EELNÕU

**Sotsiaalmaksuseaduse täiendamise seadus**

**§ 1. Sotsiaalmaksuseaduse täiendamine**

Sotsiaalmaksuseadust täiendatakse järgmiselt:

**1)** seaduse paragrahv 3 lõige 1 täiendatakse uue punktiga 18 järgmises sõnastuses:

„18) Sotsiaalmaksuga ei maksustata töötasud ja palgad käesoleva seaduse § 2 lõike 1 punktide 1 ja 3 tähenduses osas, mis ületab 4-kordset mediaanväljamakse suurust“;

**2)** seaduse paragrahv 21 täiendatakse uute lõigetega 2 ja 3 järgmises sõnastuses:

„(2) Töötasu ülempiir, millest alates sotsiaalmaksu ei maksta, kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega hiljemalt eelarveaastale eelneva aasta 20. novembriks. Ülempiir sõltub jooksva aasta kolme esimese kvartali mediaanväljamakse keskmisest suurusest Maksu- ja Tolliameti ametliku statistika järgi“.

„(3) Sotsiaalmaksu ülempiiriga seotud arvestuse pidamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister“.

**§ 2. Sotsiaalmaksuseaduse jõustumine**

Käesolev seadus jõustub üldises korras.

Eiki Nestor

Riigikogu esimees

Tallinn, 2017

Algatab Eesti Vabaerakonna fraktsioon 11.01.2017

**Seletuskiri**

**Sotsiaalmaksuseaduse täiendamise seaduse eelnõu**

**juurde**

**1. Sissejuhatus**

Käesolev eelnõu soodustab kõrgepalgaliste spetsialistide Eestisse toomist ja jäämist ning uute kõrgepalgaliste töökohtade loomist ning aitab Eesti majandusel muutuda targemaks ja tootlikumaks. Sotsiaalmaksu maksmise kohustus säilib kuni 4-kordse kolme kvartali keskmise mediaanväljamakse suuruse brutotöötasuni (määra kehtestab iga-aastaselt Vabariigi Valitsus oma määrusega) vastavalt Maksu- ja Tolliameti koostatud statistilistele andmetele. Sellest ülespoole jääv palgatulu ei kuulu sotsiaalmaksuga maksustamisele. 2016. aasta II kvartali seisuga oleks eelnõu kohaselt sotsiaalmaksu ülempiir 3 432 eurot.

Valitsusele pannakse kohustus kehtestada vastavalt Maksu- ja Tolliameti andmetele igal aastal sotsiaalmaksu ülempiiri fikseeriv määrus hiljemalt eelarve aastale eelneva aasta 20. novembriks. Samal ajal toimub ka riigieelarve menetlemine, mis võimaldab muutustega paremini arvestada riigi kulude ja tulude planeerimisel ja jaotamisel.

Mediaanpalga (mediaanväljamakse) kasutamine keskmise palga asemel annab majandus- ja rahandusotsuste langetamisel õigema tulemuse, kuna keskmine palk asub Eesti majandusruumis kaheksandas palgadetsiilis ja kirjeldab Eesti majanduse ja palgasaaja majanduslikku seisukorda üsna vildakalt. Mediaanpalk seevastu näitab üsna adekvaatselt Eesti keskmise palgasaaja (mitte ajada segi Eesti keskmise palga saajaga) majandusseisu.

Keskmine palk kui majandusnäitaja on liiga suures sõltuvuses kõrgemas palgadetsiilis toimuvast. Massiivseimad palgatõusud toimuvad Eestis üha enam just suurima palgaga detsiilis - teisisõnu süveneva sissetulekute kihistumise tingimustes - ja nõnda eemaldub keskmine palk sotsiaalmajandusliku näitajana üha enam reaalsusest. Mediaanpalk illustreerib palgasaajate põhimassi majanduslike võimaluste muutusi adekvaatsemalt.

Mitmed Eesti arvamusliidrid ja organisatsioonid on juba kaheksa aastat tagasi tulnud välja ideega kehtestada [sotsiaalmaksule lagi](http://www.epl.ee/artikkel/481653). See on kahjuks takerdunud eelmiste valitsuste suutmatusse või soovimatusesse ideed teostada. Arengufondi 2009. aastal ilmunud [valges paberis](http://www.arengufond.ee/upload/Editor/Publikatsioonid/Publikatsioonide%20failid/Spikker-Valge-paber-Riigikogule-180609.pdf)  pakuti, et tööjõumakse tuleb langetada. Selleks, et meelitada Eestisse kõrgepalgalisi spetsialiste välismaalt, peaks nende sotsiaalmaksul olema lagi. Ka OECD koostatud [raport](http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_33873108_39418677_42587805_1_1_1_1,00.html) toob Eesti kohta välja, et Eestis on tööjõumaksud võrdlemisi kõrged. Tööjõumaksud moodustavad olulise osakaalu ettevõtete kuludest. Eriti avaldub see juhul, kui tegemist on kõrge tootlikkusega ja head ettevalmistust nõudvate ametikohtadega.

Rahvusvaheline kogemus sotsiaalmaksu laega on väga mitmekesine. Et sotsiaalkindlustus-süsteemid, samuti pikaajalised maksupoliitika eesmärgid ning ühiskondlikud valupunktid on eri riikides erinevad, tuleb küsimusele läheneda Eesti vaatevinklist.

**2. Eelnõu eesmärk**

Eelnõu eesmärk on sotsiaalmaksu ülempiiri kehtestamisega soodustada oluliselt kõrgepalgaliste tippspetsialistide Eestisse jäämist ja siia tulemist ning uute kõrgemapalgaliste ja teadmistel baseeruvate töökohtade loomist.

Eelnõu muudab oluliselt tootlike töökohtade maksukoormust ning annab sellega ettevõtetele ja investoritele selge signaali, et Eesti ei ole harimatu ja odava tööjõu maa, vaid on muutumas kohaks, kus luuakse olulist väärtust ja hinnatakse edasiviivat ning tarka majandustegevust.

Mikromajanduslik mõju sotsiaalmaksu ülempiiri kehtestamisel avaldub üksikisiku seisukohalt selles, et ettevõtjad on nõus nende spetsiifiliste teadmiste eest kõrgemat palka maksma ja eraettevõtja seisukohalt selles, et spetsiifiliste teadmistega kaasneb ettevõttes tootlikkuse kasv ja ühtlasi tööjõukulude vähenemine.

Kõrgepalgaliste töökohtade loomise makromajanduslik mõju avaldub positiivselt tööhõives, samas on otsene riigieelarveline mõju negatiivne, kuna vähenevad sotsiaalmaksu laekumised. Ülempiiri kehtestamisega kaasnevat kõrgepalgaliste spetsialistide juurdekasvu on täpselt võimatu arvutada. Justiitsministeeriumi kokku kutsutud konkurentsivõime juhtgrupi raporti kohaselt aitaks sotsiaalmaksu lagi hinnanguliselt luua iga kümne keskmisest kõrgema palgaga töötajale lisaks üheteistkümnenda kõrgepalgalise töökoha, ilma et tööandja tööjõukulude kogumaht suureneks.[[1]](#footnote-1)

Teiste riikide praktika näitab, et sotsiaalmaksu ülempiir on kehtestatud eri kujul mitmes EL liikmesriigis. Selle kohta on võimalik saada teavet 2008. aastal Riigikogu õigus- ja analüüsiosakonna poolt tehtud ülevaatest: [Sotsiaalmaksude ülempiirid.doc](http://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiiv/146.tel_2008.07_Sotsiaalmaksude_ylempiirid.doc)**.** Sellest analüüsist selgus, et mingisugust ülempiiri, ehk lage kohaldati 20 Euroopa Liidu riigis. Ülempiiride suurused on ka väga erinevad, ulatudes mitmekümnest tuhandest eurost mõnesaja euroni kuus. Kuna Euroopa riikide palgad ning elatustase on erinevad ning ülempiirid muutuvas sageli iga-aastaselt, tuleks arvestada, et need laed ei ole alati üks üheselt võrreldavad.

Siiski on Euroopa Liidus sotsiaalmaksusoodustusega seoses tekkinud mitmeid kogemusi, mis tõestavad, et see mudel töötab, kui arvestab kohalike oludega ja püüdleb riigieelarve ja ettevõtete eesmärkide tasakaalustamise poole. Laekumata jäävat maksutulu olemasolevatelt töökohtadelt ületaks uute töökohtade ja palgakasvuga tekitatav maksutulu.

Eestis on varem sotsiaalmaksu ülempiiri pakutud kehtestada sõltuvalt keskmise brutokuupalga kolmekordsest määrast. Selleks on vastavaid ettepanekuid teinud Teenusmajanduse Koja maksutöörühm. Vastavad üksiksasjalikumad dokumendid vt. <http://teenusmajandus.ee/kojast/toogrupid/maksutoogrupp/>

Konkreetselt sotsiaalmaksu osas on Teenusmajanduse Koda asunud seisukohale, et tuleb kehtestada 3-kordse keskmise palga suurune sotsiaalmaksu lagi ning vabastada ajutise elamisloaga välismaalased sotsiaalmaksust

Eesti Tööandjate Keskliit on teinud oma manifestis ettepaneku: „Riik langetab otsustavalt tööjõumakse, et kaitsta Eesti ettevõtete konkurentsivõimet, tuua uusi investoreid ja töökohti. Riigieelarve vajak kaetakse lisatöökohtade loomise ja avaliku sektori kulude pidurdamisega.“[[2]](#footnote-2)

**3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu sisu on sotsiaalmaksuseaduse täiendamine uue paragrahviga eesmärgiga kehtestada sotsiaalmaksu ülempiir. Seni ei ole Eestis sotsiaalmaksu piirmäära kehtestatud. Tegemist on uue nähtusega Eesti maksupoliitikas. Sotsiaalmaksu piirmäära kehtestamine sõltuvalt mediaanväljamaksest on seotud järgmiste kaalutlustega:

a) Maksu- ja Tolliametil on olemas pädevad andmed iga kvartali kohta, mis võimaldab määra korrektselt kehtestada. Määra sidumine ametliku statistikaga võimaldab välistada poliitilisest hetkeseisust või muudest kahjulikest motiividest kantud läbimõtlemata otsuseid selles vallas.

b) Sotsiaalmaksu piirmäära sidumine dünaamilise näitajaga on vajalik selleks, et paremini arvestada Eesti majanduse ja tööturu muutustega ning vältida liigset kahju eelarvelaekumistele. Otsuste langetamine sotsiaalmaksulae puhul peab tagama tasakaalu tööandjate, töövõtjate ja riigi huvide vahel, sest vaid nii annab see tuntava kasu majandusele.

c) Sotsiaalmaksu lae ja teiste poliitilis-majanduslikult kokkulepitavate määrade sidumine just mediaanpalgaga, mitte keskmise palgaga, on adekvaatsem. Pidevalt suurenevate kääride tõttu madala- ja kõrgepalgaliste vahel, ei näita keskmine palk adekvaatselt palgasaaja (mediaanpalga saaja) olukorda. Keskmine palk kirjeldab reaalset majanduslikku olukorda üha moonutatumalt.

Sotsiaalmaksu ülempiiri kehtestamisel peab arvestama naaberriikide vastavaid tingimusi nii, et kõrgepalgaliste spetsialistide liikumine toimuks naaberriikidest Eestisse, mitte vastupidi. Justiitsminister kutsus 2015. aasta sügisel kokku juhtrühma, mis koosnes ettevõtjatest ning neid koondavatest organisatsioonidest ja ühendustest, et selgitada välja ettevõtlust takistavad ja kõige enam muutmist vajavad valdkonnad või teha ettepanekud riigi tegevusteks, millega saaks soodustada ettevõtlust ja elavdada majanduselu. Juhtrühma ülesanne oli koostada valitsusele Eesti ärikeskkonna konkurentsivõime parandamise raport.

Raporti maksuosa punkt kolm näeb ette sotsiaalmaksu maksimummäära kehtestamist: „Tööjõumaksudele ülempiiri kehtestamine looks soodsama keskkonna keskmisest kõrgema palgaga töökohtade tekkeks, sh teadmispõhistes valdkondades. /…/ Hinnanguliselt aitaks sotsiaalmaksu lagi luua iga kümne keskmisest kõrgema palgaga töötajale lisaks üheteistkümnenda kõrgepalgalise töökoha, ilma et tööandja tööjõukulude kogumaht suureneks.**“**

**Sotsiaalmaksu ülempiiri kehtestamisega kaasnevad faktorid:**

Tänase seisuga on nimetatud 4-kordse mediaanpalga saajate hulk Eestis üle 10000 töövõtjat ja Rahandusministeeriumi hinnangul langeb nimetatud kõrgepalgaliste töökohtade arv kehtiva maksuseaduse tingimustes paari protsendi võrra aastas. Lae kehtestamine tähendab tööandja jaoks keskmiselt 6-protsendilist tööjõukulude vähenemist nende töötajate osas, keda lagi puudutab. Kõrgepalgaliste töötajate hõive kasvab umbes 10% aastas.

Rahandusministeeriumi hinnangul tekitab tänaste kõrgepalgaliste suhtes ettepanekus toodud sotsiaalmaksu maksimummäära kehtestamine 2017. a seisuga sotsiaalmaksu vähemlaekumise u 87 miljonit eurot aastas.

Sotsiaalmaksu vähemlaekumise kompenseerivad tänu soodsale maksukeskkonnale lisanduvad kõrgepalgalised töökohad ning töökohtade välismaale kolimise vältimisest tekkiv maksutulu, kuhu tuleb sisse arvestada ka tarbimismaksud.

Ühiskonna sotsiaalse õiglustunde võimalikku riivet kompenseerib teadmine, et kõrgepalgalised töökohad panustavad solidaarsesse sotsiaalsüsteemi kordi rohkem kui riigi keskmine palgasaaja. Meetme turgutav mõju ettevõtetele suurendab kõrgepalgaliste töökohtade arvu, mille tulemusel suurenevad tulu- ja sotsiaalmaksu laekumiste absoluutarvud ning samuti kaudsete maksude laekumine tarbimise hoogustumise tulemusel. Ettevõtjad saavad kasutada vabanenud ressursse ka töötajate koolitamiseks ja tagasihoidlikuma palgatasemega töötajate palga tõstmiseks, mis väljendub positiivselt ettevõtete arengus ja konkurentsivõimes.

Sotsiaalmaksulagi seotakse mediaanpalgaga, mis on nö õiglane keskmine palk. Mediaanväljamakse on summa, millest 50% töötajatest saab rohkem ja 50% vähem tasu.

Demograafiline mõju: soodus maksukeskkond kõrgepalgalisele üksikisikust töövõtjale motiveerib kvalifitseeritud tööjõu liikumist Eestisse ning takistab sellise tööjõu lahkumist Eestist. Vananevale ja vaikselt kahanevale ühiskonnale on eluliselt vajalik, et majandus- ja maksukeskkond toetaks kõrge tootlikkusega tarku töökohti.

**4. Seaduse mõjud ja rakendamiseks vajalikud kulutused**

Otsene sotsiaalmaksude laekumise vähenemine 2017. aasta seisuga oleks u 87 mln eurot aastas. Selle kompenseerib osaliselt vastavalt suurenev tarbimismaksude kasv.

**Rahandusministeeriumi ametlik arvutus seoses sotsiaalmaksulae kehtestamisega**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **LAGI (kuus)** | **2017** | **2018** | **2019** |
|  | **MÕJU (miljonit eurot)** | | |
| 2500 | 136,7 | 156,6 | 184,7 |
| 3000 | 106,2 | 120,7 | 141,4 |
| 3500 | 87,1 | 98,0 | 113,4 |
| 4000 | 75,4 | 83,9 | 95,8 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **LAGI (kuus)** | **2017** | **2018** | **2019** |
|  | **MÕJUTATUD INIMESTE ARV** | | |
| 2500 | 27779 | 27665 | 27607 |
| 3000 | 17081 | 17011 | 16976 |
| 3500 | 10861 | 10816 | 10794 |
| 4000 | 7 294 | 7 264 | 7 248 |

Sotsiaalmaksulae pikaajaliste positiivsete efektide hulka võib lugeda ka käitumuslikke muutusi. Ettevõtjad ei pea hakkama enam palgatulu võtma välja dividendidena ning mingil määral võib see vähendada ka varimajanduse osakaalu nn ümbrikupalkade maksmise vähenemise näol.

Sotsiaalmaksulae kehtestamine ei nõua eeldatavasti ümberkorraldust sotsiaalsektori rahastamises ja vastavates õigusaktides. Tervishoiu ja pensionide raha väheneb otsese mõjuna väiksema sotsiaalmaksu laekumise kaudu kehtestamise hetkel, aga suureneb vastavalt lisandunud kõrgepalgaliste töökohtade kaudu, kelle puhul maksab tööandja senisest meelsamini sotsiaalmaksulaest allapoole jäävalt tasemelt.

Kokkuvõttes vähendab eelnõu tööjõukulu, nagu seda on oma eesmärgina deklareerinud kõik

tänased parlamendierakonnad.

**5. Eelnõu terminoloogia ja vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõus sisaldub maksuõiguses esmakordselt kasutatud termin – mediaanväljamakse. Maksu- ja Tolliameti (MTA) info[[3]](#footnote-3) järgi tähistab mediaanväljamakse summat, millest suuremaid ja madalamaid brutoväljamakseid oli võrdselt. Statistikat mediaanväljamaksete kohta teeb ka Statistikaamet (SA). SA avaldab keskmist palka, mis sisaldab järgmisi tasuliike: aja- ja tükitöö tasu, puhkusetasu, mitterahaline ehk boonustasu, ebaregulaarsed preemiad ja lisatasud. MTA ei avalda keskmist palka, vaid isiku kohta tehtud erinevaid väljamakseid, mis on seotud töösuhtega.

Töötajate arv – osalise ja täistööajaga töötajate palga võrdlemiseks taandab SA töötajate arvu täistööajale. Täistööajale taandatud töötajate keskmine arv arvutatakse: täistööajaga töötajate arv + osalise tööajaga töötajate arv, arvestatud proportsionaalselt töötatud ajaga (nt kaks poole koormusega töötajat arvestatakse ühena). Brutokuupalkade kogusumma jagatakse täistööajale taandatud töötajate keskmise arvuga. MTA võtab arvesse kõik inimesed, kellele on tehtud väljamaksed, sõltumata kas väljamakse on inimesele tehtud täistööaja või osalise tööaja eest. MTA andmetes on töötajate arv kasvav, st iga tööturul käinu on arvel, sõltumata tööturul veedetud ajast.

MTA metoodika arvestab paremini töötasuga seotud maksetega, mis on riigi poolt fikseeritud. MTA metoodika arvestab paremini reaalse hõivega ja tööajaga, teisaldamata töötunde teistsuguste ühikuteni. Seega MTA mediaanväljamakse tuvastamise meetod peegeldab korrektsemalt olukorda Eesti tööjõuturul (sissetulekud ja tööhõive) ning selle kasutamine käesoleva seaduse eesmärkide täitmiseks on põhjendatud.

Eelnõus sisalduvad muudatused vastavad Eesti Vabariigi põhiseadusele ja Euroopa Liidu õigusele.

Algatab Eesti Vabaerakonna fraktsioon 11.01.2017

1. Konkurentsivõime 2.0 raport Justiitsministeeriumi kodulehel: <http://www.just.ee/et/konkurentsivoime-20> [↑](#footnote-ref-1)
2. Eesti Tööandjate Liidu manifesti tekst: <http://www.employers.ee/wp-content/uploads/images_pdf_Tandjate_Manifest_2015.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. MTA koduleht: <http://vanaweb.emta.ee/?id=37426> [↑](#footnote-ref-3)