasub

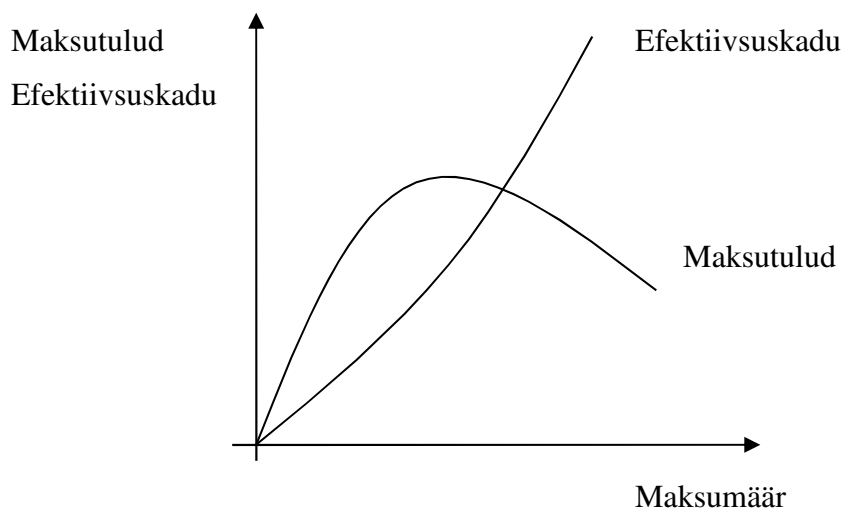
müüjale täpselt piirkulu ulatuses). Koguse muutust maksu kehtestamise/tõstmise tulemusel tähistab  $\Delta q$ .

Sageli on teada üksnes hinnanguline elastsuskoeffitsient, mitte aga koguste muutused. Seega oleks otstarbekas valem viia kujule, kus hinna ja koguse muutuste asemel oleks elastsuskoeffitsient. Elastsuskoeffitsient leitakse valemiga  $E = \frac{\Delta q}{q} \frac{p}{\Delta p}$ . Avaldades  $\Delta q$  ning asendades saadud tulemuse ning ka  $\Delta p = t \cdot p$  efektiivsuskao valemisse (1), lihtsustades seda veidi, on tulemus järgmine:

$$EB = DWL = \frac{1}{2} E t^2 p q \quad (2)$$

Valemist (2) on näha, et efektiivsuskadu suureneb maksumäära ruudu võrra, seega maksumäära kasvades kasvab efektiivsuskao maht eksponentsiaalselt. Lisaks, kuna valemis on ka elastsuskoeffitsient, siis on selgelt näha, et mida suurem on elastsus, seda suurem on efektiivsuskadu.

Eespool toodud seaduspärasused on kokkuvõtvalt esitatud joonisel 4, kus maksutulused mõõtev kõver on alguses positiivse tõusuga kuni teatud maksumäära taseme juures hakkab langema. Efektiivsuskadu mõõtev kõver on positiivse tõusuga, mis aga veelgi olulisem, kiirenevalt kasvav.



Joonis 4. Efektiivsuskao ja maksutulude muutus maksumäära muutudes

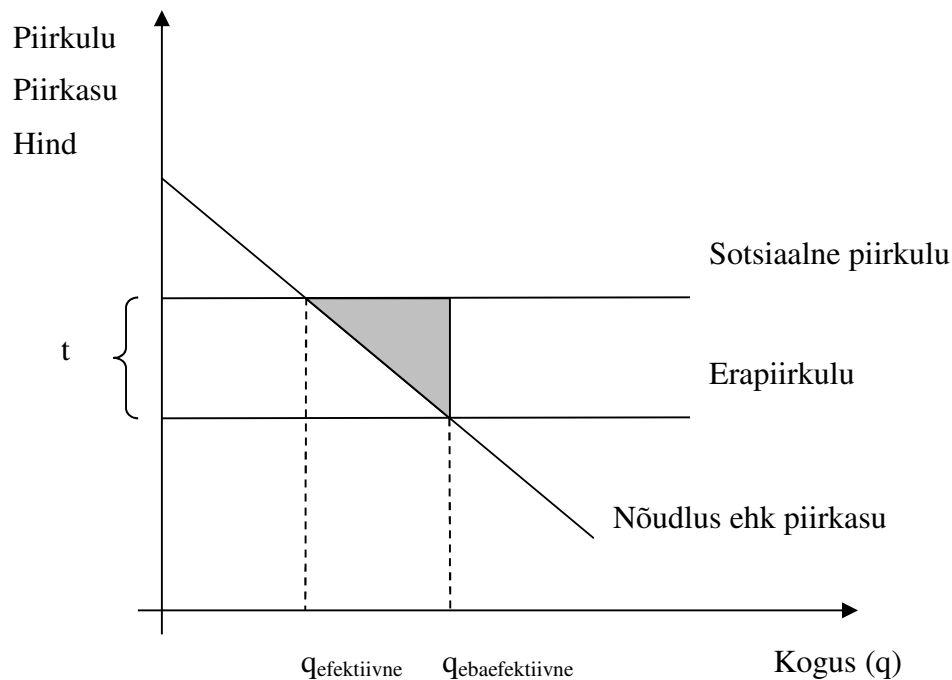
On mitmeid tegevusi, millede käigus majapidamised või firmad mõjutavad teiste majapidamiste või firmade heaolu. Kui see mõju heaolule kandub läbi turumehhanismi, pole tegemist ebaefektiivsusega. Näiteks kui nõudlus piima suhtes alaneb ja piima hind langeb,

halveneb piimatootjate ja piimasektorid töötavate indiviidide heaolu, paljud võivad ka ajutiselt oma töö kaotada. Jääb mulje, justkui piima vähem ostma hakanud inividid avaldasid negatiivset mõju piimasektoriga seotud indiviididele. Nii see tõesti on, kuid seda ei nimetata välismõjuks selle klassikalises mõttes, kuna hinnalangus on lihtsalt turu reaktsioon inimeste käitumisele, et tagada ressursside efektiivne kasutamine. Kui tarbijad hakkasid piima vähem ostma, sest on hakatud eelistama enam nt mahla, siis hinnalangus peegeldab lihtsalt seda, et seda toodet enam niipalju ei väärtustata ja selle tootmist tuleks vähendada.

Kuid teatud tegevustega avaldatakse teiste heaolule mõju väljaspool turumehhanismi. Selliseid mõjusid nimetatakse välismõjudeks (ing k *externalities*). Välismõjud võivad olla nii positiivsed kui ka negatiivsed. Positiivsete välismõjude korral avaldab tegevuse sooritaja teiste heaolule positiivset mõju, kuid tasu selle eest ei saa. Negatiivsete välismõjude korral avaldab tegevuse sooritaja teiste heaolule negatiivset mõju, kuid ei kompenseeri tekitatud kahju. Selline olukord viib aga mingi tegevuse nn „ülesooritamisele“ (negatiivsete välismõjude korral) või „alasooritamisele“ (positiivsete välismõjude korral).

Nt viibigu inividid A ja B rannas. Indiviid A soovib suitsetada sigaretti, ta saaks sellest kasu 2 eurot, st niipalju oleks ta maksimaalselt nõus maksma selleks, et saaks suitsetada. Ja nii palju vähemalt sooviks ta saada kompensatsiooniks, et loobuda suitsetamisest. Indiviidile B ei meeldi passiivne suitsetamine. Kui indiviidi A kõrval suitsetab, siis oleks B nõus talle tasuma maksimaalselt 5 eurot, et A ei suitsetaks rannas. Olgu inividid eri rahvustest ja na ei suuda omavahel suhelda, seega indiviid A suitsetab, saab kasu 2 eurot, ja indiviid B suitsetab passiivselt, kannab kahju 5 eurot. On ilmne, et tegemist on ebaefektiivse olukorraga, kuna oleks võimalik suurendada mõlema heaolu. Nimelt, kui nt B tasuks A-le 3 eurot, et A loobuks suitsetamisest, siis A olukord paraneb 1 euro võrra ( $3-2=1$ ) ja B olukord paraneks 2 euro võrra ( $5-3=2$ ). Seega kokku paraneks olukord ehk indiviidide heaolu 3 euro võrra.

Mis puutub siia maksustamine? Aga maksustamine lahendaks olukorra, st kui kehtestada õige maksumäär sigarettidele, siis A suitsetab üksnes juhul, kui tema heaolu paraneb rohkem kui B heaolu halveneb, st kui suitsetamine on efektiivne. Nt kui kehtestada maksumäär selliselt, et see peegeldaks sigareti tekitatav välismõju rahas ehk väliskulu (ing k *external cost*), st 5 eurot, oleks sigareti hind kõrgem kui kasu, mida A saab ja ta loobuks suitsetamisest. Selliseid makse, millega korrigeeritakse välismõjusid, nimetatakse ka Pigou maksudeks (ing k *Pigouvian tax*).



Joonis 5. Negatiivsed välismõjud ja ebaefektiivsus

Joonisel 5 on graafiliselt kujutatud negatiivsete välismõjude majanduslike tagajärgi. Kuna majandussubjekt hindab valiku tegemisel üksnes temale langevaid kulusid ja kasusid, valib ta punkti  $q_{\text{ebaefektiivne}}$ , kuna selles punktis on tema heaolu maksimeeritud. Kuid miks loetakse sellist käitumist ühiskonna seisukohast ebaefektiivseks? Ebaefektiivne on teatavasti olukord, kus on võimalik suurendada ühe majandussubjekti heaolu, ilma et kellegi teise heaolu langeks. Antud kontekstis tekibki olukord, kus osade majandussubjektide (kelle heaolu välismõjude tõttu langeb ehk kes on negatiivsete välismõjude nn kandjad) heaolu langeb sotsiaalse piirkulu ja erapiirkulu vahe võrra iga ühiku korral.

Samas nende heaolu, kes välismõjusid tekitavad, iga ühiku kasutamisel alates punktist  $q_{\text{efektiivne}}$  kasvab erapiirkulu ja piirkasu vahe võrra, mis on aga väiksem kui see, mille ulatuses nimetatud punktist paremale liikudes kahju tekitatakse. Järelikult, kui välismõjude kandja ja nende tekitaja saaksid omavahel kaubelda, siis oleks välismõjude kandja nõus välismõjude tekitajale maksuma/kompenseerima rohkem, kui välismõjude tekitaja saab täiendavat heaolu välismõjusid tekitava kauba tarbimisel. Selline kauplemine viiks koguse punkti  $q_{\text{efektiivne}}$ . Erinevatel põhjustel (peamiselt suurte tehingukulude tõttu) selline kauplemine pole reaalne.

Kui kehtestada välise piirkuluga võrdne maks, siis see suurendaks erapiirkulu sotsiaalse piirkulu tasemeni. Sellisel moel toimub välismõjude internaliseerimine, mis tähendab, et

välismõjud sisuliselt muudetakse erapiirkuludeks, kuna välismõjude tekitaja peab kompenseerima need mõjud maksu maksmisega, mistõttu oma heaolu maksimeerimiseks pole tal otstarbekas enam nii suurt kogust valida.

## **1.2 Õiglased maksud**

Maksustamiselased avalikud debatid keskenduvad enamasti õiglase maksustamise problemaatikale. Kõik on nõus, et maksusüsteem peab olema õiglane, samas on just selles valdkonnas võimatu ühest, st kõiki rahuldavat lahendust pakkuda. On küll erinevaid kontseptsioone, mille alusel maksusüsteemi õiglusele hinnanguid anda, kuid sageli jäävad ka need hinnangud väga abstraktseteks ja sõltuvad mitmetest eeldustest, mille kehtivuses ei saa kindel olla. See võimaldabki väga erinevaid maksupoliitilisi otsuseid rajada täiesti võrdväärselt arvestatavatele õigluse kriteeriumidele. Järgnevalt kirjeldatakse olulisemate õigluse kontseptsioonide üldpõhimõtteid.

**Horisontaalse õigluse** kontseptsioon nõuab, et oluliste omaduste poolest ühesuguseid inimesi tuleb maksustada võrdselt. **Vertikaalse õigluse** kontseptsioon nõuab, et oluliste omaduste poolest erinevaid inimesi tuleb maksustada erinevalt. Mõlemad kriteeriumid jätavad aga selgusetuks, mis on need olulised omadused. Sageli peetakse oluliseks omaduseks sissetulekut. Sel juhul, arvestades horisontaalset õiglust, peaks ühesuguse sissetulekute tasemega majapidamisi maksustama võrdselt, vertikaalse õigluse alusel aga erineva sissetuleku tasemega majapidamisi erinevalt. Samas, kas sissetulek on ikkagi kõige olulisem majapidamist iseloomustav omadus? Võib tekkida olukord, kus kahe majapidamise sissetulekud on küll võrdsed, kuid üks peab võrreldes teisega oluliselt rohkem selleks vaeva nägema. Kas ka sellisel juhul tuleks neid võrdselt maksustada? Ilmselt siiski mitte.

**Maksuohvri teooria** pakub kolm erinevat võimalust, kuidas peaks majapidamisi maksustama (vt Musgrave ja Musgrave, 1989):

- 1) absoluutselt võrdne ohver
- 2) proportsionaalne ohver
- 3) võrdne piirohver

Selle teooria raames lähtutakse indiviidi kasulikkuse tasemest, mitte sissetulekust. Teisisõnu määratlevad nimetatud kolm alternatiivi selle, kui palju iga individ peaks oma kasulikkusest ehk heaolutasemest riigile loovitama. Kõige lihtsama käsitluse järgi võib lisaks püstitada ka

kolm eeldust: (a) sissetulek ja kasulikkus on omavahel positiivselt seotud, (b) sissetuleku kasvades kasulikkuse kasv aeglustub ehk piirkasulikkus langeb ning (c) kõikide inimeste kasulikkuse funktsioon on identne. Kaks esimest on eeldused, mis võetakse aluseks enamustes analüüsid, mis on seotud tarbijate kasulikkusega. Kolmas eeldus on püstitatud esiteks analüüsi lihtsustamise eesmärgil. Lisaks, isegi kui funktsioonid pole identsed, on praktikas väga kulukas ja keeruline erinevate inimeste funktsioonide erinevusi määratleda. Samas teoreetilises plaanis võib sellest eeldusest ka loobuda.

**Absoluutselt võrdne ohver** tähendab, et maksude näol kaotsi läinud kasu oleks absoluutmahus võrdne kõikidele maksumaksjatele. See tähendab, et kui on näiteks kaks majapidamist, esimese kasulikkuse tase on 100 ühikut ja teisel 300 ühikut, siis tuleks neid maksustada sel moel, et mõlema kasulikkuse tase väheneb absoluutmahus sama palju, nt 20 ühikut.

Proportsionaalne ohver tähendab, maksustamisega esile kutsutud kasude vähenemine peab toimuma kõikidel võrdsel määral, nii et kasude suhe jääks võrdseks. Kasutades eespool toodud näidet, peaks maksustamise tulemusel langema mõlema majapidamise kasulikkus nt 20%, seega esimesel 20 kasulikkuse ühikut ja teisel 60. Selle tulemusel kasulikkuste suhe ei muutu, sest enne maksustamist oli see  $300/100=3$  ja pärast maksustamist endiselt  $240/80=3$ .

**Võrdse piirohvri** kohaselt tuleb maksukoormus jagada nii, et pärast maksude tasumist oleksid piirkasulikkused võrdsed. Seega kui eeldada identsed kasulikkusefunktsioonid, on pärast maksude tasumist majapidamiste kasulikkuse (ja ka sissetulekute) tasemed võrdsed. Kasutades eelmist näidet, siis on selge, et majapidamisel, kelle heaolutase on 300 ühikut, sissetuleku kasv 1 euro võrra toob vähem kasulikkust kui sellel, kelle heaolutase on 100 ühikut (see tuleneb ohvriteooria teisest eeldusest, vt eespool). Kui mõlema majapidamise kasulikkusefunktsioonid on identsed, siis järelikult on piirkasulikkused võrdsed ühel ja samal kasulikkuse- ja sissetulekute tasemel. Siit järeldubki, et sissetulekud tuleb viia samale tasemele.

Ohvriteooriate rakendamisel praktikasse tuleb tähelepanu pöörata sellele, et see tugineb kasulikkustel, mitte sissetulekutel. Nt kui proportsionaalse ohvriteooria korral peavad majapidamised loobuma proportsionaalselt võrdselt kasudest, siis ei tähenda see seda, et õiglane oleks proportsionaalne tulumaks. Maksumäärade kehtestamisel tuleb selle teooria alusel määrata kõigepealt kasulikkuse seos sissetulekutega (ehk kasulikkusefunktsioon) ja alles seejärel saab välja selgitada õiglased maksumäärad.

On veel kaks printsiipi, mida sageli soovitatakse maksusüsteemi kujundamisel aluseks võtta. Esiteks **ekvivalentsuse printsiip** (kasuekvivalentsus ja kuluekvivalentsus), mille alusel tuleks maksustada vastavalt maksutuludega finantseeritavatest avaliku sektori programmidest saadavale kasule. See võib aga osutuda väga ebaõiglaseks, sest tekib olukord, kus ei arvestata majapidamiste maksevõimega. Seetõttu räägitakse tihti ka **maksevõimelisuse printsiibist**, mille alusel need, kelle maksevõime on suurem, peaksid ka rohkem maksma. Maksevõimelisuse parimateks indikaatoriteks loetakse sissetulekuid ja väljaminekuid. Samas ei lahenda nimetatud indikaatorid eespool kirjeldatud probleemi erineva teenimisvõimega majapidamiste osas.

Kõik eespool nimetatud õigluse käsitlused on praktikasse rakendamise jaoks liialt abstraktseteks. Nt kui võtta maksevõimelisuse põhimõte, mida peetakse üheks kesksmaks õigluse käsitluseks maksunduse kontekstis, siis ei anna see selget vastust küsimusele, kui palju rohkem peaksid rikkamad vaesematest maksma. Lisaks, miks peaksid vaesed üldse maksma, kui nemad on pigem netotulusaajad (Kaplow 2008).

Õiglase maksustamise põhimõtetes on olulise jälje jätnud ka üldisemad moraaliteooriad ja poliitilised filosoofiad. Üheks võimaluseks on need sisu alusel jagada kolme suurde rühma: libertaanlus, utilitarism ja rawlsism. Libertaanliku suuna kaheks kõige suuremaks mõtlejaks võib peetakse John Locke'i kirjutisega *Two Treatise of Government* (1680-1690) ja Robert Nozick'i, kes avaldas 1974. aastal kirjutise *Anarchy, State, and Utopia*. Libertaanluse keskne idee seisneb üksikisiku vabaduses tagamises. See tähendab, et indiviididel on õigus sellele, et nende ellu ja valikutesse ei sekkutaks, vähemalt mitte seni, kuni nemad oma tegevusega teiste tegemistesse ei sekku. Nt Lock (1690, *Second Treatise, ch 5*) kirjutab järgmist: „*Though men as a whole own the earth and all inferior creatures, every individual man has a property in his own person; this is something that nobody else has any right to. The labour of his body and the work of his hands, we may say, are strictly his*“. Maksustamise kontekstis võib seda tõlgendada nii, et tulude ümberjaotamise eesmärgil maksustamine ei ole õiglane. Igal indiviidil on õigus enda Nozick (1974) väidab nt, et tulude ümberjaotamine on õigustatud üksnes isikute vabal tahtel. St rikkad indiviidid peaksid seda tegema vabatahtlikult, vastasel korral rikutakse isikute omandiõiguseid.

Analüüsides, kus on eesmärgiks leida optimaalne maksustamise viis, st võtta arvesse nii efektiivsuse kui ka õigluse aspekte, kasutatakse enamasti **sotsiaalse heaolu funktsioone**. Sotsiaalse heaolu funktsioon näitab, kuidas indiviidide individuaalsed heaolud formeervad ühiskonna heaoluks. Kõige lihtsam viis seda teha on indiviidide heaolud lihtsalt kokku liita, st



ühiskonna heaolu on indiviidide heaolude summa. Sellist sotsiaalset heaolu funktsiooni nimetatakse utilitaristlikuks heaolufunktsiooniks (ing k *utilitarian social welfare function*). Utilitarismi võibki pidada teiseks laiemaks lähenemiseks õiglase maksustamise uurimisel. Selle suuna tuntumateks esindajateks peetakse Jeremy Benthami (1823) ja John Stuart Milli (1863).

Mida tähendab see maksustamise jaoks? Lähtudes kahanevast sissetuleku piirkasulikkusest, st tüüpilisest majandusteadlaste püstitatud eeldusest, et iga täiendavalt saadav tuluhik annab üha vähem ja vähem heaolu juurde, tuleks utilitaristliku käsitluse kohaselt sissetulekute tasemed võrdsustada (kattub sisuliselt võrdse piirrohvi teooriaga). Idee on selles, et kui isiku A sissetulek on 1 000 eurot ja isiku B sissetulek 5 000 eurot, siis oleks otstarbekas võtta B-lt maksudena 2 000 eurot ja suunata see toetuste vm viisil A-le. Kuna see 2 000 euro on kahaneva piirkasulikkuse tõttu B-le väiksema väärtusega kui A-le, siis A ja B heaolu summa sellise tulude ümberjaotamise käigus paraneb. Tegelikult, kuna B võib maksustamisele reageerida ja tema maksustatav tulu võib oluliselt väheneda, nii suurt tulude ümberjaotamine pole ka utilitarismi põhjal otstarbekas.

Alternatiivseks üheks mõjukamaks 20. sajandist pärit käsitlus, antu kontekstis kolmas laiem lähenemine õiglase maksustamise probleemile, viitab sellele, et ühiskonna heaolu maksimeerimiseks tuleb indiviidide sissetulekud jaotada selliselt, et oleks maksimeeritud kõige madalamal heaolutasemel oleva inimese heaolu. Viimane pärineb Ameerika filosoofilt John Rawls (1999), kelle teooriad on oluliselt mõjutanud ka praktikas tehtavaid poliitilisi ja õiguslikke otsuseid. Rawlsi järeldus selle kohta, et igas situatsioonis on õiglane lahendus üksnes selline, mis ei halvendaks väikseima heaolutasemega osapoole heaolu, põhines „saladuseloori“ (ing k *veil of ignorance*) ja ratsionaalse valikute ideedel. Maksustamise kontekstis võib seda tõlgendada selliselt, et kui indiviidid on ratsionaalsed ning peavad tegema nt valiku, kas suurendada vaesema või rikkama elanikkonna maksukoormust, ning nad ise ei tea, kumba elanikkonna gruppi nad kuuluvad, suurendaksid nad rikkama elanikkonna maksukoormust.

### **1.3 Maksukoormuse jaotumine**

Kui oletada, et ühiskonnas on suudetud kokku leppida, milline on õiglane maksukoormuse jaotus, siis ollakse maksusüsteemi kujundamisel vastakuti järgmise väga keerulise probleemiga. Milliseid makse kasutada, et saavutataks soovitud jaotus. Probleem seisneb

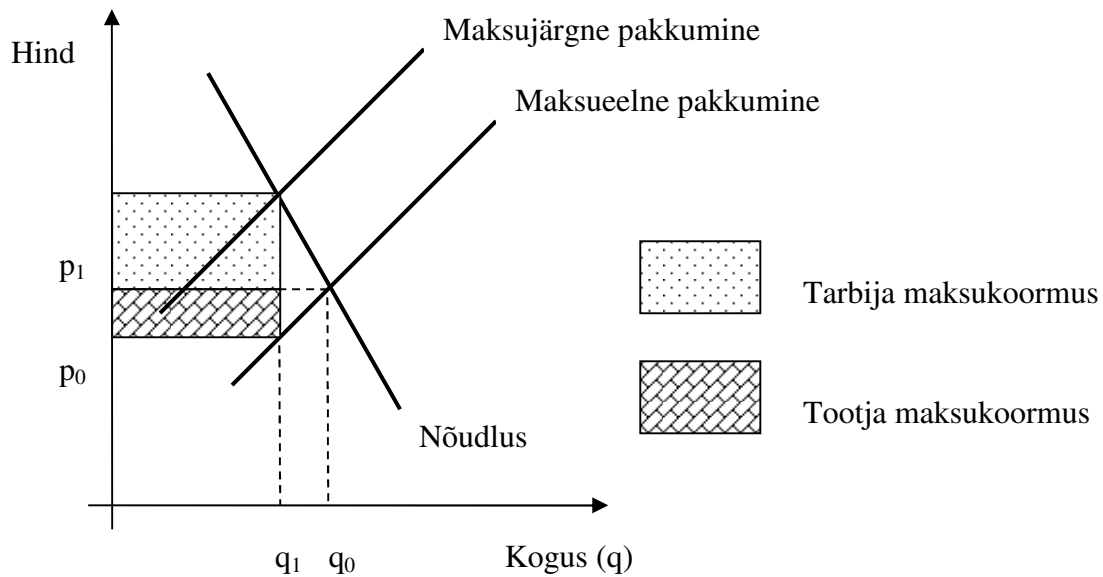
selles, et see, kes peab seaduse alusel maksu maksma, ei pruugi olla tegelikult selle maksukoormuse kandja, st majandusprotsessid võivad koormuse ümber jaotada.

Sedalaadi analüüse, kus püütakse tuvastada, kes lõppkokkuvõttes on pidanud koormust kandma, nimetatakse maksuintsidenti analüüsiks. Intsidenti analüüsile raames üldisemalt püütakse tuvastada riigi finantstegevuse toimet jaotusele. Sisuliselt on intsidenti analüüsi eesmärgiks välja selgitada ühe või mitme fiskaalpoliitilise meetme/programmi järgmised aspektid:

- 1) Mis on jaotusobjektiks, mida ümber jaotatakse?
- 2) Milliseid majanduses osalejaid ümberjaotamine puudutab?
- 3) Milliseid kasusid ja kahjusid saavad jaotuses osalejad?

Maksuintsidenti puhul võivad jaotusobjektiks olla sissetulek või vara; jaotuse kandjateks üksikisikud, majapidamised, tootjad jne. Maksuintsidenti analüüsi olulisus tuleneb seadusliku ja majandusliku intsidenti võimalikust erinevusest. Seadusjärgne või seaduslik maksuintsident tuleneb maksuseadustest, kuid tegelikult võib toimuda maksude ülekandmine (ing k *tax shifting*). Võib toimuda edasikandmine (ing k *forward shifting*), kui näiteks tootjad lükkavad maksukoormuse hindade tõstmisega tarbijate kanda, ja tagasikandmine (ing k *backward shifting*), kui näiteks tootjad ostavad tarnijatelt odavama hinnaga, lükates sellega maksukoormuse tarnijate kanda.

Maksu ülekandmise võimalused sõltuvad erinevatest elastsustest (nõudluse- ja pakkumise hinnaelastsused, tegurite asendamiselastsused jne). Täpsemalt, maksukoormuse jaotus turuosaliste vahel sõltub sellest, kui palju hind maksu tõttu muutub. Just läbi hinna jõuab maksukoormus maksumaksjani, st hind peegeldab hinna tasujale kulu (heaolu langus) ja hinna küsijale tulu (heaolu kasv). Nüüd, majandusteooriast on teada, et mida elastsem on pakkumine ja vähem elastsem on nõudlus, seda rohkem turuhind (koos maksuga) nõudluse või pakkumise muutudes muutub. Mida vähem elastsemad on mõlemad, nii nõudlus kui pakkumine, seda väiksem on koguse muutus. Tulenevalt sellest sõltub ka majanduslik maksuintsident nii toodete kui teguriturgudel nõudluse ja pakkumise elastsustest. Mida elastsem (mitteelastsem) on nõudlus ja mitteelastsem (elastsem) on pakkumine, seda suurem osa maksust on pakkujate (ostjate) kanda.



Joonis 6. Maksu mõju tasakaaluhinnale ja –kogusele

Allikas: Autori koostatud

Järgnevalt selgitatakse intsidentsianalüüsi olemust graafilise mudeliga joonisel 6, kus on kirjeldatud teatud toote turgu, kasutades nõudluse ja pakkumise kõveraid. Enne maksustamist on turul tekkinud tasakaal koguse  $q_0$  juures. Kui kaubale kehtestatakse maks, siis tootjate jaoks tootmiskulud maksu võrra suurenevad (eeldusel, et seaduslik intsident on pandud tootjatele) ja pakkumine väheneb. Tasakaaluhind tõuseb, nõutav kogus langeb ja uus tasakaalukogus tekib punkti  $q_1$ . Kui soovitakse teada, kes kannab maksukoormust, tuleks uut tasakaaluhinda võrrelda varasemaga. Tarbijad maksid enne maksu kehtestamist iga ühiku eest hinda  $p_0$ , kuid nüüd maksavad  $p_1$ , järelikult nende hindade vahele jääv ala mõõdab maksukoormust, mis jääb tarbija kanda (st iga ostetud kauba eest maksab tarbija selle vahe võrra rohkem). Tootjad saavad aga endise  $p_0$  asemel oma tootmiskulude katteks hinda  $p_2$ , seega tootjate kanda jääb nende hindade vahele jääv ala. Mustriiga tähistatud ala tähistab valitsuse kogutud maksutuluseid, kuid tegeliku koormuse hulka kuulub ka heaolukadu, mida käsitleti efektiivsuse teema juures.

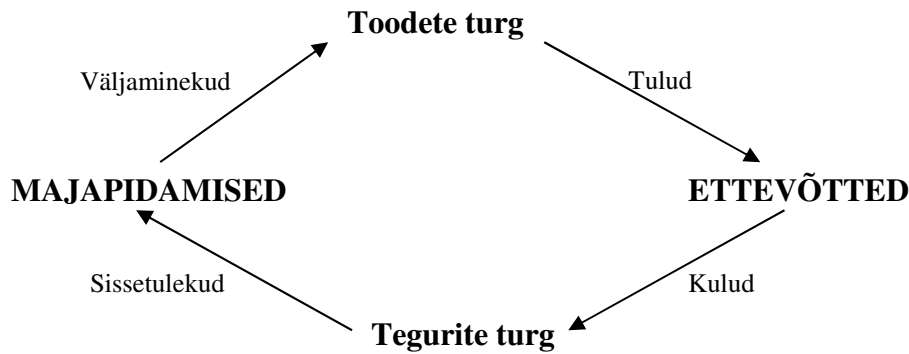
Maksuintsidenti analüüsi eesmärgiks on enamasti välja selgitada maksukoormuse jaotus indiviidide või majapidamiste vahel, mitte niivõrd firmade ja tarbijate vahel. Lõppkokkuvõttes saavad maksukoormust kanda ikkagi inimesed. Nt kui tuvastatakse, et tootemaks jääb ettevõtte kanda, sest ta ei tõstnud maksu võrra hinda ja sai seeläbi vähem kasumit, siis kannab maksukoormus ettevõtte omanik, kes on ka inimene.

Maksukoormuse jaotuse uurimisel majapidamiste vahel kasutatakse enamasti mõisteid proportsionaalne, regressiivne ja progressiivne. Proportsionaalne tähendab seda, et makstud maksude osakaal maksumaksja sissetulekust ei varieeru erinevatel sissetulekute tasemel. Progressiivse jaotuse korral kõrgema sissetulekuga maksumaksjad maksavad maksudena suurema osa oma tuludest ära, regressiivse puhul väiksema. Nende mõistete osas võib kohata erinevaid käsitusi. Nt õiguslikus vaates kasutatakse mõistet proportsionaalne maks siis, kui seadusejärgsed maksumäärad on samad kõikidele indiviididele, st see ei varieeru nt tulutaseme muutudes. Majanduslikus vaates lähtutakse eelkõige keskmisest või efektiivsest maksumäärast<sup>6</sup>, mis enamasti on kõrgem kõrgema tulutasemega maksumaksjatel tulenevalt erinevatest madalama tulutasemega maksumaksjatele kehtivatest maksusoodustustest ja maksuvabadest toetustest.

Maksuintsidentsi tuvastamise loogikast saab ülevaatliku pildi tulu-kulu ringkäigu mudeli baasil joonisel 7. Enamus maksudega maksustatakse tehinguid kas toodete turul (tarbimismaksud) või tegurite turul (tulumaksud). Turud on need kohad, kus selgub see, kes maks jääb pigem müüja või ostja kanda. Kui maksu kehtestamise tulemusel on toote hind kasvanud, siis majapidamine kannab maksukoormust toote ostmisel ning kui maksu tulemusel on mingi teguri müügist saadav tulu langenud, siis majapidamine kannab maksukoormust tegurite müümisel (nt tööjõu müümisel). Järelikult sõltub toodete maksustamisel ühe konkreetse majapidamise maksukoormus sellest (a) kui suured on tema kulutused maksustatavale kaubale ning (b) mil määral on tema sissetulekud seotud maksustatava kauba tootmisel tekkinud tegurituludega. Sellest tulenevalt, andes hinnangut maksukoormuse progressiivsusele/regressiivsusele, on vaja teada (a) nimetatud kulutuste osakaalu erinevate sissetulekute tasemetega majapidamiste kogusissetulekutest ja (b) nimetatud sissetulekute osakaalu erinevate sissetulekute tasemetega majapidamiste kogusissetulekutest.

---

<sup>6</sup> Neid mõisteid käsitletakse lähemalt tulumaksudele pühendatud peatükis.



Joonis 7. Maksud mõjutavad majapidamisi nii väljaminekute kui sissetulekute kaudu

Tegurite maksustamisel sõltub ühe konkreetse majapidamise maksukoormus sellest (a) kui suured on tema sissetulekud maksustatava teguri müügist ning (b) kui suured on tema kulutused kaupadele, mille tootmisel kasutatakse maksustatavat tegurit. Analoogiliselt toodete maksustamisega, andes hinnangut maksukoormuse progressiivsusele/regressiivsusele, on vaja teada (a) nimetatud sissetulekute osakaalu erinevate sissetulekute tasemetega majapidamiste kogusissetulekustest ja (b) nimetatud kulutuste osakaalu erinevate sissetulekute tasemetega majapidamiste kogusissetulekustest.

Üldiselt eeldatakse intsidentsi analüüsides, eriti kui eesmärgiks ongi koormuse tuvastamine majapidamiste vahel, et koormuse kandjaks on majapidamised. Teisisõnu eeldatakse, et tarbimismaksude koormust kannavad ostjad ehk majapidamised ja tulumaksude koormuse kandjad on tegurite (tööjõu, kapitali) müüjad ehk samuti majapidamised. Seega kannavad maksukoormust majapidamised kas väljaminekute või sissetulekute kaudu.

Kui see eeldus ära kaotada ja eeldada mingil põhjusel hoopis, et nt tulumaksu kannavad ettevõtted (nt kuna töövõtjad on väga mobiilsed), siis lõpliku maksukoormuse kandja tuvastamine on hoopis keerulisem. Ettevõtted võivad selle koormuse lükata enda toodetud toodete tarbijatele kõrgema hinna kaudu, aga võivad selle lükata hoopis oma tarnijatele, st teistele ettevõtetele, kes omakorda kas võivad selle oma töötajate palkadesse või oma tarbijatele edasi lükata. Kuid kui põhieesmärk on tuvastada maksukoormus majapidamiste vahel ja pole kindlaid tõendeid selle vastu, et see osa koormusest, mis jäi ettevõtte kanda, oleks oluliselt erinev proportsionaalsest jaotusest, on mõistlik piirdudagi selle osa jaotuse analüüsimisega, mis jääb majapidamiste kanda.

Tuginedes eelpool toodud mudelile ja selle järel toodud loogikale ning lisaks ka teatud eeldustele, saab teatud maksuliikide puhul nende intsidentsi kohta teha järgmisi üldistavaid järeldusi (vt Musgrave ja Musgrave, 1989):

- 1) tarbimismaksude jaotus on regressiivse iseloomuga (eeldusel, et suurema sissetulekuga inimesed tarbivad oma sissetulekust väiksema osa kui madalama sissetulekuga inimesed);
- 2) kapitalimaksude jaotus on progressiivse iseloomuga (eeldusel, et suurema sissetulekuga inimestel moodustavad kapitalitulud suurema osa sissetulekust kui madalama sissetulekuga inimestel);
- 3) tööjõumaksude jaotus on regressiivse iseloomuga (eeldusel, et madalama sissetulekuga inimestel moodustavad tööjõutulud suurema osa sissetulekust kui suurema sissetulekuga inimestel).

Maksuintsidentsi osalise tasakaaluga (ing k *partial equilibrium*) mudelites analüüsitakse maksu mõju üksnes ühel turul. Selliste mudelite atraktiivsus tuleneb nende lihtsusest, kuid see on õigustatud ainult juhul, kui on tegemist väga väikese turuga, kus toimuv ei mõjuta oluliselt teisi turge. Kui tegemist on suure turuga, võib osalise tasakaalu analüüsiga piirdumine viia väga ekslikele tulemustele. Näiteks maksustades kaupa X, siis kauba X hind tõenäoliselt tõuseb ja tasakaalukogus langeb. Kui kauba X turg on väga suur, siis nimetatud sündmused võivad suurendada nõudlust näiteks kaubale Y (kui tegemist on kauba X asenduskaubaga), mistõttu kauba Y hind ka tõuseb. Seega kannavad osa maksukoormusest kauba Y tarbijad. Selliste mõjude analüüsimiseks ei piisa aga osalise tasakaaluga mudelitest. Kasutatakse üldise tasakaaluga (ing k *general equilibrium*) mudeleid. Teise näitena osalise tasakaaluga mudelite piiratud võimest anda adekvaatseid tulemusi olgu toodud tubakaaktsiisi suurendamise mõjude analüüs. Kui tubakahind tõuseb, langeb tubakanõudlus ning farmerid, kes tegelesid seni tubaka kasvatamisega, võivad leida, et hoopis tulusam on ehk kasvatada puuvilla. Kui puuvilla pakkumine kasvab, siis selle hind langeb, tekitades kahju neile, kes juba tegelevad puuvilla kasvatamisega. Seega puuvillakasvatajad kannavad samuti osa tubakamaksu koormusest.

Üldisemalt, kui maks kehtestatakse sektorile, mis on „suur“ võrreldes majandusega, siis analüüsides maksu tagajärgi üksnes sellel konkreetsel turul, ei pruugi olla piisav. Et arvestada erinevate turgude omavahelisi seoseid, kasutataksegi üldise tasakaalu mudeleid. Sedalaadi mudelid, erinevalt osalise tasakaaluga mudelitest, annavad selgema pildi ka sellest, kes tegelikult maksu kannavad. Näiteks kui osalise tasakaaluga mudelis jõutakse järeldusele, et

teatud osa koormusest kannavad tootjad, siis tekib küsimus, et kes need tootjad ikkagi on. Näiteks kui valitsus soovib „karistada“ tubakasektorit, kuna nende toodang kahjustab inimeste tervist, siis tegelikkuses ju makse maksavad ikkagi inimesed, mitte tubakasektor. Tubakatootjate hulgas on nii firmade omanikke, kes finantseerivad kapitaliostu; farmereid, kes omavad maad, millel tubakat kasvatatakse; töölisi, kes töötavad tehastes jne. Maksukoormuse jagunemine nende gruppide vahel on tihti väga tähtis ja üldise tasakaalu analüüs võimaldab seda paremini selgitada.

Eelnevast (st kogu intsidentsi teemat käsitlevast alaost) saab välja tuua järgmised üldistused:

- 1) maksukoormuse jagunemine turuosaliste vahel ei sõltu pikal perioodil sellest, kummal poolel on seaduslik kohus maksu tasuda;
- 2) väga mobiilsete tegurite (kapital, tööjõud) pakkujatel on võimalik maksukoormus lükata tegurite ostjate kanda (tegurid liiguvad madalalt/mittemaksustatud piirkonda/majandussektorisse);
- 3) väga immobiilsete tegurite (maa, tööjõud) omanikud peavad sageli kandma kogu maksukoormuse;
- 4) toodetele, millel on palju asendustooteid või millede nõudlus on mingil muul põhjusel väga hinnatundlik, kehtestatud maksud jäävad pakkujate kanda (kas omanikele läbi vähenenud kasumite või tegurite pakkujatele läbi madalamate teguritulude);

## 2. TULUDE MAKSUSTAMINE

Kaasajal on tulumaksudest kujunenud üks klassikalisemaid maksusüsteemi komponente, milleta maksusüsteemi ette kujutada on keeruline. Kui kaasaja maksustamise ajalugu ulatub 13. sajandisse, siis tulumaksu hakati rakendama alles 18. Sajandi lõpus, USAs nt alles 19. Sajandi teises pooles. Kõige üldisemas vaates võib öelda, et kõiki makse kogutakse tuludelt, sest ka tarbimismaksude tasumiseks peavad inividid enne tarbimistehingute tegemiseks teenima tulusid, mida tarbimiskaupadele kulutada. Kuid kitsamas vaates saab siiski eristada tulumakse teistest maksudest, kuna nende maksuobjektiks on füüsiliste ja juriidiliste isikute tulu.

### Maksuobjekt

Tulumaksu korral on maksuobjektiks saadud tulu. Tulu defineeritakse klassikaliselt Haig-Simonsi järgi nii: üksikisiku tulu on tarbimises kasutatud õiguste turuväärtuste ja omandiõiguste kogumi väärtuse summa. Teisisõnu, sisuliselt koosneb tulu üksikisiku tarbimisest ja tema varade juurdekasvust.

Kõik tulud, mida isikud teenivad, saab suures vaates jagada kaheks: passiivne tulu ja aktiivne tulu. Passiivse tulu teenimiseks ei tehta tööd ega tegeleta ettevõtlusega selle klassikalises mõttes, vaid seda teenitakse enda omanduses oleva vara pealt. Näiteks kui keegi ostab maad 10 000 euroga ja müüb selle hiljem maha 15 000 euroga, on ta teeninud passiivset tulu 5 000 eurot. Enne müüki võis ta seda vara ka välja rentida, saadud renditulu on samuti passiivne tulu. Ka dividenditulu võib lugeda passiivseks tuluks. Passiivset tulu nimetatakse „peenemalt“ ka kapitalituluks ja nende pealt makstavaid makse kapitalimaksudeks. Kapitalitulu võib teisiti defineerida ka kui säästudel teenitud tulu. Seega kõik tulud, mis pole tööjõu müügist teenitud palgatulu, võib kõige lihtsama käsitluse kohaselt liigitada kapitalituluks<sup>7</sup>.

Kõige levinumaks maksuobjektiks ja suurimaks tuluallikaks on tööjõutulu, mida isikud teenivad enda tööjõu müügist. Töötulu pealt arvestatavaid makse nimetatakse tööjõumaksudeks. Tööjõutulu on aktiivne tulu, kuna selle teenimiseks peavad isikud tegema tööd. Tööjõutulu on lihtsam maksustada kui kapitalitulu, kuna kapital on mobiilsem ja võib kõrgete maksude eest nõ „põgeneda“. Nt võib kinnisvara omanik, keda ei rahulda liiga kõrge kinnisvara maksukoormus ühes riigis, müüa vara ja investeerida teise riiki, ilma et peaks

---

<sup>7</sup> Teatud käsitlustes eristatakse kapitalitulusid portfooliotuludest, kus viimase alla liigitatakse dividenditulud ja intressitulud ning passiivseks tuluks loetakse eelkõige tulusid kinnisvarast ja omanikutulusid ettevõtlusest, milles isik ise aktiivselt ei osale.



vahetama enda elu- ja töökohta. Töötajad peaksid maksu eest „põgenemiseks“ vahetama üldjuhul ka töö- ja elukohta, mistõttu maksutõusudele nad nii tundlikult ei reageeri.

Tulumaksusüsteemid võib kõige üldisemas plaanis jagada kaheks: sünteetiline tulumaks (ing k *synthetic income tax*, või *comprehensive income tax*) ja analüütiline või šedullitulumaks (ing k *analytic or schedullar income tax*). Teise alla liigitub duaalne tulumaks (ing k *dual income tax*). Sünteetilise süsteemi korral maksustatakse kõiki tululiike ühtse määraga. Nt kui kehtib astmeline tulumaks, siis liidetakse kokku indiviidi kõik tulud ja paigutatakse tulumaksumäär määratlemiseks indiviid vastavale tuluastmele. Analüütilise, nt konkreetsemalt duaalse süsteemi kohaselt, maksustatakse kapitali- ja tööjõutulused erinevalt. Duaalset süsteemi rakendavad enam Põhja-Euroopa riigid, kus tööjõutulused maksustatakse astmelise tulumaksuga ja kapitalitulused proportsionaalse maksumääraga. Kesksed argumendid duaalse tulumaksusüsteemi kasuks on järgmised:

- 1) Sünteetilise tulumaksu kohaselt rakenduvad astmelise tulumaksu korral kapitalituludele erinevad piirmaksumäärad, mis moonutab turgu, duaalses süsteemis rakendub üldjuhul kõikide indiviidide kapitalituludele üks ja sama piirmaksumäär.
- 2) Sünteetilises süsteemis maksustatakse füüsiliselt kapitalilt teenitud tulused kõrgemalt kui inimkapitalilt teenitud tulused, duaalses süsteemis, kus kapitalituludele kehtib üldjuhul astmelise maksusüsteemi korral kõige madalama astme maksumäär, on võimalik seda nn ebaõiglust korrigeerida.
- 3) Optimaalse maksustamise põhimõtete kohaselt tuleks moonutuskulu minimeerimiseks kõrgemalt maksustada vähemmobiilseid tootmistegureid, seega tööjõudu, mida duaalses süsteemis on võimalik teha.

### **Maksubaasi kujundamine**

Ühelt poolt on tulumaksusüsteemid üldjuhul kujundatud täitma eelkõige fiskaalset funktsiooni, st koguma riigikassasse tulused. Sellest vaatenurgast on maksusüsteemi kujundaja jaoks põhiküsimuseks see, kuidas koguda riigikassasse vahendeid selliselt, et see moonutaks majandust kõige vähem. Teisisõnu peaks tulumaksusüsteem soodustama majanduskasvu ning olema võimalikult neutraalne, st võimalikult vähe mõjutama isikute majandusotsuseid.

Teiselt poolt on tulumaksusüsteemidest kujunenud ühed peamistest instrumentidest, millega püütakse täita tulude ümberjaotamise funktsiooni sotsiaalse õigluse tagamiseks. Esiteks toimub selle funktsiooni täitmine läbi riigikassa, sest kaasaja riikide üheks suurimaks

kuluallikaks on sotsiaalne kaitse, mida kaudselt<sup>8</sup> finantseeritakse ka tulumaksuga. Teiseks on tulumaksusüsteemi ennast püütud kujundada selliseks, et see vähendaks tulutasemete erinevusi maksumaksjate vahel. Täpsemalt on enamus riikides rakendatavad tulumaksusüsteemid progressiivsed, mis tähendab seda, et kõrgemat tulu teenivad maksumaksjad maksavad oma tulust suurema osa maksuna riigile kui väiksemat tulu teenivad maksumaksjad. Progressiivsuse saavutamiseks on üheks võimaluseks rakendada mittelineaarset ehk astmelist tulumaksu, mille kohaselt seaduslik maksumäär on erinevatel tulutasemetel erinev. Samas rakendavad mitmed riigid ka teatud vormis lineaarset tulumaksu, kus maksumäär on konstantne, kuid tulust tehtavad mahaarvamised (ing k *deductions*) võivad muuta maksusüsteemi progressiivseks.

Lisaks fiskaalsele ja tulude ümberjaotuse funktsioonile kasutatakse tulumaksu ka turge korrigeeriva instrumendina. Üks levinumaid viise selle teostamiseks on võimaldada maksukohustuse arvestamisel tulust mahaarvamisi sõltuvalt sellest, milliseid kulutusi on isikud teinud. Nt on väga levinud võimaldada eluasemega või hariduse omandamisega seotud kulud tulust maha arvata.

Lisaks tulust mahaarvamistele kasutatakse maksubaasi kujundamisel ka erinevaid maksuvabastusi (ing k *tax exemptions*). Täpsemalt võidakse määratleda summa, seda nii kõigile maksumaksjatele ühtemoodi kui ka teatud tunnustest lähtuvalt erinev summa, mille ulatuses maksumaksja tulu on maksust vabastatud. Nt rakendatakse paljudes riikides maksuvaba miinimumi skeemi, mille kohaselt teatud ulatuses on kõikide maksumaksjate tulu maksuvaba<sup>9</sup>, mis muudab automaatselt ka muidu proportsionaalse tulumaksu progresseeruvaks, kus kõrgema tulutasemega indiviidide tulust moodustab maksukohustus suurema osa kui madalamat tulu saavatel indiviididel. Samas võidakse teatud tunnustele vastavatele isikutele anda suuremaid maksuvabastusi, nt lastega maksumaksjale iga lapse pealt mingi summa ulatuses, mis ühelt poolt täidab tulude ümberjaotuse funktsiooni, kuid teiselt poolt signaaliseerib ka seda, mida ühiskonnas kõrgelt väärtustatakse.

Maksukrediit on kolmas instrument maksubaasi kujundamisel, mis seisneb selles, et juba välja arvestatud maksukohustust lubatakse teatud mahu vähendada, kui maksumaksja vastab teatud tingimustele. Ka siin võib selleks tingimuseks olla nt laste olemasolu või teatud

---

<sup>8</sup> Kaudselt selles mõttes, et tulumaksud, erinevalt nt sotsiaalkindlustusmaksudest, üldiselt ei ole nõ „märgistatud“, millele teda kulutatakse.

<sup>9</sup> Eesti tulumaksuseaduses nimetatakse seda küll mahaarvamiseks, kuid levinumalt klassikalises mõttes on tegemist maksuvabastusega. Mahaarvamiste all mõeldakse üldjuhul kulude mahaarvamist.

tasemest madalam tulu. Maksukrediit võib olla piiratud, kus selle maht on maksimaalselt võrdne maksukohustusega, kuid teatud süsteemides võib see ka seda ületada, kus maksumaksjale tasutakse reaalselt tasu, kui ta maksukrediidi saajaks liigitub.

Millest lähtuvalt ja millises vormis eespool nimetatud mahaarvamisi, maksuvabastusi ja maksukrediite rakendatakse, on riigiti mõistagi erinev ja sõltub nii maksusüsteemi ajaloolistest, kuid ka päevapoliitilistest aspektidest. Samas väljendavad need üldjuhul ühiskonnas kõrgelt hinnatud ja kaitstavaid väärtuseid, mille levikut läbi tulumaksusüsteemi soodustatakse.

## **Maksumäärad**

Kui maksubaas on seadustega fikseeritud, siis lõpliku maksukohustuse maksumaksja jaoks ja maksutulu riigi jaoks määravad maksumäärad. Maksumäärasid on erinevaid, kuid üldjuhul mõeldakse maksumääradest rääkides seaduslike maksumäärasid (ing k *statutory tax rate*), st neid, mis on seadustes fikseeritud. Kui tulumaksusüsteem on proportsionaalne, siis rakendatakse peamiselt ühte maksumäära. Kui süsteem on progressiivne, siis on seaduses fikseeritud erinevad maksumäärad erinevate tulutaseme vahemike jaoks, kus kõrgematel tulutasemetel rakendatakse ka kõrgemaid maksumäärasid.

Juriidilistes käsitlustes opereeritakse enamasti seaduslike maksumääradega, kuna siis on sageli eesmärgiks tuvastada mingite konkreetsete juhtumite või tehingute puhul erinevate osapoolte õigused ja kohustused. Kui soov on analüüsida või lihtsalt mõista tulumaksusüsteemi laiemalt, annavad seaduslikud maksumäärad väga vähe informatsiooni. Näiteks võivad kaks sama tulutasemega maksumaksjat maksta väga erinevas mahus tulumaksu, kuigi mõlemale kehtib maksumäär 21%, sest ühel on võimalik oma tulust teha mahaarvamisi ja teisel mitte.

Seega seaduslikud maksumäärad üksi ei võimalda hinnata tulumaksusüsteemi olemust või võrrelda seda teiste riikide süsteemidega. Selleks on vaja laiemat nn „pilku“, mis arvestaks ka erinevate maksuvabastuste ja mahaarvamistega. Selleks kasutatakse erinevaid tuletatud maksumäärasid, nagu keskmine maksumäär (ing k *average tax rate*), efektiivne maksumäär (ing k *effective tax rate*) või piirmaksumäär (ing k *marginal tax rate*). Nii keskmine kui efektiivne maksumäär on olemuselt samad, need väljendavad maksukohustuse osakaalu mingil kujul defineeritud tulust, seda kas konkreetse indiviidi jaoks või keskmiselt. Keskmine maksumäär väljendab maksukohustuse osakaalu maksustatavast tulust (ing k *taxable income*)

ehk tulult, millelt on maha lahutatud mahaarvamised ja maksust vabastatud tululiigid<sup>10</sup>. Efektiivne maksumäär aga mõõdab maksukohustuse osakaalu kogutulust, seega väljendab see sisuliselt tegelikku maksumäära.

Nii efektiivset kui ka keskmist maksumäära saab leida iga indiviidi jaoks eraldi. Nt OECD avaldab keskmisi maksumäärasid erineva tulutasemega indiviidide, aga ka teiste tunnuste, nt kas individ elab üksi või mitte, lõikes. Näiteks kui arvutada keskmine või efektiivne maksumäär erineva tulutasemega indiviidide jaoks, saab hinnata, kas tulumaksusüsteem on progresseeruv, regresseeruv või proportsionaalne. Esimesel juhul kõrgema tulutasemega indiviidide jaoks on maksumäär kõrgem, teise puhul madalam ja kolmanda puhul võrdne madalama tulutasemega indiviididega võrreldes.

Efektiivset maksumäära arvutatakse sageli tööjõu, kapitali ja tarbimise lõikes agregeeritud andmete alusel. Nt tööjõu efektiivse maksumäära leidmiseks jagatakse kõik tööjõu pealt kogutud maksutulud tööjõu kogukuludega. Vahel kasutatakse ka terminit kaudne maksumäär (ing k *implicit tax rate*), mis olemus on sama, mis efektiivne maksumäär, st see väljendab tegelikku maksumäära.

Piirmaksumäär väljendab seda osa järgmisena teenitud eurost, mis tuleb maksuna riigile loovutada. See määr pakub erilist huvi majandusteadlastele, kuna see väljendab seda, kui võrd tulumaksusüsteem pärsib isikute motivatsiooni täiendavaid tulusid teenida. Nt kui piirmaksumäär on 90%, siis sisuliselt puudub isikul motivatsioon tulusid suurendada, sest igast täiendavast teenitavast eurost saadakse endale üksnes 10 senti. See on ka üheks peamiseks põhjuseks, miks paljud ökonomistid soovivad proportsionaalset tulumaksu astmelisele, sest viimase korral rakendatakse kõrgematel tulutasemetel suhteliselt kõrgeid piirmaksumäärasid, mis avaldavad olulist mõju indiviidide majandusotsustele.

### **Maksumaksjad ja maksukoormus**

Tulumaksu maksavad nii füüsilised kui juriidilised isikud, kusjuures sageli on juriidilised isikud füüsiliste isikute tulumaksu kinnipidajad. Füüsiliste isikud peavad tasuma makse nii kapitalituludelt kui tööjõutuludelt. Esimene hõlmab ka füüsilise isiku ettevõtlustulusid, aga ka renditulusid kinnisvarast või tulusid finantsinvesteeringutelt (laenud, väärtpaberite ost-müük). Juriidilised isikud maksavad enamus riikides tulumaksu teenitud kasumitelt ja omanikele

---

<sup>10</sup> Olgu märgitud, et Eesti tulumaksuseaduses mõistetakse maksustatava tulu all maksumaksja tulusid enne mahaarvamiste maha lahutamist. Lisaks, vahel võib kohata ka käsitlusi, kus keskmise maksumäära all mõeldaksegi makstavate maksude suhet tulusse koos hilisemate mahaarvamiste ja vabastustega

makstavatelt dividendidelt, aga ka oma töötajatele tehtud soodustustelt, sest viimane on sisuliselt varjatud töötasu maksmine.

Palgatuludelt tasutavad füüsiliste isikute maksud on sageli kinnipeetavad maksud, st neid maksavad riigile tööandjad, kes peavad need oma töötajatele makstavast töötasust kinni, tasudes töötajatele maksu võrra väiksemat tasu ehk puhas- või netotasu. Seda rolli võivad täita nt Eesti tulumaksusüsteemis ka füüsilised isikud, kui nad tegelevad ettevõtlusega ja on palganud endale abiks teisi füüsilisest isikust töötajaid. Maksude kinnipidamise tava tagab administratiivse lihtsuse, kuna tööandjaid on vähem kui töötajaid ja seetõttu on maksude tasumist ka lihtsam kontrollida, kui teha seda iga töötaja puhul eraldi. Lisaks teeb see maksumaksmise lihtsamaks ka maksumaksjate jaoks. Füüsiliste isikute kapitalimaksud peavad isikud üldjuhul ise välja arvestama, deklareerima ja riigile tasuma.

Maksusüsteemi kujundamisel on üheks võtmeküsimuseks see, kuidas erinevate isikute vahel maksukoormus ära jaotada. Kuna tulude ümberjaotuse funktsiooni täitmiseks tuleks jätta suurem maksukoormus kõrgema maksevõimega isikute ja väiksem koormus väiksema maksevõimega isikute kanda, siis on tulumaksusüsteemid valdavalt kujundatud progressiivseteks, kus sissetuleku kasvades kasvab ka keskmine ja efektiivne maksumäär. Isegi riikides, kus rakendatakse juriidilises mõttes proportsionaalset tulumaksu, on süsteem tervikuna enamasti progressiivne, sest teatud osa tuludest on kõigil maksuvaba. Paljud tuludest mahaarvamise võimalused ning ka maksuvabad riigipoolsed toetused teatud elatustasemest allpool asuvatele isikutele suurendavad tulumaksu progressiivsust veelgi.

Väide, mille kohaselt on tulumaks üldjuhul progressiivse jaotusega, eelduseks on see, et maksukoormust kannavad maksukoormuse seaduslikud kandjad. Ehk teisisõnu eeldatakse, et kui kellegi palgatulu on 1 000 eurot ja sellest peetakse kinni 200 eurot, siis ka ilma tulumaksuta oleks selle isiku palgatulu 1 000 eurot. Tegelikkuses võivad maksud isikute majandusotsuseid oluliselt mõjutada ja palgatase koos ja ilma maksuta võib olla oluliselt erinev. Nt ilma maksuta võib tööandja olla valmis maksta töötajale 1000 euro asemel 800 eurot, mis sisuliselt tähendab seda, et maksukoormus langes tegelikult täies ulatuses tööandja kanda, millest ta maksu kaotamisel vabaneb.

See, kas palgatase ilma maksuta on 800 või 1000 või jääb kuhugi vahepeale, sõltub töötaja ja tööandja vahelisest kokkuleppest, seda seadustega otseselt mõjutada ei saa. Majandusteadlased kasutavad selle protsessi selgitamiseks ja analüüsimiseks elastsuse ehk reageerimistundlikkuse kontseptsiooni. Nad väidavad, et mida reageerimistundlikum on töötaja palgamäära suhtes, ja mida vähem reageerimistundlikum on tööandja tööjõuhinna

suhtes, seda lähemale 1 000 eurole oleks ilma maksuta kokkulepe sõlmitud. Kui aga töötaja on vähetundlik ja tööandja tundlik, siis oleks kokkulepitud palk kaldunud lähemale 800 eurole.

Üldiselt pole töötajad tulumaksust tuleneva palga muutuse suhtes väga tundlikud, sest alternatiiviks on töötada vähem või loobuda üldse töötamisest. Viimast küll enamus inimesi endale lubada ei saa, ka vähem töötamine võib indiviidile olla ebameeldiv alternatiiv, eriti kui on vaja täita mitmeid finantskohustusi (eluasemelaen, laste ülevahtamine jms). Seetõttu võib eeldada, et palga maksustamisel tulumaksuga kannab koormust, vähemalt suurema osa sellest, üldjuhul töötaja. Seega sellest tulenevalt saab järeldada, et palgatuludelt kogutud tulumaksukoormus jaotub progressiivselt.

Samas, kui vaadata veelgi laiemalt, siis palgatulud on kaasajal enamus indiviidide jaoks üksnes üks osa kogutulust. Kõrgema tulutasemega indiviididel, kellel tekib arvestatavas mahu säästusid, moodustab suure osa kogutuludest ka säästudest teenitud tulud (intressitulud, dividendid jms). Sellest järeldub, et tööjõumaksud, seega ka töötasudelt kogutav tulumaks, kalduvad olema hoopis regressiivse jaotusega, kuna kõrgema tulutasemega indiviididel moodustab tööjõutulult makstav tulumaks väiksema osa kogutulust kui madalama tulutasemega indiviididel.

Seega, kui töötasudelt kogutud tulumaks töötasude suhtes on progressiivne, siis kõikide tulude suhtes on ta pigem regressiivne. Selle illustreerimiseks olgu toodud järgmine näide. Olgu kahe indiviidi, A ja B, tulud järgmised, nagu esitatud tabelis 1. Nagu tabelist 1 nähtub, siis palgalt makstava tulumaksu osakaal palgatulust kasvab 6,7%-lt 9,4%-le, mis viitab progressiivsele koormuse jaotusele. Kui aga uurida palgalt arvestatud tulumaksu osakaalu kogutuludelt, siis see langeb 6%-lt 4,7%-le, viidates süsteemi regressiivsusele. Siiski, kui rakendatakse nn globaalset tulumaksusüsteemi, kus nii palga- kui ka kapitalitulused maksustatakse koos, nt 10%-ga, võib tulumaksusüsteemi, kus rakendatakse ühte maksumäära ja maksuvabastust teatud tulutasemeni, lugeda progressiivseks (vt viimane rida, kus maksu osakaal kasvab 7%-lt 9,7%-le).

Küll aga kui rakendatakse nt duaalset süsteemi, mille kohaselt palgatuludele kehtib astmeline tulumaks ja kapitalituludele proportsionaalne astmelise tulumaksu madalaim maksumäär, võib tulumaksusüsteem ka tervikuna kujuneda regressiivseks. Nt kehtigu esimesele 500 eurole 10%-line ja järgmisele 20%-line tulumaksumäär, ning kapitalituludele 10%-line maksumäär. Sellisel juhul indiviidi A maksukohustus oleks 160 eurot, mis moodustab tema tuludest 16%,

indiviidi B kohustus aga 1450, mis moodustab tuludest 14,5%. Seega oleks süsteem tervikuna regressiivne.

Tabel 1. Näitlikud arvutused maksukoormuse jaotuse hindamiseks

	A	B
Tulu kokku	1 000 eurot	10 000 eurot
Palgatulu	9 00 eurot	5 000 eurot
Kapitalitulu	100 eurot	5 000 eurot
Tulumaks palgalt (300 maksuvaba + 10%)	60	470
Tulumaks kapitalitulult (10%)	10	500
Palgalt arvestatud tulumaksu osakaal palgatuludelt	6,7%	9,4%
Palgalt arvestatud tulumaksu osakaal kogutuludelt	6%	4,7%
Kogu tulumaksu osakaal kogutuludelt	7%	9,7%

Samas tuleb tulumaksusüsteemi kujundamisel ning tööjõu ja kapitali maksustamisel arvestada kapitali pakkumise mobiilsust võrreldes tööjõu pakkumisega. Nt kui indiviidi palk alaneb maksumäära tõstmise tulemusel, võib ta pigem sellega leppida, kui teisest piirkonnast uut tööd otsima läheb. Kui aga tõstetakse nt finantsinvesteeringutelt saadava kasu tulumaksumäära, ei ole kuigi keeruline paigutada oma finantsvahendid mõnda teise madalama maksumääraga riiki. See tähendab seda, et kapitalimaksude koormus võib läbi turumehhanismi kanduda kapitalipakkujatelt kapitali nõudluse poolele, kes võtavad maksukoormuse kõrgema laenuintressi või tulumäära pakkumisega enda kanda. Seetõttu kapitalimaksude koormus ei ole tingimata progressiivne, see võib lõppkokkuvõttes osutuda isegi regressiivseks. Nt kui kapital riigist suures ulatuses lahkub ja vähendab seeläbi ka

töötajate tööviljakust, mis toob kaasa palgalanguse. Kuna palk moodustab suurema osa tuludest just madalama tulutasemega indiviidide jaoks, siis on suurimaks koormuse kandjaks just nemad. Kapitali pakkujad aga teenivad mõnes teises madalama maksumääraga või kõrgema tööviljakusega riigis samas suurusjärgus tulu edasi.

Kuigi kapitalimakse peetakse üldjuhul sellisteks, mis pikal perioodil kalduvad jääma töötajate kanda, siis lühiperioodil võivad osad kapitalimaksud jääda täielikult kapitaliomanike kanda. Üheks huvitavaks näiteks on ettevõtte tulumaks. Nt olgu ettevõtte olukorras, kus ta toodab 100 puust tooli ja ühe tooli tootmise kulu on 20 eurot. Lisaks olgu eeldatud, et ettevõtte on monopoolses seisus, kus tal konkurente sisuliselt pole ning on teada, et 50 euroga suudab ta müüa 100 tooli, 60 euroga 50 tooli ja 70 euroga ei osta enam keegi ühtegi tooli. Nähtub, et ettevõtte teenib kasumit 8 000 eurot (sest  $10\,000 - 2\,000 = 8\,000$ ). Nüüd kehtestagu valitsus maksuks 10% kasumilt, seega maksukohustus on ettevõttel 800 eurot. Põhiküsimuseks on siin see, et kas ettevõttel on võimalik, eriti arvestades tema monopoolset seisundit turul, lükata see maksukoormus tarbijatele?

Kui ettevõtte tõstab hinna 60 euro peale, müüb ta 50 tooli ja tema kasumiks osutub 4 000 eurot ja ta tõepoolest tasub vähem tulumaksu, üksnes 400 eurot 800 euro asemel. Kuid maksudejärgne kasum oli ennem siiski kõrgem, 7 200 eurot, nüüd kõigest 3 600 eurot. Selle arutluskäigu põhisoõnum on, et teatud mõttes on ettevõtte tulumaks maks, mis jääb vähemalt esialgu täielikult ettevõtete omanike kanda, kuna neil ei ole otstarbekas hindu ja tootmismahte muuta, sest ettevõtte tulumaks ei mõjuta seda, kui palju ühe toote tootmine maksab või millist hinda on nõus tarbija tasuma. Seega see ei muuda ettevõtte jaoks optimaalset käitumist. Küll võib see loomulikult pikas plaanis mõjutada ettevõtte omanikke, kes võivad olla rahulolematud teenutu maksudejärgse kasumiga ning võivad otsustada ettevõtte (st oma kapitali) teise riiki. Lõppkokkuvõttes on kaotajad ikkagi tööjõu omanikud, kes võivad jääda töötuks või leiavad töö mujal väiksema töötasuga.

### **Tulumaksu moonutused**

Kuna tulumaksu peamiseks funktsiooniks on koguda vahendeid riigikassasse, siis on väga oluline, et ta oleks neutraalne ehk tekitaks võimalikult vähe turumoonutusi. Kui tööjõutulused maksustav tulumaks (nt tööandjate poolt töötasudelt kinnipeetav füüsilise isiku tulumaks) mõjutab tööjõu pakkujate ehk töötajate motivatsiooni tööd teha, siis kapitalitulused maksustav tulumaks (nt ettevõtte tulumaks või finantsinvesteeringutelt teenitava kasu maksustamine) mõjutab investorite motivatsiooni investeerida ettevõtlusesse või teha finantsinvesteeringuid.



Vaadeldes lähemalt tööjõumaksude tekitatavaid moonutusi, siis majandusteoreetiline loogika lähtub siin sellest, et igal töötajal on kindel ootus, kui palju ta minimaalselt soovib iga töötatud tunni eest tasu saada. Lisaks on mõistlik eeldada, et iga järgneva töötatud tunni eest soovib ta järjest rohkem tasu saada, sest mida rohkem tunde ta töötab, seda vähem jääb talle nõ vaba aega (ing k *leisure*), millest ta üha vähem soovib loobuda. Nt kui ühe töötaja tunnitasmääraks on 10 eurot ja ta töötab sellise tasuga 9 tundi päevas, siis seda 10 eurot võibki käsitleda kui minimaalset tasu, mille eest ta on nõus 9. tunni töötama. 8 tundi oleks ta nõus ka väiksema tasumäära eest töötama (ütleme 9 eurot), 7 tundi veel väiksema (ütleme 8 eurot), 6 tundi veel väiksema (ütleme 7 eurot), 5 tundi veel väiksema (ütleme 6 eurot), 4 tundi veel väiksema (ütleme 5 eurot), 3 tundi veel väiksema (ütleme 4 eurot), 2 tundi veel väiksema (ütleme 3 eurot) ja 1 tundi veel väiksema (ütleme 2 eurot) tasu eest.

Kui kirjeldatud olukorras valitsus kehtestaks tulumaksu 20%, ning olgu eeldatud, et koormuse kandjaks jääb töötaja, sest tööandja on palgakulude suhtes väga tundlik ja pole nõus mingil tingimusel tunnitasu 10 eurost kõrgemale tõstma (nt tulenevalt antud töötaja tööviljakusest ühes tunnis), siis langeks töötaja jaoks töötasu 8 eurole. Tööandja tasuks endiselt 10 eurot, millest 2 eurot peaks kinni ja tasuks tulumaksuna riigile. Moonutusena saab antud situatsioonis käsitleda seda, et töötaja valib nüüd maksu kehtestamise tulemusel 9 tunni asemel 7 tundi tööd.

Selles pole mõistagi iseenesest midagi halba, et töötaja soovib rohkem vaba aega tarbida ja vähem tööd teha. Halb on aga see, et see ei ole enam töötaja jaoks parim olukord, sest ta pigem eelistaks rohkem tööd ja vähem vaba aega (koos madalama maksuga). Seda moonutust, mille maks tekitab, saab ka rahas väljendada. On ju teada, et töötaja oleks 8. tunni eest soovinud saada vähemalt 9 eurot, tööandja oleks valmis maksma 10 eurot, seega kaotas töötaja sealt 1 euro. 9. tunni eest soovis töötaja 10 eurot, tööandja oli samuti nõus 10 eurot maksma, sealt mingit kadu ei teki. Seega rahalises mõttes tekitab tulumaksu kehtestamine kao 1 euro väärtuses ühe päevas ühe töötaja kohta.

Tulumaksu tööturul tekitatava moonutuse olemusest saab ka teistmoodi lahti mõtestada. Eespool toodud andmete alusel saab öelda, et töötaja sai enne maksu kehtestamist kasu esimesest töötatud tunnist 8 eurot (see on erinevus selle vahel, mida talle maksti, st 10 eurot, ja palju ta minimaalselt ise soovis saada, st 2 eurot), teisest 7 eurot, kolmandast 6 eurot, neljandast 5 eurot, viiendast 4 eurot, kuuendast 3 eurot, seitsmendast 2 eurot, kaheksandast 1 euro ja üheksandast 0 eurot. Kõik kokku teeb see 36 eurot. Pärast maksu kehtestamist, mil töötaja valib 7 tundi tööd, saab ta esimesest tunnist 6 eurot, teisest 5 eurot, kolmandast 4

eurot, neljandast 3 eurot, viiendast 2 eurot, kuuendast 1 eurot, seitsmendast 0 eurot kasu, seega kokku 21 eurot. Seega on töötaja kaotanud 15 eurot (enne 36 eurot, nüüd 21). Samal ajal valitsus kogub maksutulu 14 eurot, sest töötaja töötab 7 tundi ja igalt tunnilt kogub valitsus 2 eurot maksu. Nagu nähtub, kasvab valitsuse maksutulu vähem, kui halveneb maksumaksja (monetariseeritud ehk rahas väljendatud) olukord. See erinevus, mille võrra valitsus kogub vähem maksutulu, antud juhul 1 euro, mõõdabki rahalises väärtuses tulumaksu moonutuskulu.

Samasugune moonutuslik mõju on ka kapitalimaksudel. Nt kui maksustada hoiuseintressidelt teenitud tulusid, tekib olukord, kus iga hoiustatud eurolt teenitakse maksude võrra vähem tulusid. Seega, kui indiviidi ootus või eelistus oli teenida igalt säästetud eurolt vähemalt 1% intressitulu, ja kui nüüd seda maksustatakse nt 10%-lise tulumaksuga, teeniks individ hoiustamisel üksnes 0,9% intressitulu. Kuna individ selle tulemusel loobub hoiustamisest või vähemalt vähendab hoiustatud summat, saab ka siin, nagu tööjõutulu puhulgi, soovi korral välja arvutada moonutuse ulatuse rahalises väärtuses.

Antud näites tekitab tulumaks moonutuse individide valikutesse säästmise ja tarbimise vahel, st tulumaks vähendab säästmist ja investeerimist ning suurendab tarbimist. Sel põhjusel ka paljudes tulumaksusüsteemides on teatud liiki finantsinvesteeringud võimalik maksustatavast tulust maha arvata. Seeläbi muudetakse säästmine atraktiivsemaks. Nt kui individ säästab 100 eurot ja teenib aastaga intressitulu 5% ehk 5 eurot, siis võimalus maksustatavast tulust maha arvata 100 eurot süsteemis, milles rakendatakse nt 20%-list tulumaksu, tõuseb isiku aastane tootlus sisuliselt 25%-ni, sest lisaks intressitulule saadakse tulumaksu tagasi 20 eurot. Sellise maksupoliitilise instrumendiga sisuliselt likvideeritakse moonutused teatud liiki säästudele.

Tulumaksusüsteemides rakendatakse sageli mahaarvamise võimalusi või maksuvabastusi. Nt on levinud praktika lubada maksustatavast tulust maha arvata eluasemelaenu intressid. Selline maksuinstrument mõjutab eelkõige eluasemeturgu ja eluasemelaenude turgu, tehes nii laenamise kui laenuga eluaseme soetamise odavamaks. Nt kui ilma selle sätteta maksaks eluase 50 000 eurot pluss intressikulu 20 000 eurot, siis 10%-lise tulumaksu korral on eluaseme soetamise hind (arvestamata raha ajaväärtusteoriat) 50 000 eurot pluss 18 000 eurot. Seega peaks selline mahaarvamise võimalus suurendama eluasemete ja laenude nõudlust, st turule tekib moonutus. Kas kaasneb ka moonutuskulu? Sellele vastamiseks peab teada, kas nt eluaseme turul eksisteeris eelnevalt mingeid moonutusi? Kui nt eeldada, et kodu omamine on asi, mida ühiskonnas kõrgelt väärtustatakse ja see, kui individ A omab enda

kodu, annab kasu ka teistele indiviididele, st tekivad positiivsed välismõjud, siis võib öelda, et turul eksisteerib eelnevalt moonutus ja selline mahaarvamise võimalus korrigeerib turgi.

Nt kui isiku enda maksevalmidus kodu soetamiseks koos laenuga on 68 000 eurot (kallima hinnaga võib nt kalduda eelistus kodu rentimise kasuks), kuid teised ühiskonnaliikmed saavad sellest, et see isik omaks kodu, samuti kasu kokku 10 000 euro väärtuses, tähendaks kodu soetamine laenuga sotsiaalset puhaskasu 8 000 eurot (sest  $68\,000 + 10\,000 - 70\,000 = 8\,000$ ). Ilma intresside mahaarvamise võimaluseta isik aga ei ostaks seda kodu, mistõttu jääb ühiskonnal see 8 000 eurot puhaskasu saamata. Seega vastav maksusäte ei tekita moonutuskulu, vaid hoopis korrigeerib eksisteerivat efektiivsuskulu turul. Samas mõjutab see maksuinstrument teatud määral ka tööturgu, kuna alandab efektiivset ja keskmist maksumäära. Seega võib see mõjutada isikuid, kes kaaluvad tööturule sisenemist, otsustama turule tuleku kasuks,

Kokkuvõttes, tulumaks tekitab alati maksukiilu tehingutesse, milles üks osapool teenib tulu ja teine kannab kulu. Samamoodi igasugused maksuvabastused ja mahaarvamise võimalused, kui need on seotud mingi konkreetse tegevuse või kulutusega, avaldavad mõju sellealastele majandusotsustele. Seega mõjutab tulumaks ka mõlema osapoole otsust tehingus osaleda või mitte. Üksnes juhul, kui vähemalt üks osapool on tehinguhinna suhtes täielikult mitteelastne, mingit moonutust ei teki.

### **Efektiivne ja õiglane ehk optimaalne tulumaks**

Tulumaksusüsteemi kujundamisel on kaks kesket kriteeriumi: maksukoormus peaks olema jaotunud õiglaselt ja moonutuskulu olema minimaalne. Alustades viimasest, siis tuleks moonutuse minimeerimiseks kujundada maksubaas selliselt, et maksumaksjatel ei oleks otstarbekas oma majandusotsuseid maksude tõttu muuta. Nagu eespool selgitati, tulumaks tekitab alati maksukiilu ja tekitab maksumaksjates stiimulid oma tegevuse muutmiseks. Seega on optimaalse tulumaksusüsteemi kujundamisel vaja kujundada süsteem, mis võimalikult vähe avaldaks mõju maksumaksjate otsustele. Õiglane on tulumaks aga siis, kui see arvestaks ka indiviidide maksevõimega. Sisuliselt tähendab see seda, et maksusüsteem oleks progressiivne ja võimaldaks tulusid jõukamatelt vaesematele ümber jaotada.

Väga lihtsaks teeks sellise süsteemi kujundamise see, kui indiviidide maksevõime oleks kergesti tuvastatav. Sellisel juhul tuleks kehtestada kõrgema maksevõimega indiviididele kõrgem maksumäär ja väiksema võimega madalam maksumäär või maksta neile lihtsalt toetusi. Kuna maksevõime kui selline ei ole indiviidi enda valitav, siis see ei mõjuta indiviide

käitumist ja moonutusi sisuliselt ei tekita. Paraku pole maksevõime määratlemine mõistlike kuludega võimalik, mistõttu maksevõimet maksustatakse praktikas kaudselt, kasutades maksevõime indikaatorina sissetulekuid, mille maksustamine võib indiviidide käitumist oluliselt moonutada.

Kuna mida rohkem tulusid ümber jaotada ehk mida progressiivsemaks süsteemi muuta, seda suuremaks kujuneb moonutuskulu, siis enamasti taandub tulumaksusüsteemi optimeerimise küsimus efektiivsuse ja õigluse vahelise kompromissi leidmisele. Selle saavutamiseks kasutatakse mingil kujul sotsiaalse heaolu funktsiooni, enamasti utilitaristlikul kujul, kus püütakse maksimeerida indiviidide kasulikkuste summat.

Olgu toodud järgmine näide illustreerimaks majandusteaduslikku lähenemist maksumäärade struktuuri optimeerimiseks. Kehtigu ühiskonnas proportsionaalne tulumaks 10% kõikidele maksumaksjatele. Lisaks jagunevad indiviidid kolme sissetulekugruppi: 100 000 indiviidi teenivad 500 eurot kuus, 150 000 indiviidi teenivad 1 000 eurot ja 50 000 indiviidi teenivad 5000 eurot kuus. Tulumaksusüsteemi optimeeri püstitab küsimuse, et kas oleks otstarbekas muuta lineaarne tulumaksusüsteem mittelineaarseks, nt kehtestada ühele või kahele tulugrupid 10%-st erinev maksumäär. Kas see tõstaks ühiskonna heaolu?

Konkreetselt olgu kaalumisel 15%-line tulumaksu kehtestamine alates tulutasemest 1 000 eurot kuni 4 999 eurot. Esiteks, esimest tulugruppi maksutõus ei mõjuta, sest neile kehtib endiselt 10%-line tulumaks. Teise tulugrupi suhtes, tuluvahemikus 1 000 kuni 4 999 eurot, tekitab selline muudatus moonutuskulu, sest nende jaoks tõusis piirmaksumäär 15%-le, ka tulumaksu laekumine sellelt grupilt eeldatavalt väheneb. Kolmandal tulugrupil kasvab keskmine maksumäär, st nende maksudejärgne tulu langeb. Kuid see ei tekita moonutuskulu, sest piirmaksumäär nendel ei muutunud. Teisisõnu, nende jaoks ei muutu see, kui palju nad saavad tulu iga täiendava tunni töö eest. Seega kolmandalt grupilt laekuks maksutulu nüüd rohkem. Olukord halveneks kindlasti nii teisel kui kolmandal tulugrupil, teisel tulenevalt moonutusest (indiviidid pidid muutma oma käitumist) ja kõrgematest maksudest, kolmandal kõrgematest maksudest. Hindamaks, kas selline muudatus on otstarbekas, tuleks neid efekte omavahel võrrelda, et välja selgitada, kas see teeb rohkem hea kui halba.

Esiteks, kui maksutulude kogulaekumine alaneb, võib kohe järeldada, et selline muudatus ei ole hea otsus, sest kellegi olukord ei parane. See võib juhtuda juhul, kui teise grupi tööjõu pakkumise elastsus on väga suur, mis vähendab oluliselt nendelt maksude laekumist. Lisaks, kui kolmandas tulugrupis on väga vähe indiviide, kellelt makse rohkem laekuks võrreldes teise tulugrupiga, võib samuti maksutulude kogulaekumine alaneda.

Kui aga maksutulude laekumine suureneb, siis on võimalik seda täiendavat laekumist kasutada esimesele tulugrupile maksutagastusteks, seega suurendada nende heaolu. Nt suurengu maksulaekumine 100 000 euro võrra (laekub kolmandalt tulugrupilt), millele lisandub nt moonutuskulu 20 000 eurot (teise tulugrupi käitumise moonutusest). Ühiskondlikust vaatest, kui see 100 000 siirdada esimesele tulugrupile, kelle heaolu on ühiskonna jaoks on nt 1,5 korda kõrgem kui teise ja kolmanda grupi heaolu, suureneb ühiskonna kui terviku olukord 30 000 euro võrra. Sellisel juhul võib selline maksumäär tõus olla ühiskonna jaoks hea valik.

Seega kokkuvõttes küsimus, kas maksumäär tõus mingis tuluvahemikus on otstarbekas, sõltub sellest, kas madalama tulugrupi heaolu tõus kaalub üles teise ja kolmanda tulugrupi heaolulanguse. Vastus sellele küsimusele sõltub peamiselt kolmest aspektist:

- 1) Mida vähem on mingis tuluvahemikus indiviide võrreldes kõrgemas tuluvahemikus asuvate indiviidide arvuga, seda suuremad on täiendavad maksutulud võrreldes tekkiva moonutuskuluga ja seda tõenäolisem on otstarbekas tõsta selle tulugrupi piirmaksumäär.
- 2) Mida väiksem on mingis tulugrupi asuvate indiviidide tööjõupakkumise elastsus maksumäär suhtes, seda väiksem on moonutuskulu ja seda tõenäolisem on otstarbekas tõsta selle tulugrupi jaoks piirmaksumäär.
- 3) Mida enam eelistab valitsus tulude ümberjaotust teostada (st mida rohkem hindab ta madalama tulugrupi indiviidide heaolu võrreldes kõrgema tulutasemega indiviidide heaoluga), seda suuremat moonutuskulu ta aktsepteerib ja seda tõenäolisem on otstarbekas tõsta piirmaksumäär keskmise või kõrge tulutasemega indiviidide jaoks.

Kogu eelnev arutelu on üsna üldine ja võiks küsida, et mida kõigest sellest järeldada praktikasse, nt kas riikidel oleks otstarbekas rakendada pigem astmelist ja progresseeruvat tulumaksu, kus piirmaksumäärad tulutaseme kasvades suurenevad, või pigem proportsionaalset progresseeruvat, kus piirmaksumäär on ühtlane kõikide jaoks, kuid kehtivad teatud maksuvabastused madalamal tulutasemel paiknevatel indiviididele, mis muudab süsteemi progressiivseks. Kahjuks tuleb tõdeda, et ühest vastust veel sellele pole, kuid enam domineerib siiski seisukoht, et eelistatud on teine variant, st progressiivne süsteem ühtlase piirmaksumääraga.

Argumendid on järgmised. Kuna sissetulekute jaotus erinevate tulugruppide vahel on üldjuhul ebasümmeetriline, kus mediaansissetulekut teeniva indiviidi tulu on keskmist tulu teeniva indiviidi tulust madalam, siis asub kõrgematel tulutasemetel suhteliselt vähe indiviide. Seega

pole keskmisest tulust kõrgemal tasemel eriti mõistlik piirmaksumäära tõsta, sest sellest tasemest kõrgemal paikneb suhteliselt vähe indiviide, mistõttu ka neilt laekuv täiendav maksutulu on väike. Teisisõnu, atraktiivne oleks tõsta piirmaksumäära just selles tuluvahemikus, kus on suhteliselt vähe ja madala tööjõupakkumise elastsusega indiviide, et tekiks võimalikult väike moonutuskulu, ja millest kõrgemal asuks võimalikult palju indiviide, et neilt saadav täiendav maksutulu võimaldaks tõsta piisavalt kõige madalama tulutasemega indiviidide heaolu. Üldjuhul selliselt kujundatud tulumaksusüsteem kaldub pigem olema regressiivne, st langeva piirmaksumääraga, seda eriti madalatel tulutasemetel, kõrgematel tasemetel pigem proportsionaalne, st ühtlase piirmaksumääraga.

### 3. SOTSIAALKINDLUSTUSMAKSUD

Sotsiaalkindlustussüsteemide eesmärk on pakkuda riigi kodanikele sotsiaalset turvatunnet ehk sotsiaalset kaitset. Sageli käsitletakse sotsiaalset kaitset (ing k *social protection*) ja sotsiaalkindlustust (ing k *social security*) sünonüümidenä. Sotsiaalne kaitse on siiski laiem mõiste, hõlmates kõiki poliitikaid ja programme erinevate sotsiaalsete riskide vähendamiseks ja inimeste toimetuleku parandamiseks. Sotsiaalkindlustus on pigem juba konkreetne sotsiaalse kaitse finantseerimise süsteem. Arenenud riikides, kus sotsiaalse kaitse osutamiseks on välja arendatud sotsiaalkindlustussüsteemid, ongi need paljuski kattuvad mõisted. Nimelt elatustasemetel tõusuga arenenud riikides on sotsiaalsest turvalisusest saanud üks olulisemaid avalikke kaupu, millele enamus riike kulutavad suurima osa riigieelarvest. Samas paljudes arenguriikides kindlustussüsteemidest veel rääkida ei saa, mistõttu nende mõistete vahel tuleks teha vahet.

Paljudes riikides on sotsiaalse kaitse valdkonna finantseerimiseks kehtestatud eraldi maksud või muud finantseerimissüsteemid, tagamaks selle valdkonna stabiilsust. Erinevalt teistest maksudest, mille korral otsene vastutatu maksumaksjale puudub, siis sotsiaalkindlustusmaksude puhul sageli on vastutatu vähemalt kaudselt tuvastatav. Nt võib teatud maksu tasumisest sõltuda hiljem sotsiaalkindlustushüvitise või –toote maht ja kvaliteet või anda lihtsalt õiguse teatud teenuste saamiseks. Seetõttu paljudel juhtudel, kui tegemist on puhtakujulise kindlustusega, küll sundkindlustusega, ei nimetata tasutavaid makseid maksudeks, vaid kindlustusmaksudeks (ing k *security contributions*).

Sotsiaalkindlustussüsteem on valdkond, kus on oluline roll mängida ka erasektoril. See tähendab seda, et inividid, keda riiklik süsteem ei rahulda, saavad erasektorist nn kindlustunnet ehk konkreetsemalt mingeid kindlustustooteid juurde osta. See, kui suures ulatuses riiklik süsteem teenuseid pakub ja millised kindlustustooted on kohustuslikud kõigile, erineb riigiti oluliselt. See sõltub nii erakindlustusturu toimimisest, aga ka riigi kodanike eelistustest ning poliitilisest keskkonnast, läbi mille neid eelistusi praktikasse vormitakse.

Vajadus riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide järele tuleneb nii riigi ümberjaotusfunktsiooni kui ka efektiivsuse tagamise funktsioonide täitmisest. Riikides, kus sotsiaalkindlustussüsteem tugineb rohkem erasektoril, leitakse, et tulude ümberjaotamine läbi sotsiaalkindlustussüsteemide pole nii oluline. Erasektorist vastavat teenust ostes peab ostja katma kõik kulud vastavalt tema enda individuaalsele riskitasemele. Nt kui isik on varasemalt

palju haige olnud, siis tervisekindlustust ostes peab ta maksma ka kõrgemat kindlustusmakset. Riiklikud süsteemid toimivad sageli solidaarsuse põhimõttel, kus maksumaksja panus sõltub tema sissetulekust, st sisuliselt tema maksevõimest, ning teenust võivad kõik saada samas ulatuses.

Samas võib ka riiklikus või riigi poolt kontrollitavas süsteemis teenuse maht sõltuda täielikult indiviidi panusest, st kindlustusmaksete suurusest. Sellisel juhul võib esmapilgul tekkida küsimus, miks on riik sekkunud ja teinud need kohustuslikuks? Siin võib olla erinevaid põhjuseid. Ühelt poolt võib see tagada kindlustusturu parema toimimise, kui kõik peavad sellel turul osalema. Teiselt poolt võivad inividid käituda ebaratsionaalselt, nt mitte kogudes vanaduspõlveks endale sääste, mistõttu võivad nad vanaduses sattuda raskustesse ja tekitada ka riigile suure koormuse. Seetõttu ongi paljudes riikides tehtud kohustuslikuks investeerimine pensionifondidesse.

### **Maksuobjekt, maksubaas ja maksumäärad**

Sotsiaalkindlustusmaksude objektiks on üldjuhul aktiivsed tulud, valdavalt tööjõutulud. Loogika on siin lihtne: erinevaid sotsiaalkindlustustooteid vajavad eelkõige need inividid, kellel puudub passiivne tulu, st kes peavad tulu teenimiseks tööd tegema. Just see elanikkonna grupp on kõige haavatavam erinevatele riskidele, nagu õnnetused, haigused, töötus jms, mis takistavad töötegemist ja elatise teenimist. Seetõttu sedalaadi tegevuste tulu ongi sotsiaalkindlustusmaksude ja -maksete maksuobjektiks ja inividid, kes sellist tulu teenivad, saavad õiguse sotsiaalkindlustusteenustele. Mõistagi kasutatakse ka teisi maksutuluseid teatud sotsiaalse iseloomuga kulude ja programmide finantseerimiseks, mida sotsiaalkindlustusmaksetega ei finantseerida, kuid mida peetakse prioriteetseks.

Kuigi sotsiaalkindlustusmaksete maksuobjektiks on tööjõutulud, siis on üsna levinud erinevate miinimum- ja maksimumtasemete kehtestamine töötuludele, mille pealt maksukohustus tekib. Miinimumtasemete eesmärgiks on tagada sotsiaalkindlustusteenuste, mida nende tuludega finantseeritakse, piisav maht ja kvaliteet. Maksimumtaseme kehtestamine on õigustatud seepärast, et kuna makstud maksude eest saadakse vastu teenust üksnes teatud piiratud mahu, on õigustatud see, et inividid ei maksaks ebamõistlikult suuri summasid teenuse saamiseks.

Erinevalt tulumaksumääradest on sotsiaalkindlustusmaksude määrad üldjuhul proportsionaalselt. Samas tuleb tähele panna, et kui sotsiaalkindlustusmaksudega finantseeritakse suures ulatuses hüvesid/toetusi, mida rohkem kalduvad tarbima madalama



elatusasemega inividid, pole maksumäärade progressiivseks muutmine nii oluline, kuna süsteem ise jaotab tuluseid niikuinii olulisel määral jõukatelt vaesematele ümber.

### **Maksumaksjad ja kasusaajad**

Sotsiaalkindlustusmaksude tasujad juriidilises mõttes on sageli nii töövõtjad kui tööandjad. See tähendab seda, et osa maksust peetakse kinni töötaja palgast ja teise osa maksab tööandja juurde. Majanduslikus mõttes pole tegelikult mingit tähtsust, kui suur osa jätta töötaja ja kui suur osa tööandja kanda. Lõppkokkuvõttes määratakse koormuse jaotus tööturul palgakokkulepete sõlmimisel.

Isegi juhul, kui maks on täielikult tööandja kanda, siis eeldusel, et tööandjal on fikseeritud töötasufond, millest rohkem ta töötajatele tasuda ei saa, tekitab maks lihtsalt olukorra, kus tööandja on sunnitud töötajatele vähema töötasu maksma kui ta teeks seda ilma maksuta. Nt kui tööandja on valmis ühe töötaja peal kulutama 2000 eurot kuus, siis pole tema jaoks mingit vahet, kas tasuda töötajale 1500 eurot palgana ja 500 eurot riigile sotsiaalkindlustusmaksu või 2000 eurot palgana, millest peab kinni 500 eurot sotsiaalkindlustusmaksu. Sisuliselt tähendab see ka seda, et palgalt kinnipeetav tulumaks ja sotsiaalkindlustusmaksud (sõltumata sellest, kas neid peetakse palgalt kinni või tasutakse tööandja poolt lisaks) on identse mõjuga.

Mõistagi on tööandjal alati võimalik palgaga nõ „laveerida“ töötajate vahel, võttes palga suhtes tundlike töötajate puhul koormuse rohkem enda kanda ja palga suhtes väga tundlike töötajate korral vähendades töötasu. Siiski võib maksude juriidilist jagamist tööandjate ja töötajate vahel lugeda otstarbekaks selles mõttes, et see kommuникеerib ühiskonnas paremini tasutavate maksude suurust, teeb nad rohkem nähtavaks.

Kuigi sotsiaalkindlustusmaksude koormuse jaotust loetakse üldiselt regressiivseks, kuna tegemist on tööjõumaksudega, siis sotsiaalkindlustussüsteem tervikuna kaldub pigem olema progressiivne. Nagu eespool viidati, siis sotsiaalkindlustusteenuste tarbimisest saavad rohkem kasu madalama sissetulekuga inividid. Isegi kui jõukamad ja vaesemad inividid tarbivad neid teenuseid samas mahu, siis tulenevalt proportsionaalsest maksusüsteemist on tulemuseks ikkagi progressiivne kogumõju. Täpsemalt, saadav puhaskasu (kasu miinus maksud) moodustab madalama sissetulekuga inividide sissetulekust suurema osa kui kõrgema sissetulekuga inivididel.

Selle väite illustreerimiseks olgu toodud järgmine näide tabelis 2, kus on toodud kahe inividi andmed. Eeldatud on, et sotsiaalkindlustusmaksed peetakse kinni palgatuludelt ning kasu saavad mõlemad inividid 250 euro väärtuses. Nagu nähtub, siis maksukoormus ise

jaotub regressiivselt, sest kõrgema tulutasemega indiviidi tuludest moodustab see 12%, samas kui indiviidi A tuludest 18,2%.

Tabel 2. Sotsiaalkindlustussüsteemi progressiivsus

	A	B
Palgatulu	1 000 eurot	3 000 eurot
Kapitalitulu	100 eurot	2 000 eurot
Tulu kokku	1 100 eurot	5 000 eurot
Sotsiaalkindlustusmaks (20% palgatulult, kinnipeetav)	200 eurot	600 eurot
Sotsiaalkindlustusmaksu osakaal kogutulust	18,2%	12%
Kasu sotsiaalkindlustussüsteemist	250	250
Sotsiaalkindlustussüsteemi puhaskasu	+50	-350

Kui vaadata aga puhaskasusid, siis selgub, et indiviidi A olukord selles süsteemis paraneb, indiviidil B halveneb. Kuna jõukama olukord halveneb ja vaesemal paraneb, on süsteem ilmselt regressiivne. Kui mõlema olukord paraneks (halveneks), tuleks arvutada, kui palju see paranemine moodustab nende tulutasemetest. Nt kui mõlemal paraneb 200, siis moodustab see indiviidi A tuludest 18,2% ja indiviidi B tuludest 4%. Kuna jõukam indiviidi võidab suhteliselt vähem kui vaesem, oleks süsteem endiselt regressiivne.

### Sotsiaalkindlustussüsteemide efektiivsus

Sarnaselt tulumaksuga tekitavad ka sotsiaalkindlustusmaksud tööturul moonutusi, st tekib maksukiil tööandja makstava ja töövõtja saadud tasu vahel. Moonutuse tekkimise mehhanism on täpselt sama, mis tulumaksu puhul ja selle kõige ilmsemaks tulemuseks on tööhõive langus.

Sotsiaalkindlustussüsteeme aga on sageli otstarbekas käsitleda tervikuna, mitte eraldi keskenduda maksudele, sest makse kogutakse konkreetsete hüvede pakkumise finantseerimiseks. Ka sotsiaalkindlustussüsteemi kulude pool võib tekitada olulisi moonutusi indiviidide käitumises. Nt võivad isikud käituda hooletumalt oma tervise suhtes, kui nad teavad, et nende ravikulud katab kindlustus, samas aga nende kindlustusmaksed sõltuvad üksnes nende palgast, mitte käitumisest. Ka sedalaadi moonutuskulu saab rahas mõõta.

Moonutuse illustreerimiseks olgu nt ühel isikul valida, kas osaleda riskantsel mägitmatkal või mitte, kus vigastuse, mille ravikulud on 10 000 eurot, saamise tõenäosus on 25%. Isik saab mägitmatkal osalemise eest kasu (nt mõõdetuna isiku maksevalmiduse abil) 200 eurot. Seega, kui isik osaleb matkal, luuakse heaolu 200 eurot, kuid oodatav kulu on vähemalt 2 500 eurot ( $0.25 \cdot 10\,000$ ), millele lisanduksid veel matkal osalemise aja- ja varustuskulud. Seega matkal osalemine olukorras, kus indiviidi peaks ise kõik kulud kandma, ei oleks otstarbekas. Isegi kui isik kasutaks erakindlustust riskide maandamiseks, osutuks erakindlustusmaks koos aja- ja varustuskuludega piisavalt kõrgeks, et matk ei tasuks indiviidi jaoks ennast ära.

Aga kui isik teab, et tema ravikulud kaetakse riikliku süsteemi kaudu tasuta<sup>11</sup>, siis võib matkal osalemine tunduda väga atraktiivne. Kui indiviidi otsustabki matkal osaleda, siis ongi tegemist moonutusega, sest ilma riikliku süsteemita ta seda ei teeks. Moonutuskuluks rahalises väärtuses oleks vähemalt 2 000 eurot (2 500 – 500), kuid võttes arvesse ka teised kulud (varustuse kulu, ajakulu, valu ja kannatuse kulu), siis veelgi suurem. Põhiprobleem kirjeldatud moonutuse tekkimisel on selles, et isikute poolt tasutavad kindlustusmaksed ei sõltu nende käitumisest, vaid nende palgast.

---

<sup>11</sup> Ranges mõttes küll mitte päris tasuta, sest isiku palgatuludest peeti kinni või tasuti lisaks sotsiaalkindlustusmaks või –makseid. Kui „tasuta“ all mõeldakse siin seda, et need tasutus maksud pole kuidagi seotud isiku otsusega osaleda või mitte osaleda matkal. Teisisõnu, matkal osalemine, isegi kui juhtub ravikuludid tekitav intsidend, isikule täiendavaid kulusid (peale valu kannatamise jms) kaasa ei too.

#### 4. TARBIMISE MAKSUSTAMINE

##### Maksuobjekt

Tarbismaksud jagunevad suures plaanis kaheks: üldised tarbismaksud ja spetsiifilised tarbismaksud. Esimestega täidetakse eelkõige fiskaalset funktsiooni ning nendega maksustatakse kogu tarbimist. Spetsiifilistel tarbismaksudel on lisaks fiskaalsele funktsioonile sama tähtsal kohal ka mingi ühiskondliku probleemi korrigeerimine, sh mingiks konkreetseks otstarbeks fiskaalsete vahendite kogumine. Kõikide tarbismaksude objektiks on kauba või eseme üleminek või teenuse osutamine, kuna ainult sellisel kujul saab tarbimine toimuda. Mõistagi käsitletakse erinevate maksude puhul mainitud üleminekut erineval moel, kuid põhieesmärk on mingil moel sedalaadi tehingut maksustada.

Üldiste tarbismaksude kõige levinum maksuliik on lisandunud väärtuse maks (ing k *value added tax*), mida rakendatakse Euroopas ja enamikus teistes arenenud riikides. Selle maksu põhiloogika seisneb selles, et maksu kogutakse igal tootmis- ja jaotusetapil just niipalju, kui sellel etapil lisandväärtust luuakse. Nt kui toidukauplus ostab viinamarju hinnaga 4 eurot/kg ja müüb hinnaga 6 eurot/kg, siis kauplus loob iga kg kohta lisandväärtust 2 eurot ning tal tekib kohustus tasuda lisandväärtusmaksu 2 euro pealt. Nt kui maksumäär on 10%, peab ta tasuma maksu 20 senti. Praktikas toimub maksuarvestus enamasti ostudelt tasutud maksu ja müügist laekuva maksu vahe arvestusena. Täpsemalt, kui kauplus ostab hulgimüüjalt viinamarju hinnaga 4 eurot, siis müüjale tasub ta 4,4 eurot, sest müüa lisab hinnale ka 10%-lise maksu. Oma kliendile müüb kauplus viinamarjad hinnaga 6,6 eurot, st lisab 6 eurole 60 senti maksu. Maksukohustuse leidmiseks lahutab ta müüjalt kogutud maksust, st 60 sendist, ostjale makstud maksu, st 40 senti. Tulemuseks on maksukohustus 20 senti. Hulgimüüja, kes müüs kauplusele viinamarju, maksukohustus tekib samal moel. Tema lahutab kauplusest saadud 40 sendist maksud, mis ta maksis viinamarjade hankimisel. Seega kõik viinamarjade tootmisprotsessis osalejad maksavad teatud osa maksust riigile. Lõpptarbija jaoks, kes ostab poest viinamarju, jääb mulje, justkui kauplus kogub kogu maksu, kuna kassatšekil on hind maksu võrra kõrgem. Kuid tegelikult jätab kauplus ostudelt tasutud käibemaksu ulatuses maksusumma endale.

Tasub tähele panna, et lisandunud väärtuse maksu on lihtne ümber kujundada tarbismaksust sissetulekumaksuks, millele on laiem maksubaas. Täpsemalt, tarbismaksuna on lisandväärtusmaksu korral kõikidel ettevõtetel õigus teistelt ettevõtetelt ostetud kapitalikaupade pealt tasutud maks maha lahutada müügist laekuvalt maksult. See tagab selle, et kui ettevõtte X ostab nt mingi seadme ettevõttelt Y, siis selle pealt maksu riigile

ei laeku, sest X saab Y-le tasutud maksu riigilt tagasi. Seega laekub riigile maks üksnes indiviididelt, kes maksu tagasi küsida ei saa, st kes on lõpptarbijad (või väikeettevõtjad, kes pole maksukohustuslased) ja kes rahvamajanduse arvepidamise kohaselt valdavalt tarbivad, mitte ei investeer. Kui riik sooviks maksubaasi laiendada, oleks tal võimalik lubada ettevõtetal maha arvata mitte koguinvesteeringud, vaid üksnes amortisatsioon. Sel juhul jääksid maksubaasi alla ka investeerimiskaubad. Sellega sisuliselt laieneks maksubaas tarbimiselt sissetulekuteni. Maksubaas laieneks veelgi, kui ka amortisatsiooni pealt arvestatud makse ei tohiks maha arvata, sel juhul suureneks maksubaasi tasemeni, mis on võrdne SKP -ga.

Teiseks levinud tarbimismaksuks lisandunud väärtuse maksu kõrval on müügimaks. See erineb lisandunud väärtuse maksust selle poolest, et maksustamine toimub toote jõudmisel lõpptarbijale ehk ainult ühel etapil. Kuna maksustamise etapiks on kauba müük lõpptarbijale, sellest ka nimetus müügimaks. Kasutades eespool kirjeldatud viinamarjade näidet, siis kauplusele viinamarjad müünud hulgimüüjal maksukohustust tüüpiliselt ei teki, küll aga peab kauplus kogu kogutud müügimaksu tasuma riigile.

Spetsiifilise tarbimismaksu kõige tüüpilisemaks näiteks on aktsiisimaksud. Kõige levinumaks aktsiisimaksu objektideks on alkohol, tubakas, kütus ja elekter. Need on kaubad, mille tarbimist soovitakse ühiskondlikel põhjustel piirata, kuna nendega kaasnevad sageli negatiivsed kaasmõjud nagu liiklusõnnetused või keskkonna reostus. Aktsiisimaksudega on võimalik nende kaupade hinda tõsta, mis nõudlusseaduse kohaselt peaks nõutavat kogust ja seega ka tarbimist alandama. Aktsiisimaksude kogumiseks kasutatakse sageli aktsiisiladude süsteemi. Sisuliselt võimaldab see aktsiisiga maksustatud kaupade liikumist paremini kontrollida seeläbi, et aktsiisikohustus tekib kauba valdajal siis, kui kaup liigub laost või ladude süsteemist välja. Viimane tähendab seda, et üks laopidaja (nt tootja) võib ilma maksukohustust tekkimata müüa kauba teisele laopidajale (nt hulgimüüja). Aktsiisikaupadega kauplejatel ja tootjatel tuleb aga hankida litsents mingit sorti laopidamise õigusele. Aktsiisimaksud on üldiselt ka tarbijale nähtamatud, sest neid ostutšekile tüüpiliselt ei lisata.

Lisaks aktsiisikaupadele on ka veel teisi makse, millega maksustatakse spetsiifilisi tooteid, väga levinud näiteks on mootorsõidukite<sup>12</sup> maksustamine (nn automaks), maanteed kasutamise maksustamine (nn teemaks) või imporditud kaupade maksustamine (nn tollimaks).

---

<sup>12</sup> Mootorsõidukite maks võib olemuselt liigituda ka omandimaksuks, kui nt maksustatakse mootorsõiduki omamist, mitte selle müüki.

### Maksubaas ja maksumäärad

Sarnaselt tulumaksuga rakendatakse ka tarbimismaksude puhul erinevaid maksuvabastusi ja –erisusi, mis mõjutavad oluliselt ka lõpliku maksubaasi kujunemist. Nt on üsna tavapärane vabastada teatud kaubagrupid nii lisandunud väärtuse maksust (tervishoiuteenused), müügitmaksust (nt esmatarbekaubad), aga teatud juhtudel ka aktsiisimaksudest (nt meditsiinisektoris kasutatav alkohol).

Maksuvabastuste kehtestamisel lisandunud väärtuse maksu korral tuleb olla ettevaatlik, et mitte tekitada käibemaksu kumuleerumist. Nt (vt andmeid ka tabelis 3) kui ettevõtte X ostab ettevõttelt Y kaupa hinnaga 10 eurot, siis tasub ta 10%-lise maksu korral ka 1 euro maksu. Kokku seega tasub ta 11 eurot. Kui ettevõtte X kasutab seda kaupa maksust vabastatud kauba tootmiseks, ei saa ta 1 eurot tagasi küsida. Selle tulemusel, kui nt tema loob 10 eurole lisandväärtust 5 eurot, müüb ta kauba maha hinnaga 16 eurot, mis sisaldab reaalseid tootmiskulusid 15 eurot ja käibemaksu, mis ta tasus firmale Y, 1 euro. Nüüd kui ettevõtte Z ostab selle maksuvaba toote ja kasutab seda uue kauba tootmiseks, mis ei ole maksust vabastatud, luuaksegi alus maksu kumuleerumisele. Nt loogu ettevõtte Z lisandväärtust 8 eurot, seega müüb ta kauba hinnaga  $16 + 8 = 24$  eurot pluss maks ehk kokku 26,4 eurot. Seega, kuigi lisandväärtust kokku loodi 23 eurot (ettevõtte X 10 eurot, ettevõtte Y 5 eurot ja ettevõtte Z 8 eurot) ja 10%-lise maksu korral peaks lõpptoot (st see, mida müüb ettevõtte Z) väärtus koos maksuga olema 25,3 eurot, siis tegelikult kujunes maksu kumuleerumise tulemusel toote hinnaks 26,4 eurot.

Tabel 3. Lisandunud väärtuse maksu kumuleerumine maksuvabastuse rakendamisel

Isik	Loodav lisandväärtus	Maksuvabastuseta		Maksuvabastusega	
		Turuhind ilma maksuta	10%-line maks	Turuhind ilma maksuta	10%-line maks
Y müüb	10	10	1	10	1
X müüb	5	15	1,5	16	-
Z müüb	8	23	2,3	24	2,4
Hind tarbija jaoks		25,3		26,4	

Toodud näites saab maksu kumuleerumist vaadelda kahe eraldi osas. Esiteks toimub ühe osa lisandunud väärtuse maksustamine kaks korda. Kõigepealt, kui Y müüb X-le enda loodud toote 10 euroga, toimub selle maksustamine 10%-lise maksuga. Kuid kui Z müüb oma toote 24 euroga lõpptarbijale, toimub ka selle maksustamine täies ulatuses 10%-iga. Kuid sellest

24-st eurost 10 eurot juba maksustati 10%, seega maksustatakse 10 eurot 10%-ga kaks korda. Teiseks toimub antud näites maksu maksustamine. Täpsemalt, selles 24-euroses lõpptootes, mis jõuab lõpptarbijale, sisaldub ka lisaks 10 eurole, mida teist korda maksustatakse, ka 1 euro maksu, mida X maksis Y-le. Seega, selle 1 euro maksustamisel lisandub võrreldes maksuvabastusega olukorraga lisaks 0,1 eurot. Seega  $0,1 \text{ pluss } 10\% \cdot 10 = 1$  ongi see, mille võrra maksuvabastusega olukorra kujuneb kauba hind lõpptarbijale kallimaks.

Kumuleerumise vältimiseks tuleks teha maksuvabastused eelkõige kaupadele, mis on suunatud lõpptarbijateni. Nt kui ettevõtte X eelmises näites müüks oma maksuvaba toodangut otse lõpptarbijale, müüks ta seda lõpphinnaga 16 eurot. Kuigi selles sisaldub ka varjatuna 1 euro maksu (mille X maksis Y-le kuid ei saanud riigilt maksuvabade toodete müümise tõttu tagasi), kujuneb toote turuhind ikkagi soodsamaks kui see oleks ilma maksuvabastusega. Ilma maksuvabastusega X saaks küll 1 euro tagasi, kuid tarbijale müüks ta oma toodangut hinnaga 15 eurot pluss 10% ehk 16,5 euroga, seega 50 senti kallimalt. Kuigi ka siin ettevõtte X on sattunud justkui lõpptarbijale olukorda, kuna ta ei saa teisele ettevõttele makstud maksu riigilt tagasi, on see siiski pigem juriidiline, mitte majanduslik probleem. Juriidiliselt tõepoolest justkui X on nüüd maksukoormuse kandja, kuid nii nagu muudelgi juhtudel, on tal endiselt võimalik maksu võrra oma toodangu hinda tõsta, et lükata koormus tarbijale, nagu ka antud näites eeldati. Seega sellisel juhul maksuvabastus on oma eesmärgi täitnud, sest turuhind on madalam võrreldes olukorraga, kus maksuvabastust ei rakendata. See ongi üldjuhul erinevate maksuerisuste eesmärgiks, st mõjutada turuhindasid, nt mingi turumoonutuse korrigeerimiseks või kauba kättesaadavamaks tegemisel.

Tarbimismaksude määrad jagunevad kaheks: väärtusepõhised ehk *ad valorem* maksumäärad ja ühikupõhised määrad. Üldiste tarbimismaksude korral rakendatakse väärtusepõhiseid määrasid, st maksumäär on protsent kauba või eseme turuväärtusest. Aktsiisimäärad on üldjuhul ühikupõhised, nt alkoholi puhul alkoholisisalduse alusel või tubaka puhul sigareti kohta jne. Vahel rakendatakse ka segamäärasid, kus üks osa aktsiisist on ühikupõhine ja teine väärtusepõhine. See tagab selle, et odavamad tooted ei oleks liialt kõrgelt maksustatud kõrgema hinnaga toodetega võrreldes.

Oluline erinevus väärtusepõhiste ja ühikupõhiste maksude vahel on nende kohanemise võime majanduses toimuvaga. Väärtusepõhised maksud kohanevad majandusega automaatselt. Nt olgu kauba väärtus (ehk toomise alternatiivkulu) 10 eurot ja maksumäär 10%. Seega on kauba turuhind 11 eurot ja valitsus kogub selle kauba üleminekult ehk müügilt 1 euro. Kui majanduses on inflatsioon ja hinnad kallinevad keskmiselt 20%, siis kallineb üldjuhul ka selle

kauba väärtus 10 eurolt 12 eurole. Mõistagi ei kehti see alati, st inflatsioon väljendab keskmist hinnataseme muutust ja pole välistatud ka osade kaupade hinnalangus. Kuid see on siiski pigem erand ja kehtib nt tehnoloogia kaupade puhul, kui teatud mudelid/tooted vananevad. Seega, kui maksustatava kauba väärtus muutub inflatsiooniga korrelatsioonis, siis 12 eurot maksva kauba hind kujuneb tasemele 13,2 eurot ja selle pealt kogub valitsus maksu juba 1,2 eurot ehk 20% rohkem kui varem. See tähendab seda, et kauba hind ja maksutulu peaks suures plaanis kasvama inflatsiooniga samas tempos, lisaks ka maksu osa kauba väärtusest jääb proportsionaalselt kogu aeg identseks, 10% juurde.

Ühikumaksude korral aga tekib olukord, kus inflatsiooni tingimustes maksustatava kauba reaalhind (st sisuliselt hind teiste kaupadega võrreldes) kahaneb. Kasutades eespool toodud näidet, siis olgu maksumääraks 1 eurot ühiku kohta ehk sama kõrge, nagu eespool toodud näites väärtusepõhise määra korral, kuid lihtsalt fikseeritud teistel alustel, st ühiku alusel. Kui ühiku hind kasvab inflatsiooni tulemusel 10 eurolt 12 eurole, siis maksumäär nüüd automaatselt ei muutu, jäädes endiselt 1 euro peale. Seega hinnaks kujuneb 13 eurot, mis on madalam, kui eespool väärtusepõhise maksu korral. Kuna praktikas kasutatakse ühikupõhiseid määrasid sageli just aktsiisimaksude korral, mille eesmärgiks on muuhulgas ka nende kaupade tarbimise piiramine kõrgema hinna kaudu, siis peavad valitsused inflatsioonilistes tingimustes sageli aktsiisimäärasid tõstma, et need oleksid kooskõlas üldise majanduse kontekstiga ja aktsiisipoliitika eesmärkidega.

### **Maksumaksjad ja maksukoormus**

Tarbismaksude maksjad on üldjuhul maksustatavate kaupade müüjad, kes koos kauba müügist saadava tuluga koguvad kokku ka maksutulud ja tasuvad need riigile. Nagu eespool kirjeldati, siis lisandunud väärtuse maksu maksjateks on kõik maksustatava kauba tootmisprotsessis osalejad kuni jaemüüjani välja, müügitulude maksjateks on üldjuhul jaemüüjad ning aktsiisimaksude maksjateks on aktsiisilaopidajad, laosüsteemi puudumise korral on maksjateks üldjuhul kauba/teenuse tarbijale edastajad (nt elektriaktsiisi puhul).

Enamus tarbismakse loetakse kaudseteks maksudeks ja väga levinud on väide, et kaudsed maksud on „kaudsed“ sellepärast, et nende puhul maksumaksja ja maksukoormuse kandja ei lange kokku. Selle väite idee on selles, et kuigi kauba müüja kogub maksu, tõstab ta maksu võrra kauba hinda ja üksnes kogub kauba tarbijatelt maksud kokku ja edastab need riigile.

Tegelikult on selline käsitus eksitav ja majandusteaduses ammu ümber lükatud. Ka kaudsete maksude puhul võib tekkida olukord, kus maksumaksja ja maksukoormuse kandja langevad



kokku. Nt olgu ühe kauba hind kaupluses koos 10%-lise lisandunud väärtuse maksuga 11 eurot. Selle põhjal jääb mulje, et müüjad ongi lisanud maksu hinnale ja tõstnud seda 10% võrra. Samamoodi nähtub ka ostutšekil, kus on eraldi näidatud, et kauba hind on 10 eurot, millele lisandub 1 eurot maksu. Siiski, selleks et tuvastada, kes tegelikult kannab maksukoormust, oleks vaja teada maksueelset hinda, st mis oli kauba hind enne maksu kehtestamist. Nt olgu teada, et ilma maksuta oleks kauba hind ikkagi 11 eurot. Sellisel juhul saab järeldada, et maksu kehtestamisel tarbija jaoks hind ei tõusnud, vaid alanes hoopis hind, mida müüja saab – enne sai ta 11 eurot, pärast maksu kehtestamist aga 10 eurot.

Võib tekkida õigustatud küsimus, et miks peaks müüja koormuse enda kanda võtma, miks ta ei võiks maksu kehtestamisel hinda tõsta 10% võrra 12,1 eurole, et saada endiselt enda kulude katmiseks 11 eurot, nagu enne maksu? Aga samamoodi võiks küsida, et miks peaks tarbija olema nõus tasuma 11 euro asemel 12,1 eurot ... On selge, et kumbki ei soovi vabatahtlikult ennast halvemasse olukorda asetada, seega sõltub tulemus sellest, kummal on võimalik kaubast loobuda. Kui tarbija on valmis selle kauba tarbimisest loobuma, st kõrgem hind ei ole talle vastuvõetav ja ta võib selle asemel mõnda teist kaupa eelistada, ja samal ajal müüa jaoks on antud toode väga oluline kasumi teenimiseks, st ta ei ole nõus selle kauba turult lahkuma, võibki talle olla igati otstarbekas otsus mitte hinda maksu võrra tõsta.

Eelnev loogika, et tarbija võib olla hinna suhtes tundlik ning lükkab maksukoormuse seeläbi müüjale, võib tunduda esmapilgul loogiline aktsiisimaksude korral, millega maksustatakse teatud kaupu. Kuid kui maksustatakse kõiki kaupu sama määraga, nt lisandunud väärtuse maksuga, siis võib tunduda tarbija tundlik käitumine ebaloogiline, sest tal puudub valikuvõimalus kaupade vahel, sest peaaegu kõiki kaupu võidakse maksustada sama määraga. Siiski, isegi kui kõiki kaupu maksustatakse samal moel, jääb tarbijale alati valikuvõimalus vähendada tarbimistaset tervikuna. Mõistagi läheb kusagilt piir, millest allapoole ei saa langeda, nt pole võimalik loobuda teatud ravimite tarvitamisest ja mingeid toiduaineid peab iga indiviid samuti tarbima nõ „eluspüsimiseks“, seega ka ostma ja tasuma makse.

Siiski, alati on võimalik leida võimalused hankida toiduaineid alternatiivsel moel, neid nt ise kasvatades või siis nende tarbimist lihtsalt piirates. Põhiidee on siin see, et kui hinnad tõusevad ebamõistlikule tasemele, siis on inimestel kalduvus otsida ja ka leida asenduskaupu, vajadusel ka väljaspool turgu ja seega ka väljaspool maksubaasi. Majandusteadlased vaatlevad sedalaadi valikuid sageli lihtsa valikuna töötamise ja vaba aja vahel. St töötades indiviid kaotab heaolu, kuna tal on nüüd vähem vaba aega ja kui tarbimismaksud tõusevad liialt kõrgele, siis võib indiviidil kaduda motivatsioon niipalju tööd teha, sest töö eest saadava

tuluga saab tarbida väga vähe, mis enam ei kompenseeri heaolukaotust kaotatud vabast ajast. Seega, isegi kui maksustada kõiki kaupu samasuguse maksumääraga, on tarbijatel endiselt võimalik sellele reageerida lihtsalt vähendades töötamist ja seega ka tarbimist ning suurendades enda vaba aega.

Lisaks tuleb arvestada ka nõ jõukuseefektiga, sest kui kõikide kaupade hinnad maksu võrra kasvavad, siis ei jätku majapidamistel jõukust, et samas mahus kaupu edasi tarbida. See on ka loogiline, sest maksustamisega valitsus kogubki tulusid, millega pakkuda avalikke kaupu. Seega peab erakaupade tarbimine paratamatult vähemalt lühiperioodil langema ning asenduma avalike kaupade tarbimisega, mida küll võidakse saada tasuta. Selline tarbimise langus paneb surve alla tootjad, kes peavad omavahel konkureerima, et majapidamised ei otsustaks nende müüdavaid kaupu vähem tarbida. Selle tulemusel võib neile tunduda otstarbekas pigem kaupade (ilma maksuta) hinda alandada, et koos maksuga kauba hind ei oleks oluliselt kõrgem kui enne maksustamist.

Turukonkurentsil on siin huvitav ja esmapilgul ehk veidi ootamatu mõju. Võiks ju intuiitiivselt oletada, et mida tugevam on ettevõtetevaheline konkurents, seda enam võtavad ettevõtted kui müüjad maksukoormust enda kanda, sest konkurents lihtsalt ei lase hinda tõsta. Siiski, mida tugevam on konkurents, seda väiksemaid kasumeid ettevõtted teenivad ja seda vähem on neil ka nõ „mänguruumi“ koormust enda kanda võtta. Pigem võib see tähendada osade ettevõtete turult lahkumist, kuid väga tihedas konkurents, kus toodete turuhind peegeldab toodete tegelikku kulu, võib hind kalduda pigem maksu võrra tõusma. Samas kui turul ei ole konkurents tihe, nt seda valitseb monopol ehk üks ettevõtte, võib palju suurem osa maksust jääda ettevõtte kanda (vt ökonoomilist selgitust lisast 3).

Üldjuhul siiski võib üldistada, et tarbimismaksude koormust kalduvad enam kandma tarbijad. Ka maksukoormuse jaotuse analüüsidest sageli eeldatakse lihtsuse huvides, et kogu tarbimismaksude koormus jääb tarbijate kanda, st kandub 100%-liselt edasi hinda. Sellest tulenevalt sageli ka üldistatakse, et tarbimismaksud kalduvad olema regressiivsed, sest madalama sissetulekuga inimesed tarbivad peaaegu kogu oma sissetuleku, kuid kõrgema tulutasemel inimesed suure osa ka säästavad, mis jääb tarbimismaksude maksubaasist välja. Nt kui inimese tulu on 1 000 eurot ja ta kulutab selle kõik tarbimisele, siis 10%-lise tarbimismaksu puhul maksab ta maksu 91 eurot (sest 91 eurot 909-st eurost on 10% ja need kokku on 1 000 eurot). Seega tema makstud maksude osa sissetulekust on 9,1%. Isik, kelle tulu on 10 000 eurot ja kes sellest pool säästab, maksab makse 455 eurot (sest 455 eurot 4

545-st eurot on 10% ja need kokku on 5 000 eurot). Seega tema makstud maksude osa sissetulekust on 4,6%, mis on madalam kui väiksema tulutasemega indiviidil.

Kui tegemist on spetsiifiliste tarbimismaksudega, nt aktsiisidega, siis sõltub maksukoormuse jaotus jõukamate ja vaesemate indiviidide vahel sellest, milline on nende tarbimiskulutuste struktuur. Nt kui jõukamad kulutavad suurema osa oma sissetulekust kütusele kui vaesemad, siis automaatselt ka nende makstud maksud moodustavad nende sissetulekust suurema osa ja maksukoormuse jaotus on progressiivne. Alati aga ei piisa koormuse jaotuse välja selgitamiseks tarbimisstruktuuri teadmisest. Nt alkoholsete jookide korral moodustab sageli kallimatel jookidel alkoholiaktsiisi väiksema osa hinnast (kui maksustamine toimub alkoholisisalduse järgi). Sel juhul võivad jõukamad indiviidid kulutada suurema osa sissetulekust alkoholsete jookide peale, kuid makstud maksud võivad tuludest moodustada ikkagi väiksema osa tuludest võrreldes vaesematega, sest kogused, mille pealt aktsiisi arvestatakse, võivad jõukamatel olla oluliselt väiksemad.

Oluline on tähele panna, et kogu selline käsitus, kus maksu regressiivsus või progressiivsus määratakse tarbijate kulude struktuuri või ostukäitumise alusel, tugineb eeldusel, et maksud kanduvad 100%-liselt edasi hinda. Nt kui müüjad võtavad koormuse hoopis enda kanda, st ei tõsta hinda, võib maksukoormus kanduda erinevatele isikute gruppidele, nt ettevõtete omanikele madalama kasumina, ettevõtete töötajatele madalamate palkadena või ettevõtete tarnijatele madalamate ostuhindadena. Samas on üsna keeruline tuvastada nende gruppide puhul, kas tegemist on regressiivse või progressiivse jaotusega. Kui oleks selgelt tuvastatav, et koormus kandus ettevõtete omanikele, siis eeldusel, et omanikud kuuluvad pigem jõukamasse elanikkonna gruppi, saaks järeldada, et maksukoormus on progressiivne. Kuid see eeldus ei pruugi väikeettevõtjate osas realistlik olla ning kui koormus kandub tarnijatele või töötajatele, on juba oluliselt keerulisem tuvastada tegelik koormuse kandja. Sellisel juhul saab nt lihtsuse huvides eeldada, et see osa koormusest, mis jääb ettevõtete kanda, on proportsionaalse jaotusega ja maksukoormuse jaotuse progressiivsuse/regressiivsuse määratlemisel lähtuda koormusest, mis jääb tarbijate kanda.

Tarbimismaksude koormuse analüüsimisel tasub panna tähele ühte huvitavat samasust. Nimelt on tarbimismaksud olemuselt samased ehk identse maksuintsidentsiga nagu tööjõumaksudki. Pole ju mingit vahet, kas võtta tulumaksuga nt 1000-eurosest palgalt 10% tulumaksu või maksustada 900 eurost tarbimist 11,1%-lise tarbimismaksuga. Mõlemal juhul tarbija jaoks on olukord sama – tulumaksuga saab ta tarbida 900 eurot, tarbimismaksuga samuti 900 eurot.

Isegi juhul, kui võtta arvesse säästmise võimalust, jäävad olukorra identseteks. Intuitiivselt võib tunduda, et sellisel juhul on indiviidil võimalik teenida säästude pealt intressituluseid (või muid investeerimistuluseid), mistõttu tema heaolu peaks tarbimismaksude korral olema kõrgem kui tulumaksu korral, sest viimase puhul peetakse tema palgalt kohe 10% kinni ja tal jääb vähem raha säästudeks. Kuid olukordade üks-ühele võrdlus näitab, et mõlemal juhul on tarbija olukord identne. Nt kui kehtib tulumaks 10% ja isiku tulu on 1000 eurot, siis kui ta ei säästa midagi, saab ta kohe tarbida 1000 eurot ja hiljem mitte midagi<sup>13</sup>. Kui ta otsustab aga säästa kõik oma tulumaksujärgsed tulud, st 900 eurot, ei saa ta kohe tarbida midagi ja hiljem, eeldusel et säästudele on võimalik teenida 5%-list tulemit, 945 eurot (sääst 900 eurot pluss intressitulu 45 eurot).

Selgub, et tarbimismaksude kehtimisel on indiviidil identsed valikud. Nt kui oletada, et kehti tarbimismaks 11,1% ja ta ei säästa midagi, saab ta tarbida kaupu väärtuses 900 eurot. Kuigi ta reaalselt kulutab 1000 eurot, siis tarbimismaksu tõttu on kaupade hinnad 100 euro võrra kõrgemad. Kui ta otsustab aga kogu tulu säästa ja seeläbi nõ „põgeneda“ palgateenimise hetkel tarbimismaksudest, ei saa ta kohe tarbida midagi ja hiljem tarbib 1000 eurot pluss säästudele teenitud 50 eurot. Küll aga kogutakse hilisemalt tarbimiselt tarbimismaksu 11,1%, mistõttu saab ta reaalselt tarbida 945 euro eest kaupu, sest 105 eurot 1050 eurost kogub riik tarbimismaksuna endale. Seega, kui isik säästab, ei saa ta kummagi maksu korral tarbida kohe midagi ja hiljem saab tarbida 945 eurot, ning kui ta ei säästa, saab ta mõlema maksu korral kohe tarbida 900 eurot ja hiljem mitte midagi. Seega on mõlema maksu korral identsed tulemused. Kuigi reaalselt inimesed ei säästa kogu tulu, kuid sedalaadi ekstreemsed võrdlused annavad kõige ilmekamalt ja arusaadavamalt edasi analüüsi põhiidee.

## **Moonutused**

Sarnaselt enamuse maksudega on ka tarbimismaksude tasumine otseselt seotud tarbija käitumisega, st ta maksab maksu üksnes juhul, kui ta ostab mõne kauba või teenuse. Seega on loomulik, et tarbimismaks tekitab moonutusi indiviidide valikutesse, sest indiviidi enda valikutest sõltub, kui palju ta maksudeks raha tasub. Kuigi tarbimismaksud on üldiselt indiviididele varjatamad kui tulumaksud ja ostude sooritamisel nende tasumisele üldjuhul ei mõelda, siis hinna kaudu (eeldusel, et maksud kanduvad hinda) jõuab maksu mõju igal juhul

---

<sup>13</sup> Lihtsuse mõttes on eeldatud, et indiviid teenibki tulu ainult ühekordselt ja hiljem tarbib oma sääste ja sellelt teenitud tuluseid. Sedalaadi lihtsaid kaheperioodilisi mudeleid kasutatakse majandusteaduses sagedasti. Need näivad küll ebarealistlikud, kuid ometi annavad edasi probleemi olemuse, st analüüsi realistlikumaks muutmisel on see oluliselt keerukam, kuid ei anna teistsugust tulemust.

ka tarbijateni. Moonutuste analüüsimisel ei olegi oluline, et tarbija ka teadvustaks, et hind maksu tõttu on kõrgem. Peamine on tuvastada, kas tarbija ka kuidagi reageeris sellele, kui hind maksu tulemusel muutus.

Spetsiifiliste tarbimismaksude, nt aktsiiside korral, kui kauba hind maksustamise tulemusel kasvab, on loomulik, et tarbijad vähendavad selle kauba tarbimist. See on seletatav tavalise nõudlusseadusega majandusteooriast. Vähem hakatakse tarbima peamiselt kahel põhjusel. Esiteks tekib sissetulekuefekt, kus kõrgem hind vähendab tarbijate reaalsissetulekut – nad saavad oma tulude eest vähem kaupa osta – mistõttu kauba nõutav kogus alaneb. Teiseks aga kasvab maksustatava kauba hind võrreldes teiste kaupadega ja on täiesti loomulik, et tarbijad hakkavad otsima odavamaid asenduskaupu ehk teisisõnu tekib asendusefekt. Iseenesest pole selles midagi negatiivset, kui inividid reageerivad hinnatõusule tarbimise langusega, selliselt turumehhanism toimibki.

Kuid probleem tekib siis, kui hinnamuutused ei peegelda kaupade tootmise kulusid või tarbijate eelistusi, vaid on turuväliste jõudude, nt maksupoliitika, tulemus. Sellisel juhul kauba hinna tõus ei signaleeri kauba tootmiskulude muutust, mis on hindade tegelik funktsioon. Jah, tootmine küll läheb ettevõtete jaoks kallimaks, sest nad peavad maksu maksma, kuid see ei tulene mitte ressursside hinnatõusust või nende nappusest, vaid on valitsuse sekkumise tulemus.

Andes hinnangut maksude moonutuslikkusele, on oluline mõista, kas tegemist on puhtalt fiskaalse eesmärgiga maksuga või täidab see korrektiivseid funktsioone. Kui maksustatava kauba turg on eelnevalt efektiivne, st seal ei eksisteeri mingeid eelnevaid moonutusi, nt välismõjudest tulenevaid (vt alaosa 1.1), siis tekitab maks tavapärase moonutuskulu, mida saab illustreerida järgmise näitega. Tarbigu tarbija X 50 liitrit kütust kuus hinnaga 1 eurot liiter. Kui kehtestatakse kütuseaktsiis ja hind tõuseb selle tulemusel 1,5 eurole liiter, võib tarbija X otsustada tarbida 45 liitrit kütust kuus. Samal ajal olgu teada, et maksimaalselt oleks tarbija nõus maksma 45. liitri eest 1,5 eurot, 46. liitri eest 1,4 eurot, 47. liitri eest 1,3 eurot, 48. liitri eest 1,2 eurot 49. liitri eest 1,1 eurot ja 50. liitri eest 1 euro.

Kui kasutada tarbija X maksevalmidust kui mõõdikut sellele, kui palju kasu tarbija kütusest saab, mis on tavapärane praktika majandusteaduses, siis tarbija kasu alaneb võrreldes maksueelse olukorraga 40 senti väärtuses 46. liitri eest (sest enam ta seda liitrit ei osta, ta ostab ainult 45 liitrit, kuid ta sai selle eest kasu ennem 40 senti, sest  $1,4 - 1 = 0,4$ ), 30 senti väärtuses 47. liitri eest, 20 senti väärtuses 48. liitri eest ja 10 senti väärtuses 49. liitri eest, seega kokku 100 senti ehk 1 euro võrra. See 1 euro väljendabki kütusemaksu moonutuskulu.

Sisuliselt väljendab see seda osa tarbija kasu alanemisest, mida riik maksutuluna endale ei saa. St et tarbija kasu alaneb rohkem makstud maksudest, sest ta tasub maksu nende 45 liitri pealt kokku 22,5 eurot (50 senti liitri pealt), mille kogub valitsus endale, kuid seda ei loeta moonutuskuludeks, vaid tulusiirdeks maksumaksjalt valitsusele. Teisisõnu, esimese 45 liitri pealt maksab tarbija varasemaga võrreldes 22,5 eurot rohkem, selle võrra seega alaneb tema heaolu. Kuid kogu see heaolu läheb riigile maksutuludena. Kuid lisaks sellele kaotab tarbija veel ka eespool arvatud 1 euro, sest ta ei saa enam niipalju kütust tarbida.

Kui aga maksustatava kauba turul eksisteerivad juba mingit laadi moonutused, olgu need nt negatiivsetest välismõjudest tulenevad moonutused, siis võibki maksupoliitika olla kujundatud selle moonutuse korrigeerimiseks. Sellisel juhul maks küll moonutab turgu, kuid tegu on pigem vastumoonutusega, mis muudab turu efektiivsemaks, mitte ebaefektiivsemaks. Nt olgu majanduses 10 000 autoomanikku, kellel kõigil on üks auto. Tekitagu iga auto lisaks sõiduki otsestele toomiskulule, mida väljendab auto turuhind, olgu selleks 15 000 eurot, ühiskonnale lisakulu (saaste, liiklusummikud jms) 500 eurot aastas. Lisaks kehtigu eeldus, et üksnes 8 000 autoomaniku kasu sõiduki omamisest on kõrgem kui 15 500, ülejäänul 2 000 omaniku kasu on alla 15 500 euro. Seega ühiskonna vaatenurgast on 2 000 sõiduki omamine ebaefektiivne, sest need tekitavad rohkem kulu kui kasu. Nüüd kui oleks kehtinud mootorsõidukimaks 5 00 euro aastas, need 2 000 autoomanikku poleks sõidukit ostnud ja sõidukite arv oleks ühiskonna vaates optimaalne. Kuigi selline maks moonutas turgu, st mõjutas indiviidide otsuseid mootorsõidukite ostmise osas, tõstis see moonutus majanduslikku efektiivsust. Järelikult maksustamise moonutuskulu sellisel juhul ei teki.

Samasuguse moonutuse indiviidide majandusotsustesse tekitavad ka üldised tarbimismaksud, millega maksustatakse kõiki kaupu ja teenuseid samasuguse määraga. Valikuid kaupade vahel üldised tarbimismaksud ei mõjuta, sest kõikide kaupade hindadesse tekitatakse sama suur maksukiil. Küll aga muudab üldine tarbimismaks vaba aja võrreldes teiste kaupade ja teenustega suhteliselt odavamaks, mistõttu kallutab indiviide töötamist ja tarbimist vähendama, et saada rohkem vaba aega.

Selle väite illustreerimiseks olgu toodud järgmine näide. Olgu nt teada, et enne maksustamist teenis indiid iga töötatud tunniga 10 eurot. Sisuliselt tähendab see ka seda, et vaba aja ühe tunni hind on samuti 10 eurot, sest selleks, et saada üks tund vaba aega, tuleb loobuda ühest töötunnist, seega ka 10 eurost, mis muidu oleks teenitud. Kui kehtestatakse üldine tarbimismaks, siis sisuliselt saab indiid oma teenitud 10 euro eest vähem tarbida, eeldusel, et hinnad on maksu võrra tõusnud. Nt kui kehtestatakse 10%-line üldine tarbimismaks, siis

saab indiviid tarbida endise 10 euro asemel 9,1 euro väärtuses kaupu. Kuigi reaalselt võib ta endiselt tasuda kauba eest 10 eurot, siis kuna müüja peab tasuma riigile sellest 10 eurost osa maksuna riigile, siis müüja saab endale 9,1 eurot endisel 10 euro asemel. Seega peab 10 euro eest saadava kauba tegelik väärtus alanema. Nt kui enne võis saada 10 euroga 10 liitrit piima, siis nüüd 9,1 liitrit.

See tähendab seda, et ka vaba aja saamine muutub indiviidi jaoks odavamaks, endise 10 euro asemel peab ta nüüd loobuma üksnes 9,1 eurost, et vaba aega ühe tunni võrra juurde saada. Majandusteaduses eeldatakse, et vaba aeg allub sarnaselt teiste kaupadega nõudlusseadusele, st hinna alanedes soovitakse seda saada rohkem. Seega tekitab üldine tarbimismaks samasuguse moonutuse, nagu tööjõumaks, mis samuti moonutab tööturгу. St tarbijad soovivad rohkem vaba aega, mis tähendab, et nad tööd enam nii palju teha ei soovi.

Nagu nähtub, leidis taas kinnitust väide, et üldised tarbimismaksud ja tööjõumaksud on identse mõjuga maksud, kuigi esmapilgul tunduvad need väga erinevad. Administratiivses mõttes on nad muidugi erinevad, ühel juhul peab riik maksude kogumiseks olema suuteline tuvastama maksustatavat tarbimist, teisel juhul tulu. Lisaks on erinevus riigi jaoks maksutulude riigikassase laekumise hetkes. Nt kui kellegi palgatulu on 1000 eurot, siis tulumaksu korral peetakse sellelt maks kohe kinni, tarbimismaksud laekuvad alles siis, kui see tulu ka ära tarbitakse.

Üldiste tarbimismaksude puhul on sagedane praktika, kus osad kaubad, nt toiduained või ravimid, on maksustatud madalama maksumääraga. Kuidas sellisesse praktikasse suhtuda maksude moonutuslikkuse kontekstis? Siin tuleks samamoodi tuvastada alustuseks, kas madalama maksumääraga maksustatava kauba turul eksisteerivad mingid moonutused, mida see maksuerisus korrigeerib või mitte. Nt kui madalam maksumäär kehtib ravimite suhtes, siis ravimeis võib pidada nn väärtuskaubaks (ing k *merit good*), millega kaasnevad positiivsed välismõjud. St seda, et indiviid, kes ravimeid tarvitab, ei ole ainus, kes sellest kasu saab. Kui tegemist on nt nakkushaigusega, saavad sellest kasu ka teised, kes nüüd ei pruugi seda nakkust saada. Seega, kui jätta ravimite hinna kujunemine üksnes turu hoolde, siis võivad inivididid tarvitada neid liiga vähe, sest nad võtavad arvesse üksnes enda kasusid ja kulusid ja võivad otsustada ilma ravimita hakkama saada.

Nt kui ravim maksab 100 eurot ja isik hindab kannatuse väärtuseks, mis tekib ravimi mittetarvitamisel, 60 eurot, võib ta otsustada ravimist loobuda. Samal ajal aga võivad sellest, kui isik ikkagi tarvitab ravimit, teised inivididid kokku saada kasu 500 eurot. Seega, kui mitte otsustusse sekkuda, tekib kahju 460 eurot (sest ravimi mittetarvitamise kasu – kulu = 100 – 60

– 500 = –460). Rakendades aga madalamat maksumäära ravimitele, nii et selle hind alaneks nt 55 euron, otsustab indiviidi ravimi osta, mille tulemusel on sotsiaalne kasu nüüd –460 asemel hoopis +460. Seega maksusoodustus moonutab küll turgu, kuid muudab ravimite turu efektiivsemaks. Kui turul aga mingeid eelnevaid moonutusi ei eksisteeri, tekitab maksusoodustus efektiivsuskulu. Nüüd küll tekib olukord, kus seda kaupa, mida maksustatakse madalamalt, hakatakse tarbima ebaefektiivselt palju.

### **Optimaalne toodete maksustamine**

Kaasaegne optimaalse maksustamise kirjandus baseerub suures osas Frank Ramsey` (1927) panusel. Ta analüüsis olukorda, kus valitsusel on vaja koguda teatud mahus maksutulused, kuid seda minimaalse efektiivsuskaoga. Selleks tuleb määratleda erasektori optimaalne käitumine (majapidamised maksimeerivad kasulikkust, firmad kasumit) maksusüsteemi suhtes. Seega peab valitsus valima maksusüsteemi, mis maksimeeriks erasektori heaolu, kogudes nõutud mahus maksutulused.

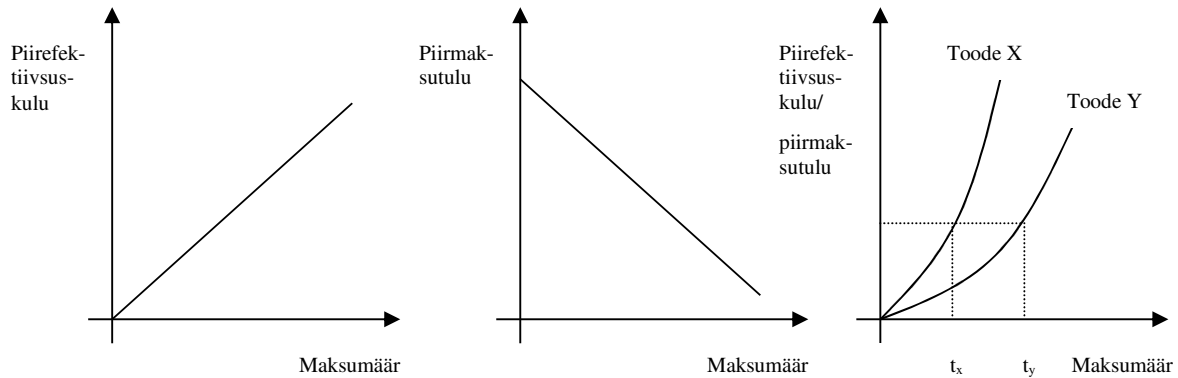
Põhiseisukohad, mis sellest analüüsist saab välja tuua, on järgmised:

- a) Maksustada kõrgemalt vaba aja täiendkaupu ja kergemalt vaba aja asenduskaupu.
- b) Teatud eelduste korral tuleks maksustada kõrgemalt neid tooteid, mille nõudluse ja pakkumise hinnaelastsused on madalamad

Seda, miks pole efektiivne ühtlane tarbimise maksustamine, selgitati eelmises alaosas. Ramsey` lahendus tarbimise optimaalse maksustamise kohta on järgmine: selleks, et minimeerida maksudega kaasnevat efektiivsuskulu, peavad maksumäärad olema seatud nii, et nõutava koguse vähenemise protsent oleks kõikidel kaupadel võrdne. Toodud reegli tõestust vaata lisast 4.

Järgides nimetatud reeglit, on erinevatelt toodetelt kogutud viimaste maksutuluühikute (nt viimase euro) kogumisega kaasnevad efektiivsuskulud võrdsed. Nt kui maksustatakse tubakat ja alkoholi ja kogutakse tubakamaksuga 100 000 eurot ja alkoholimaksuga 200 000 eurot, siis on efektiivsuskulu, mis kaasneb tubakaturult kogutud 100 000. (saja tuhandenda) euroga ja alkoholiturult kogutud 200 000. (kahesaja tuhandenda) euroga, identne. Kui nad ei oleks võrdsed, saaks üldist efektiivsuskulu vähendada, tõstes nende toodete maksumääri, mille viimase euro efektiivsuskulu on väiksem võrreldes teistega. Ramsey` reeglit järgides saavutatakse tulemus, mis on kujutatud graafiliselt joonisel 8. Kõige parempoolsemal graafikul tähistavad  $t_x$  ja  $t_y$  vastavalt toodete X ja Y optimaalseid maksumäärasid.





Joonis 8. Tarbimise efektiivne maksustamine

Allikas: Stiglitz (1995), autori koostatud

Nagu eespool väideti, peavad Ramsey` reegli alusel maksude tagajärjel toimuma protsentuaalselt võrdsed muutused nõutavas koguses. Sisuliselt on võimalik väljendada koguse protsentuaalset muutust ka elastsuse abil:  $t_x \cdot E_x$ , kus  $t_x$  on toote X maksumäär ning  $E_x$  toote X nõudluse hinnaelastsuskoeffitsient. Ramsey reegli alusel peavad kõikidel toodetel olema  $t^*E$  võrdsed:

$$t_x \cdot E_x = t_y \cdot E_y \quad (7.6)$$

Jagades võrduse (7) läbi järgmise korrutisega:  $t_y E_x$ , saadakse järgmine võrdus:

$$t_x/t_y = E_y/E_x \quad (7.7)$$

Võrdus (8) näitab, et maksumäärad peaksid olema pöördvõrdeliselt proportsionaalsed elastsustega, st mida kõrgem on  $E_x$  võrreldes  $E_y$ -ga, seda madalam peaks olema  $t_y$  võrreldes  $t_x$ -ga. Sellist reeglit nimetatakse pöördvõrdelise elastsuse reegliks (ing k *inverse elasticity rule*).

Ramsey` reegli olemus ei tohiks olla üllatus. On teada, et mida elastsem on nõudlus<sup>14</sup>, seda suurem on maksu põhjustatud efektiivsuskulu. Seega tuleks kõrgemalt maksustada madalama elastsusega tooteid. Ja kuna diferentseeritud maksustamise tingib just võimetus maksustada vaba aega, siis on ka loogiline, et Ramsey` reeglit saab interpreteerida kui vaba aja täiendtoodete kõrgemat maksustamist ja vaba aja asendustoodete madalamat maksustamist. Maksustades kõrgemalt vaba aja täiendtooteid, on tegemist sisuliselt vaba aja kaudse maksustamisega, mis peaks muutma inimese jaoks vaba aja suhteliselt kallimaks teiste toodete suhtes. (Stiglitz 2000)

<sup>14</sup> Ka pakkumise elastsus avaldab ebaefektiivsusele sama mõju: st mida elastsem, seda suurem efektiivsuskulu.

## **5. OMANDI MAKSUSTAMINE**

Omandimaksudega maksustatakse vara omamist. Erinevalt teistest maksudest, mille maksuobjektiks on otseselt või kaudselt loodav lisandväärtus, mis kellegi olukorda parandab, siis omandimaksude puhul ei oma tähtsust, kas kellegi olukord paranes või mitte, maksukohustus tekib üksnes maksustatava objekti omamisest. Nt tarbimismaks maksustab kauba või eseme üleminekut, mis üldjuhul toimub kauba ostu-müügi tehingu tulemusel. Kuna igasugune kauba või teenuse ost ja müük toimub tehingus osalevatele indiviididele vabatahtlikult, siis paraneb tehingu tulemusel vähemalt ühe osapoole olukord. Vähemasti ei tohiks kummagi olukord halveneda, muidu tehingut ei toimuks. Seega, sisuliselt maksustatakse tarbimismaksudega seda lisanduvat heaolu, mis tehingu tulemusel tekkis.

Sotsiaalkindlustusmaksude objektiks on tööjõutulu, mis tekib tööjõu ostu-müügi tulemusel. Tulumaks maksustab saadud tulu, mille saamine toimub ka tööjõu või kapitali ostu- ja müügi tulemusel. Tulumaksuga maksustatakse ka omanikutulu, nt ettevõtte omanike teenitud kasumeid või dividende. Ükskõik kuidas tulu ka ei oleks teenitud, parandab see indiviidide heaolu ja tulumaksud ning sotsiaalkindlustusmaksud võtavad ühe osa sellest heaolust riigile ühiskondlikuks kasutamiseks. Omandimaksude korral mingit lisaväärtust maksukohustuse tekkimiseks looma ei pea. Seetõttu sageli võivad omandimaksud tunduda ka ebaõiglased, sest maksu peavad maksma ka vara omanikud, kes vara pealt mingit lisatulu ei teenigi.

Maksuobjekt, maksubaas, maksumäär

Üldiselt maksustatakse omandimaksudega maad ja ehitisi. Lisaks võidakse omandina maksustada ka transpordivahendeid – sõiduautosid, raskeveokeid, veesõidukeid jms. Seega on omandimaksude maksuobjektiks vastavalt maa, ehitis, spetsifitseeritud transpordivahend või mõni muu vara.

### **Maksumaksjad ja maksukoormus**

Omandimaksude maksjad on vara omanikud, kes peavad riigile ise tasuma oma maksukohustuse. Seetõttu loetakse omandimakse otsesteks maksudeks, kuna maksukohustus on seostatav konkreetse indiviidiga, st vara omanikuga.

Omandimaksude kasutamise õigustuseks loetakse sageli nende õiglast koormuse jaotust. Kui lugeda õiglaseks jaotuseks progressiivset maksukoormuse jaotust, siis nt luksusautode vms vara, mida omavad üksnes jõukamad indiviidid, maksustamisel on vaesem elanikkond sellest maksust vabastatud ja koormus jaotubki progressiivselt. Samas kõikide sõiduautode

maksustamine võib viia hoopis regressiivse maksukoormuse joatuseni, sest sõiduaudod on kaasajal saanud esmatarbekaubaks ning neid omavad sageli ka suhteliselt madalatesse tuludetsiilidesse kuuluvad majapidamised. Kui kõik peaksid maksma maksu, siis vaesematel moodustaks see maks tuludest suurema osa kui jõukamatel ja koormus olekski regressiivne. Selline olukord võib osutada reaalsuseks, kui hakataks maksustama sõidukeid CO<sub>2</sub> väljaheite alusel. CO<sub>2</sub> väljaheide võib olla suurem (lisaks suurema võimsusega autodel) just vanematel ja odavamatel autodel, mida kasutavad väiksema maksevõimega indiviidid.

Sageli peetakse omandimakse ebaõiglaseks sellepärast, et omandi omandamisel on omanik juba raha tasunud, sh võimalik et ka makse. Seega tekib küsimus, et kui indiviidi on endale midagi ostnud, siis kas see pole juba teatud kujul omandiõiguste rikkumine, kus eraomand, mis on hangitud suure töö ja vaevaga, tekitab maksukohustuse. Lisaks võib omand olla saadud päranduseks, nt maa või ehitis, millel on ka emotsionaalne väärtus. Samas ei pruugi pärandi saaja olla piisavalt maksevõimeline, et saadud pärand pealt makse maksta. Selles konteksti on levinud ka üks maksustamise põhimõte, et omandimaks ei tohiks olla nii suur, et see sunniks omanikku oma varast loobuma.

Siiski, ühiskondlikust vaatenurgast tuleb teadvustada piiratud ressursside seadust, seda eriti maa puhul. Maatükk on sisuliselt igavesti kestev ressurss, mille omandamist ühel ajahetkel ühe indiviidi poolt ei saa kindlasti lugeda lõplikuks, st tema ainuomandiks. Teatud mõttes jääb see alati ühiskonna kui terviku ressursiks ja makstav maamaks on lihtsalt tasu ühiskonnale õiguse eest seda maad kasutada. Lisaks motiveerib see maaomanikku leidma maale ühiskonna ajaoks kõige väärtuslikumat kasutusviisi, st viisi, millest omanik teenib suurimat tulu. Siin toimib turumajanduse loogika hästi – see, mis tagab omanikule suurima tulu, on kõige väärtuslikum ka ühiskonna jaoks, sest turuhind (nt rent) väljendab ka eseme väärtust maksja jaoks.

Omandimakse iseloomustab sageli see, et maksukoormuse kandjaks on vara omanik, sest koormuse edasikandumist ei pruugi toimuda. Nt kui võtta üks levinum omandimaksude objekt maa, siis olukorras, kus kehtestatakse maamaks, on maaomanikul keeruline või peaaegu võimatu maksust oma käitumisega nõ „põgeneda“. Nt võiks intuiitiivselt mõeldes tunduda ühe lihtsama võimalusena maa maha müüa, kui maks liiga kõrge tundub. Kui selle lahenduse tagajärjel võib küll maaomanik maksust formaalselt pääseda, kuid reaalselt tema jõukuse sellest ei parane. Põhjus on selles, et kehtestatud maamaks nõ kapitaliseerib maa hinnas.

Olgu esitatud argumentatsiooni kinnituseks toodud järgmine näide. Olgu maaomaniku jaoks tema maa väärtus kokku 100 000 eurot, st selle hinnaga oleks ta valmis maa maha müüma.

See hind on kujunenud selle alusel, kui palju maa igal perioodil, nt aastal, kasu maaomanikule toob. Olgu selleks kasuks nt 1000 eurot aastast. Kui omanikku rahuldab tulumäär 1%, mida saab kasutada diskontomäärana<sup>15</sup>, oleks iga-aastaste kasude nüüdisväärtuste 100 000 eurot<sup>16</sup>. Kui nüüd kehtestataks maamaks, siis automaatselt väheneb maaomaniku jaoks ka saadav kasu, ses ta peab hakkama igal perioodil tasuma maamaksu. Kuid samasugune olukord tekiks ka uuele maa ostjale. Seega on praegusel maaomaniku suhteliselt keeruline maad 100 000 euroga maha müüa, sest ka ostja teab, et nüüd on kasud väiksemad ja ta pole nõus enam 100 000 eurot selle maa eest maksma. Seega kui maaomanik soovib maksu mitte maksta, siis peab ta oma maa müüma maha odavamalt kui 100 000 eurot, nt 90 000 euroga. Tulemuseks on see, et kuigi formaalselt ta maksu ei maksa, seda maksab uus maaomanik, siis reaalselt ta ikkagi kaotab 10 000 eurot. Uus maaomanik aga ei kaota midagi, sest kuigi ta sai maa kätte 90 000 euroga, peab ta maksma ülejäänud perioodidel 10 000 eurot maamaksu, mistõttu tema jaoks on maa tegelik hind ikkagi 100 000 eurot.

Keskne põhjus, miks maamaks jääb üldjuhul maaomanike kanda, tuleneb maast kui kestvuskaubast ja tema immobiilsusest. Kui nt tavalise kauba, nt leiva, korral tarbija tarvitab leiva ära ja maksutõusu korral järgmist leivapätsi lihtsalt ei osta, siis maaomanik jääb maa omanikuks üldjuhul senimaani, kuna ta maa maha müüb. Kui nt ettevõtte omanikul on võimalik liiga kõrge ettevõtte tulumaksu korral viia oma ettevõtte teise riiki, siis maad ühest regioonist teise paigutada ei saa. Seega on maa sisuliselt mitteelastse pakkumisega kaup/loodusvara ja selle maksustamisel jääb koormus pakkuja ehk omaniku kanda. Seda mitte sellepärast, et omanikul on juriidiliselt maamaksukohustus, vaid sellepärast, et tal pole valikuvõimalusi koormust teiste kanda lükata.

Erandiks on siin nn arendatud maa koos kommunikatsioonide jms, sest selle pakkumine ei ole täielikult mitteelastne. Mida kõrgemat hinda on ostjad nõus maksma, seda rohkem maad

---

<sup>15</sup> Idee on selles, et maa väärtus omaniku jaoks on võrdne maalt saadava kasude summaga. Kuid erinevatel perioodidel saadavad kasud ei ole omavahel otseselt võrreldavad. Nende võrreldavaks tegemiseks leitakse nende nüüdisväärtused, st leitakse, kui palju igal perioodil saadav kasu oleks väärt alperioodil. Selle kalkulatsiooni teostamiseks on vaja diskontomäär, mis peegeldaks, kui palju rahaline kasu kaotab ajas oma väärtust. Erainvesteeringute puhul sobib selleks määraks nt investori oodatav tulumäär, st kui palju (mitu protsenti) loodab ta igalt investeeritud rahaühikult tagasi teenida. Loogika on siin selles, et üldjuhul tuleneb see ootus tulumäärade mingist alternatiivsest investeeringuvõimalusest. Kui nt investoril oleks võimalik investeerida sama ressurss mujale, nt 100 eurot 10%-lise tulumääraga, st teenida tagasi 110 eurot, siis vähemalt sama tulu ootab investor ka oma tegelikult investeeringult. Sest vastasel juhul ta sisuliselt kaotab raha, teisisõnu raha kaotab oma väärtust, sest ta oleks saanud samal perioodil omanikule 10% tulu teenida.

<sup>16</sup> See tuleneb valemist:  $NV = \frac{B_1}{(1+i)^1} + \dots + \frac{B_n}{(1+i)^n}$ , kus B tähistab kasu, alaindeks tähistab perioodi, n on perioodide arv kokku ja i on diskontomäär. Kui kasu on igal perioodil sama suur, siis lihtsustub nüüdisväärtuse leidmise valem järgmisel kujule:  $NV = \frac{B}{i}$ . Esitatud näites seega:  $NV = \frac{1000}{0.01} = 100000$ .

juurde nõ arendatakse. Seetõttu kui maamaks kehtestatakse, võivad ka arendatud maa pakkujad reageerida sellega, et nad nii palju maad enam ei arenda, mistõttu võivad ostjad olla nõus osa või isegi kogu maksukoormuse enda kanda võtta, et arendajad oleksid nõus maad juurde nõ tootma.

Kuid eespool kirjeldatud üldine loogika, kus maa või ehitiste omanikud selle müügi korral maksukoormusest pääseda on keeruline, jääb sellele vaatamata kehtima. Teatud kontekstis väidetakse isegi seda, et maaomanikud on need, kes võivad kanda ka teiste kohalike maksude koormust. Nimelt, üldiselt on kohalikul tasandil keeruline kehtestada tulumakse või tarbimismakse, kuna indiviididel on võimalik ühe riigi piires suhteliselt lihtne kas käis oma ostusid tegemas madalamate tarbimismaksudega piirkondades või kolida madalama tulumaksuga piirkonda. Seeläbi aga halveneb maaomanike olukord.

Nt kui üks kohalik omavalitsus X otsustab tulude suurendamise eesmärgil tõsta oluliselt tulumaksumäära või selle puudumisel kehtestada tulumaksu, võivad seal piirkonnas elavad maksumaksjad otsida teise elukoha, kus omavalitsus Y rakendab madalamat tulumaksukoormust. See võib vähendada üleüldist majanduslikku aktiivsust ja seeläbi ka keskmist tulutaset piirkonnas X. Kuna maaomanikud piirkonnas X ei saa sealt oma maaga koos kuhugi liikuda, isegi kui nad ise otsustavad sealt ära kolida, ei saa nad enam endisel tasemel kasu ka oma piirkonnas X asuvast maatükist. Seega kui indiviidid, kes kolivad nt piirkonda Y, kaotasid üksnes niipalju, et pidid teise kohta kolima, siis maaomanikud on need, kes peavad kandma otseselt tulumaksukoormust läbi väiksema maalt saadava kasu. Selleks kasuks võis olla ka nt renditulu, mis nüüd majandusliku aktiivsuse languse tõttu on madalam.

## **Moonutused**

Omandimakse võib teatud juhtudel lugeda ühtedeks kõige efektiivsemateks maksudeks, sest nende poolt tekitatud moonutused on minimaalsed. Nt analüüsides maamaksu, siis nagu eespool kirjeldati, jääb selle koormus üldjuhul omaniku kanda, sest maksust kõrvale põigelda on peaaegu võimatu. Ka maad varjata, nagu nt sissetulekuid, pole võimalik. Seega pole maaomanikul maksust hoidumise eesmärgil otstarbekas kuidagi oma käitumist muuta. Maamaksu kehtestamise tõttu ei jää maad vähemaks, sest maa pakkumine on konstantne, seda ei saa juurde teha.

Küll saab arendatud maad juurde toota, seega selles osas võivad moonutused olla suured. Nt võib maa, millele hetkel on väike turuväärtus ja seega ka maksustatav väärtus, jääda välja arendamata, kuna väljaarendamisel selle väärtus ja selle pealt tekkiv maamaksukohustus on

liialt suur, et potentsiaalsed ostjad oleksid selle nõus kinni maksuma. Maaomanikule võib aga praegune olukord olla soodsam kui selle väljaarendamisel võtta enda kanda osa maksukoormusest. Transpordivahendite maksustamisel võivad olla moonutused positiivsed, st need võivad korrigeerida turul eksisteerivaid moonutusi. Nt kui on sõidukeid lii kluses liialt palju, mille tõttu on sagedased liiklusummikud ja – õnnetused, lõhutakse manateid ning heidetakse õhku palju saasteaineid, võimaldab sõidukite maksustamine lükata sõidukite hinda ka kõikidest nendest kõrvalmõjudest tulenev kulu ühiskonnale. Selliselt on võimalik viia sõidukite arv tasemele, mis on optimaalne ühiskonn ajaoks, st kus sõidukitest saadav kasu (väljendatuna sõiduki ostja maksevalmidusena) on vähemalt sama suur kui selle kasutamisest tekkiv kulu ühiskonnale.

## 6. MAKROTASANDI MAKSUNDUS

Avaliku sektori üheks oluliseks rolliks majanduses on kujunenud majandusliku stabiilsuse tagamine. Peamiselt mõeldakse selle all tagada stabiilne hindade tase, madal tööpuudus ja pikaajaline majanduskasv. Valitsusel on nende eesmärkide saavutamiseks kasutada riigieelarve, mille kaudu saab mõjutada majandust nii läbi avaliku sektori kulutuste kui ka maksustamise. Seega tuleb maksusüsteemide analüüsimisel arvestada ka sellega, kuivõrd tõhus on olnud maksupoliitika ka makroökonoomilise keskkonna stabiilsuse tagamisel. Majanduslikku ebastabiilsust võib käsitleda sarnaselt avalike kaupade, välismõjude või konkurentsitorgetega kui ühte turutorget, mis ei võimalda turumajandusel ressursse efektiivselt kasutada.

Kuid kuidas ja millal peaks valitsus sekkuma? Kui keskenduda siinkohal just maksupoliitilistele võimalustele, siis üldiselt on teada, et valitsus saab majandust langusperioodidel elavdada maksukoormuse alandamisega ning buumiperioodidel majandust niiöelda "rahustada" maksukoormuse tõstmisega. Siinkohal pole mõtet hakata diskuteerima keinsistliku ja klassikalise majandusteaduse erinevuste üle, vaid eeskätt pakub huvi, milliste maksudega oleks kõige otstarbekam majandusliku stabiilsuse tagamisel opereerida.

Analüüsi lähtepunktina tuleks arvestada sellega, et majandusliku stabiilsuse tagamisel on valitsuse eesmärgiks mõjutada agregeeritud nõudlust (st kogunõudlust) ehk siis majandust kui tervikut, mitte üksnes ühe kauba või teenuse turgu. Näiteks kui on eesmärgiks pidurdada liigkiiret hinnataseme kasvu ehk inflatsiooni, tuleks vähendada agregeeritud nõudlust. See vähendaks tarbijate poolset nõudlussurvet müüjatele ning tootjad ei saaks enam oma toodete hinda nii kiiresti tõsta, isegi juhul, kui tootmiskulud peaksid endiselt kasvama. Või kui on eesmärgiks vähendada tööpuudust, siis oleks otstarbekas agregeeritud nõudlust suurendada. See stimuleeriks tootjaid oma tootmismahтусid suurendama ning seetõttu ka töajõudu juurde värbama.

Endiselt on vastuseta küsimus, milliste maksude koormuse muutmisega on võimalik avaldada kõige otsesemat ja tõhusamat mõju agregeeritud nõudlusele? Mäletatavasti koosneb kogunõudlus neljast komponendist: tarbimine, investeerimine, valitsuse kulutused ja netoeksport. Seega eesmärk on mõjutada nende komponentide summana kujunevat kogukulutuste mahtu. Kõige laiemal maksubaasiga on ilmselt erinevad tulumaksud ja lisandväärtusmaksud (Eestis vastab sellele teatavasti käibemaks). Ilmselt pole mõtet siinkohal kasutada aktsiisimakse, omandimakse vmt suhteliselt kitsa maksubaasiga makse, mis võivad mõjutada üksnes kindlat majapidamiste gruppi. Küll tasub märkida, et kui on otsustatud

piirata kogunõudlust, siis suhteliselt tõhusaks võib osutuda selliste maksude tõstmine, millega on maksustatud hinna ja sissetuleku suhtes elastse nõudlusega hüviseid. Samas, kui tegemist on elastse nõudlusega seetõttu, et nendel hüvistel on palju asenduskaupasid, siis mingit mõju see kogunõudlusele ei avalda. Kui soovitakse vähendada kogunõudlust, on eesmärgiks vähendada kogutarbimist, mitte muuta üksnes tarbimisstruktuuri. Teisisõnu, kuna majapidamiste sissetulekud kanduvad edasi kas tarbimisse, säästmisse või maksudeks, on maksude tõstmisel eesmärgiks vähendada tarbimist ja suurendada säästmist. Kui näiteks tarbimine jääb samale tasemele, mida võimaldaks säästmise langus, siis see kogunõudlusele mõju ei avalda<sup>17</sup>. Säästude kasvu saavutamiseks on ilmselgelt tõhusam kasutada kogu tarbimist hõlmavat lisandväärtusmaksu. Sageli on selle maksu puhul tegemist ka diferentseeritud maksumääradega, näiteks rakendatakse paljudes riikides madalamat maksumäära toiduainetele. Kuna toiduainete kui esmatarbekaupade nõudlus on hinna ja sissetuleku suhtes suhteliselt väheelastne, siis diferentseeritud määradega lisandväärtusmaksu määrade tõstmine mõjutabki just eelkõige elastsema nõudlusega kaupade hindasid ja seeläbi ka nõudlust (eriti, kui madalama maksumääraga maksustatud hüviste, nt toiduainete, maksumäärad jätta samale tasemele).

Kuid kas tulumaksumäära tõstmisel kogunõudluse kitsendamisel on mingeid eeliseid võrreldes lisandväärtusmaksuga (st tarbimismaksudega)? Tulumaks on sageli laiemaks maksubaasiga, kuna lisandväärtusmaks võib hõlmata üksnes tarbimist (Eestis see nii ongi), tulumaksu baasiks on aga kõik tulud, olgu need teenitud kas säästudest (st kapitalitulud) või tööjõu müügist (st palgatulud) ja ka sellel pole vahet, kas need lähevad tarbimisse või säästudeks, maksud tuleb üldjuhul maksta kohe tulude teenimisel. Seevastu lisandväärtusmaksu korral, mis on suunatud üksnes tarbimise maksustamisele, jäävad säästudeks suunatud majapidamiste tulud maksubaasist välja.

Lisaks, kui eesmärgiks on näiteks inflatsiooni pidurdamine, siis lisandväärtusmaksu tõstmise tagajärjel suureneb ka üldine hinnatase, mistõttu sel moel inflatsiooni pidurdamine ei pruugi olla kuigi tõhus. Seda seetõttu, et see pigem toetab inflatsiooniootusi, mille tulemusel võidakse hakata nõudma ka suuremaid palku, mis omakorda suurendab tootmiskulusid ja hinnatase kasvab veelgi. Pikema perioodi jooksul küll peaks majandus ka makroökonomiliselt tasakaalu jõudma, kus lõppkokkuvõttes siiski tarbimine langeb, kuna

---

<sup>17</sup> Küll võib säästude langus teatud perioodi jooksul avaldada mõju investeringutele, mida finantseeritakse säästudega. Samas, avatud majanduses pole kodumaised säästud ja investeringud nii otseselt seotud, kuna alati on võimalik investeringuid finantseerida välismaiste säästude/laenudega.



inflatsiooniootustega kohandatud palgad ei pruugi paljudele firmadele olla jõukohased, kuid lühiperioodil võib selline poliitika tekitada ebastabiilsust.

Mis on aga tulumaksude puudus kogunõudluse pidurdamisel, on see, et pole kindel, kuidas majapidamised oma käitumist maksumuudatuste tagajärjel muudavad. Kui tarbimiskulutused sõltuvad jooksvatest tuludest, siis peaks mõju kanduma otse ka tarbimisse. Sageli võivad majapidamised lähtuda aga pikemast perspektiivist, nt olles harjunud teatud tarbimistasemega, võidakse ikkagi säästmist vähendada või laenu võtta, et vähemalt esialgu saaks jätkata samal tarbimistasemel. Seega tehes valikuid maksude vahel, tuleb arvestada ka selle aspektiga, kuidas mingi teatud maks mõjutab majapidamiste tarbimisplaane. On selge, et nt päranduse maksustamine ilmselt ei ole otseses seoses sellega, kui palju otsustatakse tarbida või säästa, kuna pärandi puhul on tegemist erakorralise tuluga, siis selle maksustamine olulist mõju majapidamiste tarbimiskäitumisele ei avalda.

Viimases aspektina tuleb rõhutada, et majandusliku stabiilsuse tagamisel on väga olulise tähtsusega maksupoliitika ajastamine. Kuna majandus on pidevas muutuses, kus langusfaasid vahelduvad tõusufaasidega, siis on oluline, et ka maksupoliitika rakendamisel oldaks võimalikult kiired. Kõige kiiremini suudetakse reageerida automaatse maksupoliitika kaudu, mille üheks näiteks on progressiivne tulumaks. Sellise maksu tingimustes, kui on tegemist väga kiire inflatsiooniga, siis kasvavad ka nominaalpalgad suhteliselt kiire tempoga. Kuna maksustatakse just nominaalsissetulekuid, siis progressiivse tulumaksu korral tulude kasvades kasvab ka maksukoormus, st see osa tuludest, mis tuleb riigile maksuna loovutada. Majanduse langusfaasis, kui on tegemist kõrge tööpuudusega, toimub aga vastupidine efekt, kus sissetulekute langus toob kaasa ka maksukoormuse languse. Samas tuleb märkida, et kuigi progressiivne tulumaks pehmendab langusfaasi ja pidurdab ülejõukäivat majanduskasvu, siis takistab ta ka majanduse nõ taastumist. Nt langusfaasist väljatulemisel ta samamoodi tulude kasvades suurendab maksukoormust ja pidurdab seeläbi kogunõudlust ja ka majanduskasvu. (James ja Nobes, 2004)

Kaudsetel maksudel sellist stabiliseerivat mõju pole, kuna sageli on nad regressiivse iseloomuga ning paljudel juhtudel, mis puudutab just aktsiisimakse, kehtestatud ühikumaksuna. Automaatse poliitika kontekstis on seega kindlasti eelistatud *ad valorem* maks. Kui aga loobuda automaatsest poliitikast, siis nagu eespool märgitud, kui muuta nt lisandväärtusmaksude või ka aktsiiside määrasid, siis selle mõju tarbimisotsustele võib olla palju kiirem kui tulumaksu mõju, kuna otseselt avaldub mõju kaupade kõrgemates hindades.

**VIIDATUD ALLIKAD**

Bentham, J. 1823. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. Oxford: Clarendon Press.

James, S., Nobes, C. 2004. The Economics of Taxation, 7th ed. Harlow: Pearson Education.

Kaplow, L. 2008. The Theory of Taxation and Public Economics. Princeton: Princeton University Press.

Locke, J. 1823. Two Treatise of Government. London: Printed for Thomas Tegg, etc.

Mill, J.S. 2001. Utilitarianism. Kirchner: Batoche Books. (Originaal avaldatud 1863)

Mirrlees, J.A. 1971. An exploration in the Theory of Optimal Income Taxation. The Review of Economic Studies, 38(2), pp. 175-208.

Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. 1989. Public Finance in Theory and Practice, 5th edition. New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R.A. 1959. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill.

Nozick, R. 1974. Anarchy, State, and Utopia. Oxford: Blackwell.

Pigou, A.C. 1920. The Economics of Welfare. London: Macmillan.

Ramsey, F.P. 1927. A Contribution to the Theory of Taxation. Economic Journal, 37, pp. 47-61.

Rawls, J. 1999. The Theory of Justice. Harvard University Press.

Riigi eelarvestrateegia 2007-1010 [<http://www.fin.ee>]. 20.10.2006

Stiglitz, J.E. Economics of the Public Sector, 3rd ed. New York: W.W.Norton & Company 2000, 823 p.

## LISA 1. KOMPENSEERITUD NÕUDLUS JA MAKSUSTAMISE MOONUTUSKULUD

Kasutades liigse maksukoormuse analüüsil tavalist nõudluskõverat, siis näiteks kui kehtestada mingile kaubale maks, siis tarbija ostab seda kaupa vähem kahel põhjusel: asendusefekti ja sissetulekuefekti tõttu. Ebaefektiivsus seostub aga üksnes asendusefektiga. Kui näiteks kehtestada kindlasummaline maks, siis sellega kaasneb maksumaksja sissetuleku langus, kuid see ei moonuta tema käitumist, kuna hüviste suhtelised hinnad jäävad muutumatuks. Seega võib tavalise nõudluskõvera puhul tekkida isegi selline olukord, kus nõudlus on täielikult mitteelastne (st graafiliselt vertikaalne sirge) ning maksu kehtestamisel, mis toob kaasa hinnatõusu, tarbijad oma käitumist ei muuda, kuid asendusefekti tõttu on tegemist ikkagi ebaefektiivsusega, sest kompenseeritud nõudlus ei pruugi olla mitteelastne. Selline olukord saab tekkida näiteks väheväärtusliku kauba puhul, kuna hinnatõus, mis toob kaasa sissetulekuefekti, hoopis suurendab kauba nõudlust<sup>18</sup>. Kui asendusefekti mõju, mis on vastassuunaline (st hinnatõus langetab nõudlust) on täpselt sama suur, siis kokkuvõttes kauba nõudlus ei muutugi. Normaalkaupade puhul töötavad mõlemad efektid samas suunas, mistõttu sellist olukorda ei teki. Kokkuvõttes, liigse maksukoormuse analüüsil on korrektne kasutada kompenseeritud nõudlust. Kompenseeritud nõudluse kohta loe ka lisast 1.

Kui lähtuda tavalisest nõudlusest, siis enne maksustamist on kauba hind  $p$  ja nõutav kogus  $q_0$  (koguste tähistusi vt alumiselt graafikult, need langevad mõlema graafikus osas kokku), pärast maksu kehtestamist on hinnaks  $p(1+t)$  (eeldusel, et hind tõuseb täpselt maksumäära võrra) ning nõutav kogus  $q_2$ . Heaolukadu mõõdab halliks värvitud kolmnurk. Kui nüüd hakata piltlikult öeldes sama teed mööda tagasi tulema ja maks ära kaotada, siis peaks tavalise nõudluskõvera järgi nõutav kogus taas kasvama tasemele  $q_0$  ja hind langema tasemele  $p$ . Kuid kogus kasvab tasemelt  $q_2$  tasemele  $q_0$  kahe efekti tõttu - nii sissetuleku- kui ka asendusefekti. Kui joonistada aga nõudluskõver, mis näitaks, kui palju nõutav kogus kasvab üksnes asendusefekti tõttu, peaks koguse kasv olema väiksem, joonisel 3 on eeldatud, et sel juhul kogus kasvab tasemele  $q_1$ . Liikumine punktist  $q_1$  punkti  $q_0$  toimub aga üksnes sissetulekuefekti mõjul. Samamoodi on hinna kasvamisel, sellisel juhul sissetulekuefekti mõjul toimuks liikumine punktist  $q_0$  punkti  $q_1$  ja asendusefekti mõjul punktist  $q_1$  punkti  $q_2$ . Kuna kompenseeritud nõudlus kirjeldab üksnes nõutava koguse muutust asendusefekti tagajärjel, siis saab selle kätte, kui ühendada punkt  $pq_1$  punktiga  $p(1+t)q_2$ .

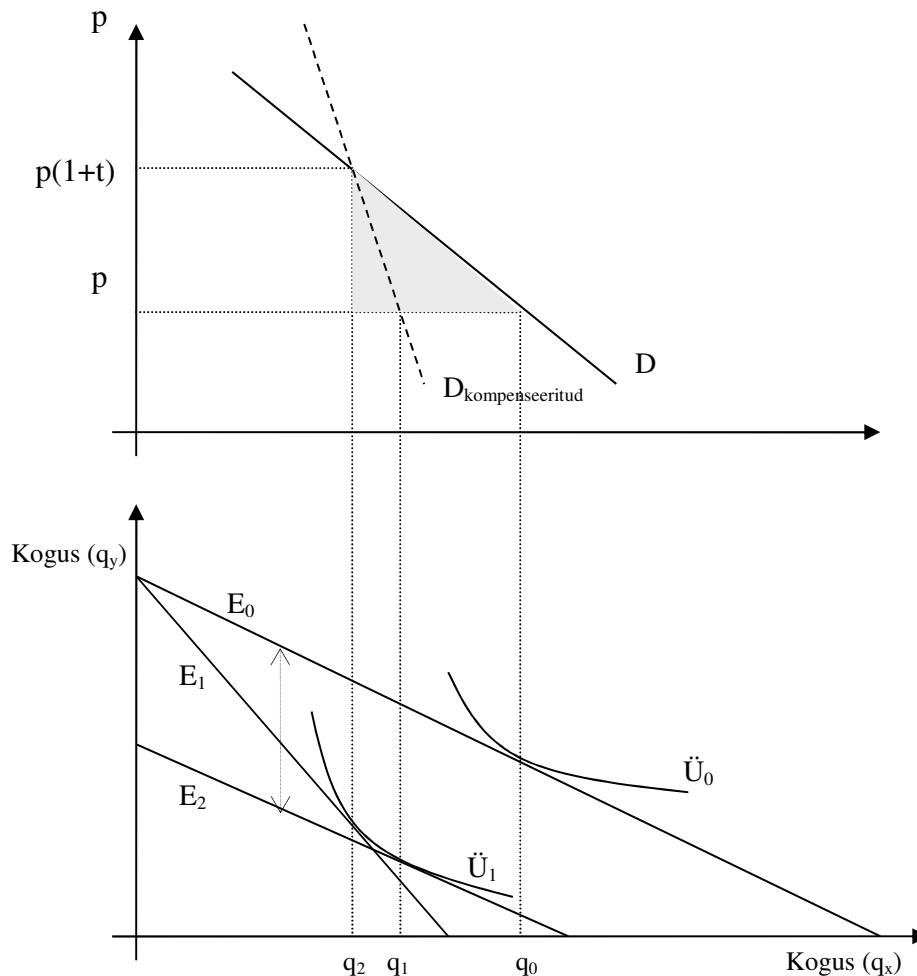
---

<sup>18</sup> Väheväärtuslik ehk inferioorsne kaup on selline kaup, mille nõudlus sissetuleku langedes kasvab ja sissetuleku kasvades langeb. Normaalkauba (sh esmatarbekauba ja luksuskauba) puhul on olukord vastupidine: sissetuleku kasv suurendab nõudlust ja sissetuleku langus vähendab nõudlust.

Et oleks veelgi selgem kompenseeritud nõudluse olemus, on joonistatud ka nõudluskõvera tuletuskäik ükskõiksuskõverate abil. Nagu alumiselt graafikult nähtub, on tarbija esialgu maksimeerinud oma heaolu tasemel  $\bar{U}_0$ , tarbides kaupa  $x$  koguses  $q_0$ . Kui kaupa  $x$  maksustatakse, nihkub tarbija eelarvejoon  $E_0$  asendisse  $E_1$ , tarbija maksimeerib oma heaolu tasemel  $\bar{U}_1$  ning tarbides kaupa  $x$  koguses  $q_2$ . Antud liikumine kirjeldab liikumist mööda tavalist nõudluskõverat, siinkohal tasub tähele panna, et liikumisel mööda tavalist nõudluskõverat toimub ka tarbija heaolutasemes muutus (sest satuti madalamale ükskõiksuskõverale).

Kompenseeritud nõudluse tuletamiseks tuleb kõigepealt tähele panna, et see näitab tarbija valikuid erineva hinna korral, kuid tingimusel, et tema heaolutase jääb konstantseks, seega toimub liikumine mööda ükskõiksuskõverat. Kui võtta selleks ükskõiksuskõveraks  $\bar{U}_1$  [põhimõtteliselt võiks selleks võtta ka  $\bar{U}_0$ , ainult et siis läheks ka ülemisel graafikul kompenseeritud nõudluskõver läbi punktist  $p_{q_0}$ , mitte  $p(1+t)q_2$ ]. Selleks nihutatakse eelarvejoon  $E_0$  paralleelselt allapoole asendisse  $E_2$  (eelarvejoon nihkub allapoole teatavasti tarbija sissetuleku vähenemisel), kuni see puutub ükskõiksuskõverat  $\bar{U}_1$ , nimetatud puutepunkti tuletatakse kogus  $q_1$ . Edasi saabki eristada sissetulekuefekti mõju, st liikumine tasemelt  $q_0$  tasemele  $q_1$ , asendusefekti mõjust, st liikumine tasemest  $q_1$  tasemele  $q_2$ .

Kirjeldatud protsessi saab ka sel moel tõlgendada, et kui küsida, kui suure summa saab tarbijalt ära võtta nii, et ta satuks samale heaolutasemele, nagu pärast maksu kehtestamist. Seda summat mõõdab siis eelarvejoone paralleelne nihe allapoole (asendist  $E_0$  asendisse  $E_2$ ). Ühtlasi mõõdab see summa seda, kui palju saaks valitsus koguda maksutulu kindlasummalise maksuga, mis kaupade suhtelisi hindasid ei muudaks (seda summat  $y$  ühikutes mõõdab joonisel nool kahe eelarvejoone vahel). Samas aga kauba  $x$  maksustamisel kogutakse palju vähem maksutulust; seda mõõdab vahemaa, mis jääb punkti, mis tekib eelarvejoone  $E_1$  ja ükskõiksuskõvera  $\bar{U}_1$  puutepunkti, ja eelarvejoone  $E_0$  vahele. See on selgelt väiksem kui noole pikkus joonisel. Järelikult on kauba  $x$  maksustamisega tekkinud heaolukadu, kuna kuigi nii kindlasummalise maksu kui ka kauba  $x$  maksuga on tarbija heaolu identne, kogutakse esimesena nimetatud maksuga rohkem maksutulust (heaolukadu mõõdab vahemaa, mis jääb punkti, mis tekib eelarvejoone  $E_1$  ja ükskõiksuskõvera  $\bar{U}_1$  puutepunkti, ja eelarvejoone  $E_2$  vahele).



Joonis 13. Kompenseeritud nõudluse tuletamine

Kui sama loogikat kasutada ülemise graafiku kohta, siis summat, mille saaks tarbijalt kätte nii, et tema heaolu oleks identne kauba x maksustamisega, mõõdab ala, mis jääb punktide  $p$  ja  $p(1+t)$  ning kompenseeritud nõudluskõvera vahele. Siiski kätte saab valitsus ainult selle osa, mis on valge, halliks värvitud osa mõõdab heaolukadu, millest jääb ilma nii maksumaksja kui ka valitsus. Siiski, nagu jooniselt nähtub, kompenseeritud nõudluse korral on heaolukao (ehk liigse maksukoormuse) maht väiksem kui tavalise nõudluse korral, kui heaolukadu mõõdab terve suur hall kolmnurk. Väga sageli on tavalise ja kompenseeritud nõudlus erinevus väga väike ning ka heaolukao mõõtmisel kasutatakse tavalist nõudlust.

## LISA 2. MAKSUSTAMISE MOONUTUSED ASENDAMISE PIIRMÄÄRA PÕHJAL

Majandusteooriast on teada, et majanduses tuleks toota erinevaid kaupu sellistes kogustes, kus tarbijate ühe kauba teise vastu asendamise määr oleks võrdne nende asendatismääraga tootmises<sup>19</sup>. Kui näiteks tarbimise asendamise määr oleks kõrgem asendamise määrast tootmises (nt tarbija on nõus sõiduauto saamiseks loobuma 10 000 kilost kartulist, kuid tegelikult saab sõiduauto toota üksnes nii, kui toodetakse 5 000 kilo kartulit vähem), siis saaks sõiduautode toomise suurendamisega tarbijate olukorda parandada. Seda sellepärast, et kui tootjad soovivad tarbijatelt saada üksnes 5 000 kilo kartulit sõiduki eest, siis tarbijad oleksid nõus maksma kaks korda rohkem, seega nende heaolu paraneb 5 000 kilo kartuli võrra. Seega kui need määrad pole võrdsed, ei ole majandus efektiivne, sest eksisteerib võimalus kellegi heaolu parandada, ilma et kellegi teise heaolu alaneks.

Üldiselt, vähemalt teoreetiliselt, tagab turumajandus selle, et need määrad on võrdsed ning majandus efektiivne<sup>20</sup>. Nüüd mis saab juhul, kui ühte kaupa maksustatakse? Tulemuseks on maksukiil (ing k *tax wedge*), kus kauba hind on tarbija jaoks maksu võrra kõrgem, tootja jaoks aga endisel tasemel (st ta saab ühe ühiku müügist sama suure tulu oma kulude katmiseks, kuid küsib tarbijalt juurde selle osa, mille tasub riigile). Antud juhul eeldatakse, et kauba hind

---

<sup>19</sup> Majandusteadlased nimetavad neid asendamise määrasid asendamise piirmääraks (ing k *marginal rate of substitution*) ja transformatsiooni piirmääraks (ing k *marginal rate of transformation*). Esimene näitab seda, kui palju tarbijad soovivad saada ühte kaupa, et nad oleksid nõud loobuma ühest ühikust teisest kaubast (nt mitmest kilost kartulist on tarbija nõus loobuma, et saada endale sõiduauto). Teine näitab seda, mitmest kaubast tuleb ühiskonnas loobuda ühest kaubast, et toota ühe ühiku teist kaupa (nt mitmest kilost kartulist tuleb loobuda, et toota üks sõiduauto).

<sup>20</sup> Nimelt, kui kaupade hinnad on tarbijate jaoks ühesugused (st kellegi jaoks pole üks kaup odavam või kallim kui ülejäänud tarbijate jaoks), siis kuna tarbijate heaolu on tarbija valiku teooriate järgi maksimeeritud punktis, kus nende kahe kauba asendamise piirmäär on võrdne nende kaupade hindade suhtega, siis valivad kõik tarbijad tarbimiseks sellised kogused, kus nende asendamise määrad on identsed. Edasi, ka tootjate jaoks on kasumid maksimeeritud, kui nad toodavad kaupu sellises mahus, et asendamise piirmäär võrduks hindade suhtega. Miks? Näiteks kui kahe kauba asendamise määr tootmises on 2 ja hindade suhe on 1, siis see tähendab seda, et selleks, et toota 1 täiendav ühik ühte kaupa, tuleb loobuda kahest ühikust teisest kaubast (st ühe kauba hind on 2 teist kaupa), kuid turul on kaupade hinnad võrdsed (sest nende suhe on 1). On ilmne, et firmadel on otstarbekas hakata tootma rohkem teist kaupa, sest ühe ühiku teise kauba tootmiseks tuleb loobuda ainult poolest ühikust esimesest kaubast. Järelikult, kui turul maksaksid mõlemad kaubad nt 5 eurot, siis loobudes poolest ühikust esimesest kaubast kaotatakse 2,5 eurot, kuid selle asemel toodetakse üks ühik teist kaupa ning müüakse see 5 euroga, seega kasum kasvab 2,5 euro võrra. Kokkuvõttes, kui nii tarbimises kui ka tootmises tekib olukord, kus asendamise määr on võrdne hindade suhtega, siis tagab see ka majandusliku efektiivsuse, sest siis on mõlemad määrad identsed.

tõuseb täpselt maksu võrra. Juhul kui hind ei tõuseks ja firmad võtaksid maksukoormuse täielikult enda kanda, oleks olukord vastupidine, kus tarbija jaoks oleks hind endine ja tootja jaoks maksu võrra madalam. Enamasti eksisteerib vahepealne olukord, kus osa maksust kannab tarbija ja osa tootja, üldjuhul küll suurem osa jääb tarbija kanda. Kui aga lihtsuse mõttes eeldada, et kogu koormuse kannavad tarbijad (nii ka sageli lihtsuse eesmärgil maksustamise analüüsides eeldatakse), siis tootmises kujunev kaupade asendamise piirmäär on võrdne hindade suhtega (sest nende jaoks hind ei muutunud), aga tarbimises kujunev asendamise määr on muutunud. Nt kui leivapätsi turuhind on 3 eurot ja karastusjooogi liitri hind 1,5 eurot ning valitsus otsustab maksustada karastusjooke 0,5 senti liitri kohta, siis nii enne kui pärast maksustamist on tootjate asendamise piirmäär 2. Seda seepärast, et nemad tõstavad maksu võrra karastusjooogi hinda 2 eurole ja saavad endiselt tulu 1,5 eurot liitri eest. Tarbijate jaoks aga suhe muutub, enne maksustamist on see 2, pärast maksustamist aga 1,5. Seega tarbijad on nüüd nõus loobuma üksnes 1,5st leivapätsist, et saada juurde 1 karastusjook, samas kui tootjad soovivad saada 2 leivapätsi väärtuses hinda. Maksustamise tulemusel tarbijad kohandavad oma käitumist ja vähendavad karastusjookide tarbimist seni, kuni nende asendamise määr koos maksuga kasvab 2ni. Seega maksustamine tekitab olukorra, kus kehtib järgmine võrdus:

$$\textit{Asendamise määr tarbimises} + \textit{Maks} = \textit{Asendamise määr tootmises}$$

Nagu nähtub, ei saa enam asendamise määrad tootmises ja tarbimises olla enam kuidagi võrdsed, millest tõusetubki maksustamise efektiivsuskulu. Sisuliselt jääb osa võimalikust heaolust kasutamata, on tekkinud heaolukadu ehk ebaefektiivne ressursside kasutamine. Nt karastusjookide maksustamise näites oleks võimalik karastusjookide tootmist ja tarbimist suurendades tarbijate heaolu tõsta, kuid maksustamise tõttu seda ei juhtu.

### LISA 3. MONOPOL JA TARBIMISMAKSUD

Järgnevalt näidatakse, et monopolil pole alati võimalik kehtestatud maksu 100% oma toodangu lõpphinda lükata. Olgu nõudlus monopoli toodangu järgi väljendatav järgmise funktsioonina:

$$P = a - bQ,$$

kus  $P$  on hind ja  $Q$  nõutav kogus. Lisaks olgu piirkulu  $MC$  konstantne, st  $MC = c$ . Kui kehtestatakse tarbimismaks ühiku kohta, suurendab see ettevõtte piirkulu maksumäära  $t$  võrra, seega  $MC = c + t$ . Kuna kogutulu  $TR$  on võrdne hinna  $P$  ja koguse  $Q$  korrutisega, siis järelikult kogutulu, mida monopol teenib, saab väljendada järgmiselt:

$$TR = PQ = (a - bQ)Q = aQ - bQ^2$$

Et näidata, mil määral kehtestatav maks kandub lõpphinda, on vaja leida, kuidas hind  $P$  sõltub maksumäärast  $t$ , st leida funktsioon kujul  $P = f(t)$ . Eeldades, et monopol maksimeerib kasumit, siis toodab ta kogust, mille korral piirtulu  $MR$  ja piirkulu  $MC$  on võrdsed, st  $MR = MC$ . Piirtulu väljendab seda, kui palju muutuvad kogutulud, kui tootmismahd  $Q$  muutub ühe ühiku võrra. Selle saab leida, kui arvutada kogutulu tuletis  $Q$  suhtes. Seega:

$$MR = TR'(Q) = a - 2bQ$$

Pannes piirkulu ja piirtulu võrduma (sest seda monopol alati teeb, kui maksimeerib kasumit), on tulemus järgmine:

$$a - 2bQ = c + t$$

Avaldades sellest  $Q$ :

$$Q = \frac{c + t - a}{-2b}$$

ning asendades see nõudlusfunktsiooni  $P = a - bQ$ , on tulemus järgmine:

$$P = a - b \left( \frac{c + t - a}{-2b} \right) = \frac{1}{2}(c + t + a)$$

Nagu viimasena saadud avaldisest nähtub, siis kui maksumäära  $t$  suureneb ühe ühiku võrra, kasvab hind  $P$  1/2 ühikut. Seega kehtestatud maksu koormus jaotub võrdselt tarbija ja ettevõtte vahel. St kui maks on 10 eurot ühiku kohta, suureneb hind 5 eurot, ülejäänud 5 eurot jääb monopoli kanda. Mõistagi ei saa antud näidet lugeda absoluutseks, vaid tegemist on väga spetsiifilistes tingimustes kehtiva seaduspärasusega. Samamoodi saab nt näidata, et teatud

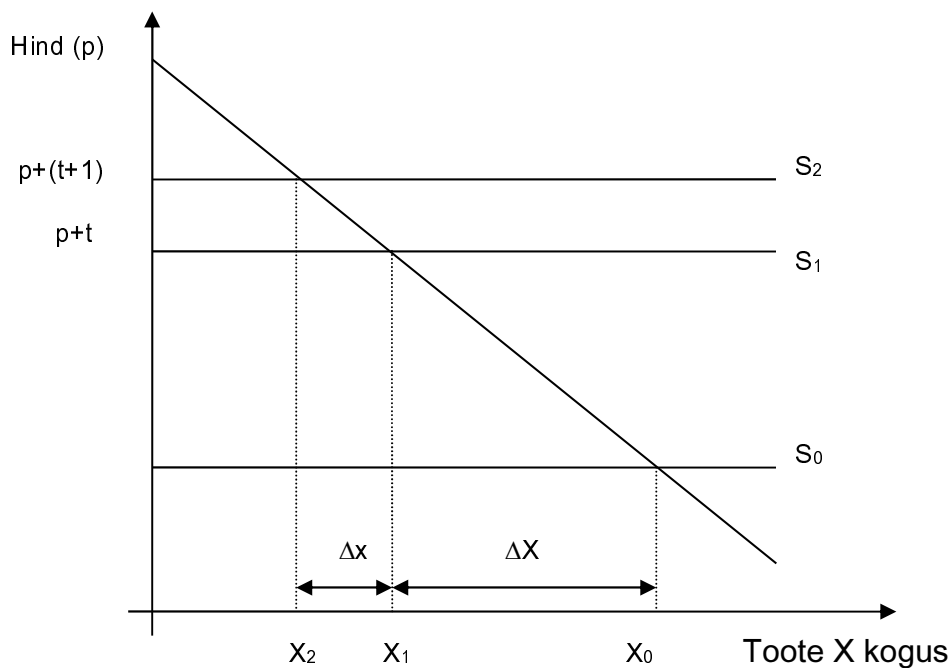


tingimustes on monopolil otstarbekas tõsta hinda rohkem kui on kehtestatud maksumäär, ehk siis rohkem kui 10 eurot, st maks kandub hinda rohkem kui 100%. Selle analüüsi põhisõnum on see, et maksu ülekandumise ulatus sõltub konkreetsest turuolukorrast.

#### LISA 4. RAMSEY REEGLI TÕESTUS

Efektiivsuskulu minimeerimiseks peavad maksud olema kujundatud selliselt, et viimase maksutuluühiku põhjustatud täiendav efektiivsuskulu ehk piirefektiivsuskulu/piirmaksutulu oleks kõikidel toodetel võrdne. Kõigepealt saab jooniselt 13 välja lugeda, et **piirefektiivsuskulu**  $= \frac{1}{2} \Delta x [t + (t + 1)] = \Delta x t + \frac{1}{2} \Delta x$ . Et  $\frac{1}{2} \Delta x$  väärtus on suhteliselt väike, saab lihtsuse mõttes seda ignoreerida.  $1/\Delta x = t/\Delta X$ , sest mõlemad mõõdavad nõudluskõvera tõusu. Sellest võrdusest tuleneb, et  $\Delta x t = \Delta X$ . Ignoreerides piirefektiivsuskulu valemis teist komponenti, on piirefektiivsuskulu väärtus ligikaudu  $\Delta X$ .

**Piirmaksutulu**  $= (t+1)X_2 - tX_1 = X_2 + t(X_2 - X_1)$ . Et  $X_2 = X_1 - \Delta x$  (vt joonist), siis asendades selle võrduse piirmaksutulu võrrandisse, on tulemuseks:  $X_1 - \Delta x - t \Delta x$ . Et  $\Delta x = \Delta X/t$  (vaata piirefektiivsuskulu arvutamist), siis pärast asendamist on tulemuseks  $X_1 - \Delta X(1 + t)/t$ . Eeldades, et  $t$  on oluliselt suurem kui 1, on piirmaksutulu ligikaudne väärtus  $X_1 - \Delta X$ .



Joonis 17. Ramsey` reegli tõestus

Allikas: Ramsey (2002), autori koostatud

Piirefektiivsuskulu lisandunud maksutulu ühiku kohta, st väärtus, mis peab efektiivsuskulu minimeerimiseks olema kõikidel toodetel võrdne, saab leida lihtsa jagatisena:  $\Delta X / (X_1 - \Delta X)$ . Samasuguse analüüsi saab teha ka kauba Y kohta, tulemuseks saadakse analoogselt:  $\Delta Y / (Y_1 - \Delta Y)$ . Järelikult selleks, et kõigi kaupade piirefektiivsuskulu lisandunud maksutulu ühiku

kohta oleks võrdne, peab:  $\Delta X / (X_1 - \Delta X) = \Delta Y / (Y_1 - \Delta Y)$ . Võrdust teisendades ongi tulemuseks eespool toodud Ramsey` reegel:  $\Delta X / X_1 = \Delta Y / Y_1$