

Tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõuga fikseeritakse vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilisele isikule maksuvaba tulu 9312 euro tasemel aastas, st 776 euro tasemel kuus.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja koostas Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna nõunik Inga Klauson (inga.klauson@fin.ee; tel 588 51357) ja sama osakonna peaspetsialist Kersti Kivistik (kersti.kivistik@fin.ee; tel 588 51390) ja mõjuanalüüsi tegi fiskaalpoliitika osakonna riigi rahanduse talituse analüütik Margus Tuvikene (margus.tuvikene@fin.ee; tel 588 51428). Eelnõu ja seletuskirja on täiendanud Sotsiaalministeeriumi hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna nõunik Liidia Soontak (liidia.soontak@sm.ee; tel 591 43964) ja õigusosakonna õigusnõunik Reet Kodu (reet.kodu@sm.ee; tel 585 53159).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee; tel 588 51493).

Eelnõu toimetas keeleliselt personali- ja õigusosakonna keeleteoimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee; tel 588 51468).

1.3 Märkused

Eelnõu näeb ette tulumaksuseaduse (TuMS) 31. detsembrini 2024. a kehtiva redaktsiooni (RT I, 21.11.2023, 7) muutmise.

Eelnõuga fikseeritakse vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilisele isikule maksuvaba tulu 9312 euro tasemel aastas, st 776 euro tasemel kuus alates 2025. aastast. Ehkki vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilise isiku maksuvaba tulu ei tõuse enam koos keskmise vanaduspensioniga, on see siiski kõrgem üldisest maksuvabast tulust (700 eurot).

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ega muu menetluses oleva eelnõuga, sh teiste tulumaksuseaduse muutmist puudutavate eelnõudega. Seadus on kavandatud jõustuma 2025. aasta 1. jaanuaril.

Muudatus on seotud riigieelarvestrateegiaga 2024–2027, mille peatükk 3.1.2 „Maksupoliitilised eesmärgid“ näeb ette vanaduspensioniealiste maksuvaba tulu fikseerimise 776 euro tasemel kuus.

Muudatuste seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduseelnõu eesmärgiks on fikseerida vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilise isiku maksuvaba tulu 776 euro tasemel kuus ehk 9312 euro tasemel aastas. Seeläbi tagatakse, et

vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilistele isikutele kohalduv maksuvaba tulu on jätkuvalt suurem kui üldine maksuvaba tulu. Maksuvaba tulu arvestus muutub lihtsamaks ja õiglasemaks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse TuMS § 23⁵ lõike 1 sõnastust. Muudatuse kohaselt fikseeritakse vanaduspensioniiikka jõudnud lepinguriigi residentist füüsilise isiku maksustamisperioodi maksuvaba tulu 9312 euro tasemel (776 eurot kuus). Kehtiva seaduse kohaselt on vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilise isiku tulumaksust vabastatud keskmise vanaduspensionii ulatuses.

Kui isik jõuab vanaduspensioniiikka maksustamisperioodi jooksul, siis rakendatakse vanaduspensioniealise maksuvaba tulu terve maksustamisperioodi eest, st 1. jaanuarist.

Alates 2025. aastast jõustub tulumaksuseaduse muudatus, millega kehtestatakse üldine maksuvaba tulu 700 eurot kuus ehk 8400 eurot aastas kõikidele füüsilisest isikust residentidele, sõltumata nende tulu suurusest. Seega jääb vanaduspensioniiikka jõudnud inimese maksuvaba tulu tavapärasest kõrgemaks.

Vanaduspensioniiikka jõudnud inimeste kõrgem maksuvaba tulu tekitab teataval määral ebavõrdsust, kuna tulu saajaid koheldi erinevalt sõltuvalt sellest, kas tulu saaja on jõudnud vanaduspensioniiikka või mitte. Kirjeldatud ebavõrdsus tasandub, kui võrd vanaduspensioniiikka jõudnud isikute maksuvaba tulu fikseeritakse ja järgmisest aastast asendub regressiivne maksuvaba tulu üldise maksuvaba tuluga. Seeläbi liigutakse taas ühetaolise ja lihtsa tulumaksusüsteemi suunas.

Vabastuse peamiseks eesmärgiks oli toetada töötavaid pensionäre, kuna palgatulu teenimine lisaks pensionile tõi kaasa maksuvaba tulu vähenemise. Kuna maksuvaba tulu alates 2025. aastast enam sissetulekust ei sõltu, on see eesmärk olulises osas ära langenud.

Pensionide ja palga suhe on aastast aastasse muutuv. 2021. aastal, kui valmistati ette eelmist seadusemuudatust, mis sidus keskmise pensioni maksuvaba tuluga, moodustas keskmine pension ca 43% keskmisest palgast. 2024 on see suhe ca 49%. Keskmine pension on oluliselt tõusnud nii tänu indekseerimisele kui erakorralistele pensionitõusudele. Seetõttu 2021. aasta loogika, mis tingis pensionide täiendava maksuvabastuse võrreldes palgatuluga, enam täies mahus ei kehti, mistõttu on täna mõistlik pensioniealiste maksuvaba tulu keskmisest pensionist lahti siduda.

Edaspidi toimuks pensioniealiste maksuvaba tulu tõstmine *ad hoc* baasil analoogiliselt üldise maksuvaba tulu tõusuga. Nii on võimalik paindlikult arvesse võtta ka riigi eelarvelisi võimalusi ja üldist maksu- ning majanduskeskkonda.

Eelnõu § 1 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks TuMS § 23⁵ lõige 2. Kehtiv lõige 2 näeb ette, et keskmise vanaduspensionii suurus käesoleva seaduse tähenduses kehtestatakse maksustamisperioodiks vastava eelarveaasta riigieelarve seadusega. Kuna vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilise isiku maksuvaba tulu ei ole enam seotud keskmise vanaduspensioniiiga, puudub lõike 2 järele vajadus.

Vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilise isiku maksuvaba tulu fikseerimine 776 eurole ja asjaolu, et see ei tõuse enam koos keskmise vanaduspensioniiiga, on kooskõlas Põhiseadusega.

TuMS § 23⁵ hakkas kehtima 1.01.2023. Kuigi sätte kehtivusaeg jääb lühikeseks, ei ole tegemist regulatsiooniga, mida seadusandja ei võiks uute asjaolude valguses muuta.

Riigikohtu otsuste valguses on kõnealune muudatus vastavuses Põhiseaduse §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega, mis omakorda hõlmab õiguskindluse põhimõtet. Vastavalt Riigikohtu 2. detsembri 2004. a otsusele kohtuasjas 3-4-1-20-04 ei tähenda õiguspärane ootus, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhted vastavalt muutunud oludele ümber kujundada. Seadusandjal on eelarve- ja maksukoormust puudutavates küsimustes ulatuslik otsustusõigus.

Riigikohus on kohtuasjas nr 3-4-1-27-13 asunud seisukohale, et õiguspärase ootuse põhimõtet piirab demokraatia põhimõte. Otseselt või kaudselt rahva mandaadile tuginevad poliitilised organid on põhimõtteliselt õigustatud oma varasemaid valikuid ajakohastama, kui sellega ei kahjustata ülemäära kehtivat regulatsiooni usaldanud isikuid.

Vastuolu puudumist õiguspärase ootuse põhimõttega kinnitab ka see, et TuMS ei kehtesta füüsilise isiku maksuvaba tulu vanaduspensionieas *expressis verbis* ei tähtajalise ega tähtajatu õigusena.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei leidu õigusaktides varem kasutamata ega võõrkeelseid termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses Euroopa Liidu õigusega, kuna vanaduspensioniealise maksuvaba tulu saavad oma maksustatavast tulust maha arvata lisaks Eesti residentidele ka muu Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi residendid.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu rakendamise ega ei ole ette näha mõju regionaalarengule, elu- ja looduskeskkonnale, riigi julgeolekule ja välissuhetele. Eelnõu rakendamise ega ei ole ette näha mõju sotsiaalvaldkonnale, majandusele ning riigiasutuste korraldusele.

Kaasnev mõju: Mõju sotsiaalvaldkonnale

1. Maksuvaba tulu vanaduspensionieas

Sihtrühm. Mõjutatud isikud on vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilised isikud, kelle igakuine sissetulek ületab 776 eurot. SKA prognoosi kohaselt, mis arvestab surmade ning muutuva pensioniea ja lisanduvate inimestega, kasvab vanaduspensioniiikka jõudnud füüsiliste isikute arv iga-aastaselt. SKA prognoosib järgmiseks aastaks vanaduspensioniiikka jõudvate inimeste arvaks 314 031 inimest. 2026. aastaks tõuseb see 1,38% ehk 318 365 inimeseni ja 2027. aastaks 324 281 inimeseni. Kuna prognoosi tegemine on keeruline, siis on piiratud lähituleviku andmetega. Mida kaugemale tulevikku vaadata, seda ebatäpsemaks muutub prognoos. Statistikaameti rahvastikuprognoosi järgi suureneb 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal 2040. aastaks 25,6%-ni. Seega näitavad andmed üheselt, et muudatusest mõjutatud sihtrühm on

väga suur.

Vanaduspensioniiikka jõudnud inimese maksuvaba tulu ei tõuse enam koos keskmise vanaduspensioniga, kuid see on siiski kõrgem üldisest maksuvabast tulust. Kui üldine maksuvaba tulu on 700 eurot kuus (8400 eurot aastas), siis vanaduspensioniiikka jõudnud inimese maksuvaba tulu on 76 eurot kõrgem ehk 776 eurot kuus (9312 eurot aastas) ja seega on aastane maksuvaba tulu 912 eurot suurem.

Maksuvaba tulu fikseerimine vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilistele isikutele võib potentsiaalselt mõjutada isikuid, kelle pension on täna keskmine või ületab seda (prognoosi kohaselt 2024. aasta 1. aprillist ületab keskmist pensioni ca 156 000 pensioni, so 49 % kõigist 320 000 pensionärist). Keskmise vanaduspensionii kasvades võib kasvada ka selliste isikute maksukoormus ja seega väheneda nende netopension. Alltoodud tabel võrdleb netopensionii enne eelnõuga tehtavat muudatust ja pärast seda:

	Keskmine netopension enne ja pärast MVT fikseerimist		
	Enne (suvi23)	Pärast (RES 2024-27)	Erinevus € kuus
'25	829	817	-12
'26	876	854	-22
'27	915	884	-31

Kui sama summa teenitaks palgatuluna, millele rakenduks üldine maksuvaba tulu määr 700 eurot kuus, oleks netopalgaks vastavalt 801, 837 ja 868 eurot. Siit nähtub, et vanaduspensionii saaja on endiselt eeliskoheldud võrreldes muu maksustatava tulu teenijaga.

Lisaks on pensionide ostujõudu aidanud hoida pensionide indekseerimine, mis hoiab pensionid tasakaalus palkade ja hindade muutustega. Inflatsioonitõus on kiiresti aidanud kergitada keskmist pensioni, ent tänaseks on inflatsioonikasv aeglustunud. Eesti Pank prognoosib aeglustumist ka 2024. aastaks. Kuivõrd inflatsioon jätkab aeglustumist, saavad pensionärid leevendust rahalise olukorra osas, kuna nende sissetulekute väärtus ei kahane nii kiiresti.

Seadusemuudatuse, millega vanaduspensioniiikka jõudnud isiku maksuvaba tulu suurus seoti keskmise vanaduspensionii suurusega, üheks eesmärgiks oli soodustada ja suurendada pensioniealiste tööhõivet. Olgugi, et käesoleva eelnõuga pensioniealise maksuvaba tulu summa fikseeritakse, omab üldisest maksuvabast tulust suurem summa eeldatavalt positiivset mõju, soodustades jätkuvalt pensioniealiste tööhõive suurenemist. See aitab tagada vanemas eas parema rahalise toimetuleku ja hõlbustada pensioni ja tööhõive ühendamist. Eeltoodut arvestades on põhjendatud pensioniiikka jõudnute mõnevõrra suurem maksuvaba tulu.

Vanaduspensioniealise maksuvaba tulu rakendamise õigus on kõikidel vanaduspensioniiikka jõudnud isikutel. See tähendab, et vanaduspensioniealise maksuvaba tulu saab maha arvata ka oma pensioni edasi lükanud isik.

Mõju ulatus. Vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilised isikud, kes saavad ainult pensioni, mis ületab fikseeritud maksuvaba tulu, ei pea vanaduspensioniealise maksuvaba tulu mahaarvamiseks midagi tegema. Sotsiaalkindlustusamet arvab vanaduspensioniealise maksuvaba tulu enne tulumaksu kinnipidamist ise pensioni välja makstes maha. Sestap on kõnealuste vanaduspensioniiikka jõudnud isikute puhul mõju ulatus väike.

Mõnevõrra enam mõjutab muudatus neid vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilisi isikuid, kes teenivad lisaks muud tulu, näiteks käivad tööl. Ehkki muudatusega fikseeritakse vanaduspensioniiikka jõudnud inimeste maksuvaba tulu, saab siiski öelda, et säilib nende motivatsioon osaleda aktiivselt tööturul. Seda seepärast, et nende maksuvaba tulu on üldisest maksuvabast tulust kõrgem. Seeläbi on nende leibkondade majanduslik toimetulek parem ja suurendab vanaduspensioniiikka jõudnud inimeste kindlustunnet.

Mõju avaldumise sagedus on ühekordne muudatuse jõustumisel. Seejärel kohanetakse muudatusega.

Ebasoovitavate mõjude riski ei ole ette näha.

Kaasnev mõju: Mõju majandusele

Sihtrühm. Mõjutatud isikud on vanaduspensioniiikka jõudnud füüsilised isikud, kelle igakuine sissetulek ületab 776 eurot. SKA prognoosib järgmiseks aastaks vanaduspensioniiikka jõudvate inimeste arvuks 314 031 inimest. 2026. aastaks tõuseb see 1,38% ehk 318 365 inimesi ja 2027. aastaks 324 281 inimeseni. Vanaduspensioniiikka jõudnud isikutele säilib praegune olukord ehk nende tänane sissetulek ei vähene.

Samuti kuuluvad sihtrühma tööandjad, kelle juures töötavad vanaduspensioniiikka jõudnud töötajad.

Mõju ulatus. Vanemaealiste (65–74-aastased) tööhõive Eestis on Euroopa Liidu üks suurimaid. Täpsemad andmed vanemaealiste tööhõive osas varieeruvad. Heaolu arengukava 2023–2030 kohaselt töötab ligi 28% pensionäridest. Sotsiaalministeeriumi uuringust „Eesti pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs 2022“ kohaselt on 65–74-aastaste tööhõive Euroopa Liidu suurim eeskätt madalate pensionite tõttu.

Uringuandmed pärinevad ajaperioodist enne 2023. aastat, st enne pensioniealiste maksuvaba tulu sidumist keskmise pensioniga. Seega võib väita, et pensioniealiste motivatsioon tööjõuturul osaleda oli kõrge juba enne eelmise muudatuse tegemist. Eelnõu alusel pööratakse muudatus sisuliselt tagasi, kuid säilib pensioniealiste kõrgem netotulu võrreldes teiste sama tulu teenijatega. On enam kui tõenäoline, et seetõttu pensioniealiste kõrge tööhõive jätkub. See omakorda vähendab palgasurvet tööandjatele ja kompenseerib mõnevõrra tööealise elanikkonna vähenemisest tingitud negatiivseid mõjusid tööjõuturile.

Vanaduspensioniiikka jõudnud inimesed töötavad suurema tõenäosusega osalise tööajaga. Eesti Panga 2023. aasta tööturu ülevaatest nähtus, et Eestis on suurenenud osaajaga töötamine ja osaajaga töötavad sagedamini naised, noored ja eakamad. Arvatakse, et selle taga on tööandjate paindlikumaks muutunud suhtumine, mis on võimaldanud töökoha leida inimestel, kes täiskoormusega töötada ei saa või ei soovi. See loob soodsad tingimused pensionäride osalemiseks tööjõuturul.

Mõju avaldumise sagedus on igakuine.

Ebasoovitavate mõjude riski ei ole ette näha.

Kaasnev mõju: Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm. Eelnõu jõustumine avaldab mõju Sotsiaalkindlustusametile. Sihtrühma suurus võrreldes riigiasutuste koguarvuga on väike.

Mõju ulatus on vähene. Muudatus toob Sotsiaalkindlustusametile kaasa IT-süsteemi muutmise vajaduse. Sotsiaalkindlustusamet on hinnanud IT-kulude eeldatavaks maksumuseks 100 000 eurot. Maksu- ja Tolliametile muudatus mõju ei avalda.

Mõju avaldumise sagedus on ühekordne seoses vajadusega muuta IT-süsteemi.

Ebasoovitavate mõjude riski ei ole ette näha.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamine eeldab muudatusi Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemis. IT-kulud tingib võimalik kuupäevade või tekstide muudatus ja ainult arendaja abiga muudetavad iseteeninduse tekstid. Sotsiaalkindlustusamet on hinnanud IT-kulude eeldatavaks maksumuseks 100 000 eurot. IT-kulud kaetakse RES 2024-2027 raames VV otsusega Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskusele eraldatud maksuküüru kaotamise ja ühtse tulumaksuvaba määra kehtestamise IKT vahenditest (350 000 eurot pluss käibemaks 77 000 eurot). Maksu- ja Tolliametile infosüsteemi kulusid ei teki.

Samuti omab eelnõu mõju riigieelarvele. Mõjuhinnangu aluseks on rahandusministeeriumi 2023. aasta suvine majandusprognos. Arvestatud on tulumaksumäära tõstmisega 22%-ni alates 2025. aastast.

Tarbimismaksude puhul on arvestatud 14% maksusisaldusega. Maksumeetmete teise ringi mõjude prognoosimisel arvestati nende maksusisaldusega. See võtab arvesse kaudsete maksude efektiivse maksumäära ning säästumäära. Näiteks tähendab see seda, et kui pensionäride netotulu väheneb, siis kahanevad ka nende kulutused, mis mõjub negatiivselt tarbimismaksude laekumisele.

Allolev tabel kajastab muudatuse mõju riigieelarvele:

Tabel 1. Mõju valitsussektori positsioonile

	2025	2026	2027
Fikseeritud maksuvaba tulu määra 776€ rakendamine vanaduspensionile, mln €	26	53	79
Tarbimismaksude mõju, mln €	-4	-7	-11
Mõju valitsussektori positsioonile, mln €	22	46	68

Allikas: Rahandusministeerium

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks on vaja muuta järgmisi rakendusakte:

- 1) Rahandusministri 29. novembri 2010. a määrus nr 60 „Tulumaksuseadusest, sotsiaalmaksuseadusest, kogumispensionide seadusest ja töötuskindlustuse seadusest

tulenevate deklaratsioonide ja tõendite vormide kinnitamine ning nende täitmise ja esitamise korrad“;

- 2) Rahandusministri 14. juuni 2011. a määrus nr 30 „Residendist füüsilise isiku tulu deklareerimine“.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2025. aasta 1. jaanuaril.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse ministriumidele kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule, Eesti Töötukassale, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Maksumaksjate Liidule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Maksu- ja Tolliametile, Pensionikeskusele ja Sotsiaalkindlustusametile.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2024. a.