

Käibemaksuseaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Sisukokkuvõte

Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt kavandatakse alates 2024. aasta 1. jaanuarist kehtestada käibemaksu standardmääraks 22 protsenti senise 20 protsendi asemel ja alates 2025. aasta 1. jaanuarist tunnistada kehtetuks majutusele kehtiv soodusmäär 9 protsenti.

Muudatuste peamine eesmärk on riigieelarve tasakaalu poole liikumine riigitulude laekumise suurendamise kaudu. Teisene eesmärk on muuta käibemaksuerisuste vähendamisega maksusüsteemi efektiivsemaks. Käibemaks on üldine tarbimismaks riigieelarve tulu saamiseks. Muudatus on kooskõlas OECD poolt Eestile antud soovitusel kaotada ära ebaefektiivsed käibemaksuerisused, kuna need pole sihitud neile, kes seda kõige rohkem vajavad. Ebaefektiivsete maksusoodustuse vähendamine on suund maksumaksjate võrdse kohtlemise ja maksusüsteemi neutraalsuse tagamisele.

Eelnõu ettevalmistaja

Seaduse eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialist Aet Külasalu (aet.kylasalu@fin.ee, tel 611 3029). Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, tel 611 3549). Eelnõu mõju riigieelarve laekumisele hindas fiskaalpoliitika osakonna analüütik Rait Kiveste (rait.kiveste@fin.ee, tel 611 3231). Keeleliselt toimetab eelnõu Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee, tel 611 3638).

Märkused

Eelnõu on seotud Eesti Reformierakonna, Erakonna Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 2023. aasta 10. aprillil sõlmitud koalitsioonileppega ehk valitsusliidu programmiga aastateks 2023-2027¹ (edaspidi *koalitsioonilepe*).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva seaduse eelnõuga.

Eelnõuga kavandatakse KMS 2022. a 1. augustil jõustunud redaktsiooni (RT I, 04.06.2022, 12) muudatused.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Käibemaksumäära tõstmine 20 protsendilt 22 protsendile

Eelnõuga kavandatakse tõsta alates 2009. aasta 1. juulist kehtiv 20-protsendine käibemaksumäär 22-protsendile.

2.2. Majutusele kehtiva 9-protsendise vähendatud määra kehtetuks tunnistamine

Eelnõuga kavandatakse kaotada majutusele ning majutusele koos hommikusööbiga kehtiv vähendatud käibemaksumäär 9 protsenti ja tõsta see alates 2025. aasta 1. jaanuarist standardmääraks 22 protsenti.

¹ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-0>

2.3. Väljatöötamiskavatsuse puudumine

Seaduse eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktile 1 ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline. Käeolev eelnõu on kiireloomuline, kuna 22-protsendise maksumäära kehtestamine on planeeritud 2024. aasta 1. jaanuarist. Arvestades maksukorralduse seaduse § 4¹ sätestatut, siis maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu § 1 punktid 1, 3 ja 4 – KMS § 15 lõige 1, § 27 lõike 1², § 43² lõige 5 ja § 46 lõiked 24 ja 25

Eelnõu kohaselt kehtestatakse käibemaksu standardmääraks 22 protsenti senise 20 protsendi asemel ning sellest tulenevalt asendatakse käibemaksuseaduses läbivalt 20 protsenti 22 protsendiga (eelnõu punktid 1 ja 3).

Eelnõu punkti 4 kohaselt kehtestatakse käibemaksumäära muudatusest tulenevalt rakendussätted. Käibemaksuseaduse § 46 lisatakse lõige 24, mille kohaselt on kassapõhist käibemaksuarvestuse erikorda rakendaval käibemaksukohustuslasel õigus deklareerida ja tasuda käibemaks 20-protsendises määras, kui ostjale väljastati arve ning kaup lähetati või tehti kättesaadavaks või teenus osutati enne 2024. aasta 1. jaanuari. Käibemaksuseaduse § 44 sätestab kassapõhise käibemaksuarvestuse erikorra, mille kohaselt käibe tekkimise ajana käsitatakse päeva, millal kauba või teenuse eest osaliselt või täielikult makse laekub. Sellest tulenevalt võib tekkida olukord, kui kassapõhist käibemaksuarvestuse erikorda rakendaval käibemaksukohustuslasel tekib 2024. aastal käive 2023. aastal võõrandatud kauba või osutatud teenuse eest, mille eest on 2023. aastal esitatud arve 20-protsendise käibemaksumääraga, kuid makse laekub 2024. aastal. Sellisel juhul, vastavalt üleminekusättele, on kassapõhist käibemaksuarvestuse erikorda rakendaval käibemaksukohustuslasel õigus deklareerida selline käive 20-protsendises määras.

Käibemaksuseaduse § 46 lisatakse lõige 25, mille kohaselt on käibemaksukohustuslasel õigus maksustada 20-protsendise määraga selline käive, mida teostatakse enne 2023. aasta 1. maid sõlmitud lepingute alusel tingimustel, et lepingu kohaselt on konkreetse kauba või teenuse hind arvestatud 20-protsendise käibemaksumääraga, võimaluseta seda tingimust maksumäära muudatusest tulenevalt ümber vaadata. Rakendussäte kehtib kuni 2025. aasta 31. detsembrini. Alates 2023. aasta 1. maist pärast valitsusliidu koalitsioonileppe sõlmimist on ettevõtjad teadlikud võimalikes maksumuudatustest ja seetõttu pole põhjendatud nimetatud kuupäevast hiljem sõlmitud lepingute alusel üleminekusätte rakendamine. Ettevõtja peab kokkulepete sõlmimisel arvestama kõikvõimalike riskidega ja neid minimeerima. Seaduse vastuvõtmise ja muudatuse jõustumise vahele jääv aeg on piisav selleks, et ka pikaajalistes lepingutes oleks võimalik uute määradega arvestada.

3.2. Eelnõu § 1 punktid 2 ja 5 – KMS § 15 lõige 2 punkt 4 ja § 46 lõige 26

Eelnõu kohaselt maksustatakse alates 2025. aasta 1. jaanuarist majutus standardmääraga 22 protsenti ja majutusele seni kehtiv vähendatud käibemaksumäär 9 protsenti kaotab kehtivuse. Sarnaselt § 46 lõikega 24 kehtestatakse rakendussäte kassapõhist käibemaksuarvestuse erikorda rakendavale isikule, kellel tekib majutusteenuse osutamisest käive 2025. aastal teenuse eest makse laekumisel, kuid teenus on osutatud ja selle eest arve väljastatud enne 2025. aasta 1. jaanuari. Sellisel juhul on õigus käive deklareerida enne 2025. aasta 1. jaanuari kehtinud vähendatud käibemaksumääraga 9 protsenti.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei näe ette uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu vastab Nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1—118), viimati muudetud direktiiviga (EL) 2022/890 (ELT L 155, 08.06.2022, lk 1—2) artiklitele 96 ja 97, mille kohaselt liikmesriigid kohaldavad harilikku käibemaksumäära, mis ei või olla madalam kui 15 protsenti.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga kavandatavad muudatused on majandusliku mõjuga ja mõju on ka riigiasutustele.

Eeldatavat olulist sotsiaalset mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale, mõju regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele ei tuvastatud.

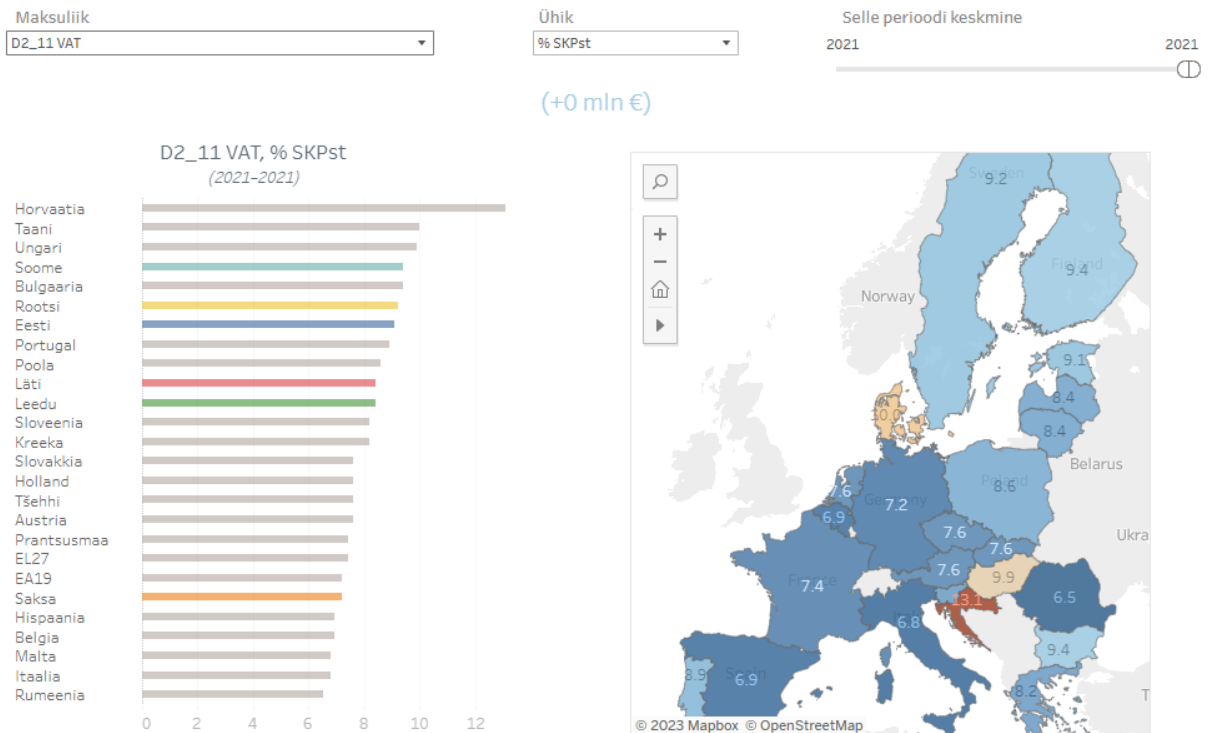
Kavandatav muudatus: Käibemaksumäära tõstmine 22-le protsendile alates 2024. aastast ja majutuse vähendatud määra kehtivuse kaotamine alates 2025. aastast.

Mõju valdkond 1: majanduslik mõju.

Käibemaksumäära tõstmine toimub ajal, kui majandus on Rahandusministeeriumi kevadise prognoosi kohaselt tagasi kasvufaasis, kindlustunne on taastunud ning tarbimiskulutused on taas suurenenas. Tugevnevas majanduskonjunktuuris ei ole põhjust arvata, et ettevõtted ja kaupmehed peaksid osa määra tõusust enda kanda võtma. Seega Rahandusministeerium on arvestanud, et käibemaksumäära tõus lisatakse kogu ulatuses lõpphinda. Käibemaksumäära 20 protsenti tõstmine 22-le protsendile toob kaasa 1,67%se kaupade ja teenuste kallinemise ning mõju THI-le ulatub 2024. aastal 1,40%ni.

Käibemaksu standardmäära tõusuga 22 protsendini otsitakse riigile võimalikku lisatulu allikat. Kuigi Eesti tänane käibemaksu standardmäär on alla EL keskmise (20% vs 21%), siis küündib käibemaksu osakaal SKP-st 9,1%-ni (käibemaksukoormus), mis on EL'i võrdluses seitsmendal kohal (vt. Joonis 1).

Joonis 1. Käibemaksu osakaal SKP-st, 2021



Tarbimise efektiivne maksumäär on 23% lähedal (vs ligi 17% EL keskmine). Euroopa Liidu võrdluses on Eesti üsna tipus ehk neljandal kohal tarbimismaksude osakaalu (39%) suhtes kogu maksulaekumisest. See tähendab seda, et Eesti kogub juba praegu (Eurostat, 2020) suhteliselt rohkem maksutulu kokku tarbimismaksudelt.

Majutusteenuse 9-protsendise vähendatud käibemaksumäära kehtetuks tunnistamisest tulenev hinnamõju üheselt hinnatav ei ole, kuna seda mõjutab tugevalt turisminõudluse üldine hinnaelastsus. Teaduskirjandusest leiab hulgaliselt erinevaid turisminõudluse hinnaelastsuse hinnanguid (vt alljärgnev tabel). Tabelis toodud numbrid väljendavad 1% hinnatõusu mõju nõudluse vähenemisele protsentides. Nagu näha, on hinnanguid väga erinevaid. Lisaks on neis uuringutes käsitletud peamiselt nn soojamaa sihtkohti, mis ei pruugi olla üldistatavad Eestile või Baltikumile.

Tabel 1. Turisminõudluse hinnaelastsused

Uuring	pikaajaline	lühiajaline
EDP (2003)	-1,34	-1,09
EDP (2009)	-1,13	
Cordina (1996)	-1,9	-1,2
Mangion et al (2004) Suurbritannia turismikulutused		
Maltal	-2,54	
Hispaanias	-1,54	
Küprosel	-2,27	
Aslan et al (2009) Türgi	-0,32	-0,23
Munoz (2004) Kanaari saared	-1,9	-0,7
Munoz et al (2006) Baleaari saared	-1,65	-0,76
Cypros Economic Research Cente (2008)		
otseleitud	-0,77/-0,65	
ümberristumise lennud	-0,24/-0,19	
Durberry (2002) Prantsusmaa pikaajaline välisreiside turisminõudlus		
Suurbritannias	-1,706	
Hispaanias	-1,778	
Itaalias	-1,857	
Garin-Munoz et al (1998) turistide vood Hispaaniasse	-0,24	-0,1

Eesti Konjunkturiinstituudi (edaspidi *EKI*) uuringu „Majutusteenusele kehtestatud alandatud käibemaksumäära mõju turismisektori konkurentsivõimele ja jätkusuutlikkusele“ (2015) kohaselt majutusteenuste käibemaksumäära tõstmisel 20-le protsendile tõuseksid hinnad keskmiselt 7%, külastajate arv väheneks 6% ja sektori käive väheneks 3%. Kuna võrreldes uuringuga on maksutõus suurem, on nii hinnamõju kui ka mõju käivetele eelduslikult suurem. Lisaks seisnes *EKI* uuring majutusettevõtete küsitlemises, kuid ei küsitatud majutusasutuste kliente, mis annaks turistide käitumise ja käibe mõju hindamisel terviklikuma pildi. *EKI* hinnang võib potentsiaalset hinnatõusu ülehinnata, kuna tegemist pole tegeliku käitumise põhjal hinnatud hinnatõusu, vaid oletusliku käitumise põhjal hinnatud hinnatõusuga. Kõige täpsemad on need hinnangud, kus vaadeldakse tegelikku käitumist pärast maksumäära muudatust. Leedu näitel majutusteenuste käibemaksumäära tõus ei mõjutanud oluliselt käivet. Seetõttu võib arvata, et nii suurt mõju käibemaksumäära tõus ei tekita.

Mõju sihtrühm 1: käibemaksukohustuslased

Mõju kirjeldus: Eelnõu kohaselt tõstetakse alates 2024 . aastast käibemaksumäär 20-lt protsendilt 22-le protsendile. Sellest tulenevalt alates 2024. aasta 1. jaanuarist maksustatakse käive 22-protsendise määraga, juhul kui ei kohaldu käibemaksu seadusest tulenevaid erisusi nagu näiteks vähendatud maksumäär või maksuvabastus. Seega toob muudatus kaasa vajaduse muuta maksumäära käibemaksukohustuslase raamatupidamis- ja müügisüsteemides. Peamine aruandluskohustus on käibedeklaratsiooni esitamine, milles deklareeritakse käibemaksusumma ja selle alusel tasutakse käibemaks. See kohustus tekib käibemaksukohustuslastel maksustamisperioodile (kalendrikuu) järgneva kuu 20. kuupäeval. Seega esimene käibedeklaratsioon, millel deklareeritakse käive 22-protsendise maksumääraga tuleb esitada 2024. aasta 20. veebruaril.

Mõju ulatust ja avaldumise sagedust võib pidada väikeseks, kuna maksumäära muutumine ei too kaasa vajadust teha muudatusi ettevõtete tegevuses.

Mõjutatud sihtrühma suurus: ligi sada tuhat käibemaksukohustuslast.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on seotud võimaliku vajadusega hindu korrigeerida, mis võib mõjutada nõudlust.

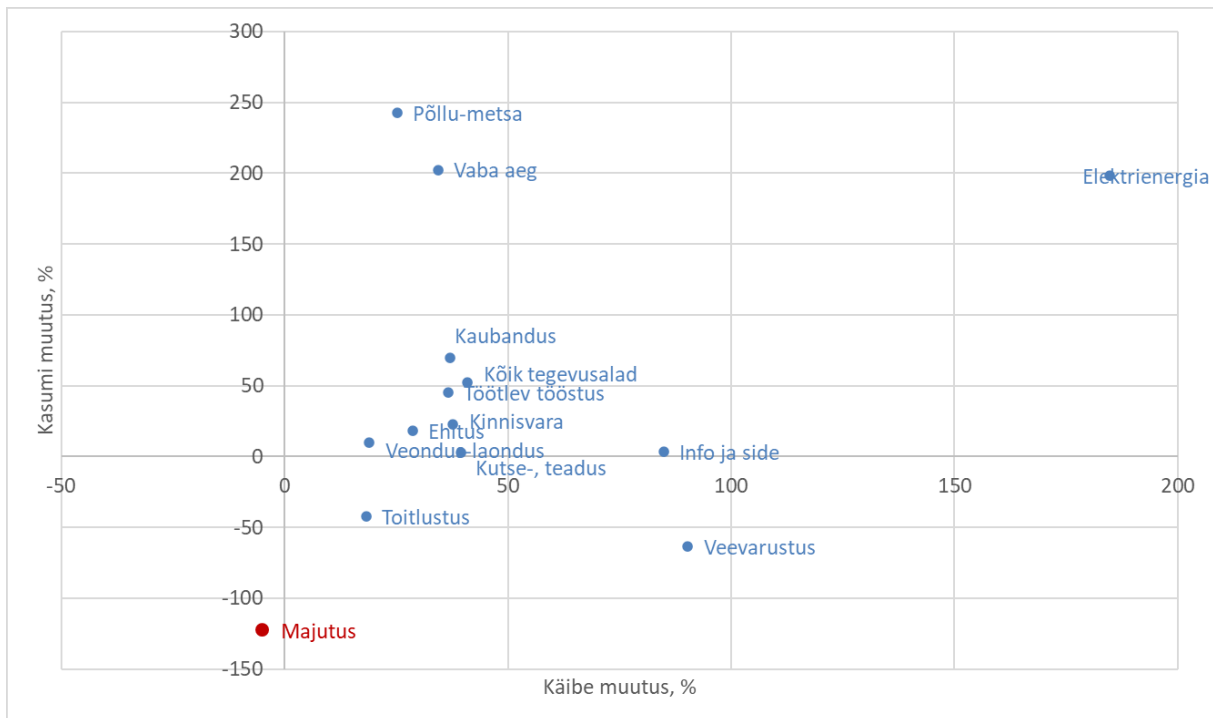
Mõju sihtrühm 2: majutusettevõtjad

Mõju kirjeldus: Eelnõu kohaselt tõstetakse alates 2025. aastast majutuse käibemaksumäär 9-lt protsendilt 22-le protsendile. Majutusteenuse käibemaksumäära tõus võib mõjutada majutusteenuste hindu, kuid hinnatõusu ulatus, kestus ning jagunemine sektori sees on raskesti ennustatav. Hinnatõus sõltub konkurentsisisituatsioonist nii riigi sees kui ka rahvusvaheliselt ning üldisest majandusolukorrast. Näiteks sellest, kui suur on sektori või konkreetse ettevõtte kasumi teenimise potentsiaal, millest hinnatõusu leevendada, ning majutusettevõtete üldine kuluefektiivsus, ehk võimalused kulusid vähendada, aga ka võimalused käibe kasvatamiseks.

Majutussektor on koroonakriisis üks enim kannatada saanud sektoritest (vt Joonis 2). Sektor on olnud kahjumis alates 2020 aastast. Ka möödunud aastal alanud välisturismi taastumine ei suutnud majutussektori majandustegevust veel kasumlikuks pöörata (kasumit teeniti vaid suvisel tipphooajal III kvartalis). Sellest lähtuvalt tuleb arvestada, et majutusettevõtetel pole enam sisemisi puhvreid, mis võimaldaks osa käibemaksumäära tõusust enda kanda võtta. Seetõttu oleme hinnanud, et käibemaksumäära tõstmine lisatakse kogu ulatuses lõpphinda. Samuti viitab viimane kiirküsitlus Ida-Viru turismiklastris² sellele, et käibemaksumäära tõus võib kanduda hinda täisulatuses. Kuna käibemaksumäära tõus hakkab kehtima ülejäägimise aasta algusest alates ehk ühtlasi turismi madalhooajal kui ka majutuse hinnad on all, siis ei ole välistatud, et see võib lõpphinda jõuda järk-järgult. Käibemaksumäära tõstmine 9-lt protsendilt 22-le protsendile toob kaasa 11,9%se majutusteenuse kallinemise ning mõju THI-le ulatub 2025. aastal 0,11%ni.

Joonis 2. Käibe ja kasumi muutus 2022 vs 2019, protsenti

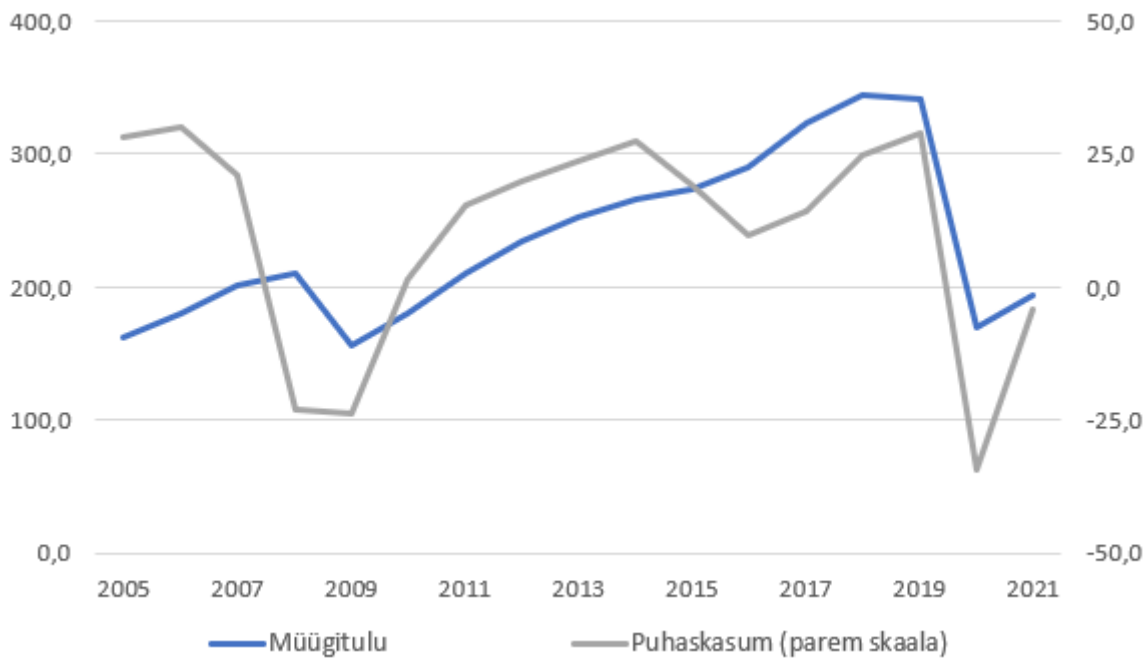
² <https://majandus.postimees.ee/7757510/ida-viru-turismiklaster-riigi-plaanitav-kaibemaksutous-halvab-sektori>



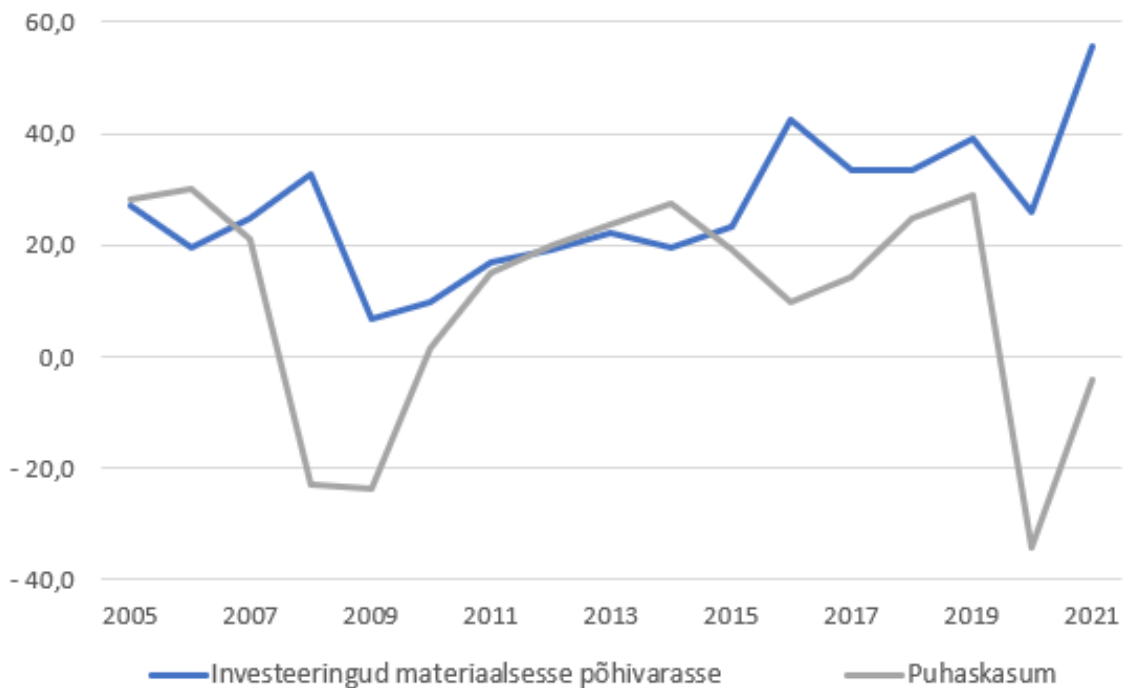
Majutusteenuste sektoris tegutses 2021. aastal Statistikaameti andmetel 1258 ettevõtet, mille kogukäive oli 195 miljonit eurot. 25 protsenti neist ettevõtetest on hotellid ja muu sarnane majutus (hotellid, motellid, külalismajutus) ning nende käive oli 80 protsenti kogu sektori käibest. Ülejäänud 20 protsenti käibest, kuigi enamus ettevõtete arvust, tuleb muust lühiajalisest majutusest (hostelid, puhkemajad, kodumajutus, laagrid). Sektori puhaskasum ulatus pandeemiaeelsetel aastatel keskmiselt 20 miljoni euroni, tipnedes 2019. aastal 29 miljoni euroga (vt Joonis 3). Majutusteenused olid pandeemiast üks enim mõjutatud sektoreid, mistõttu alates 2020. aastast on sektor teeninud kahjumit (2020. aastal -34 milj. eurot). Kiirstatistika kohaselt hakkasid 2022. aastal käibed küll kasvama, kuid aasta kokkuvõttes jäädi siiski kahjumisse.

Sektori põhivarainvesteeringud on olnud kasumist suuremad, ulatudes pandeemiaeelsetel aastatel 35-40 miljoni euroni ning tipnedes 2021. aastal 56 miljoni euroga suuremahuliste soetuste tõttu (vt Joonis 4).

Joonis 3. Majutussektori majandusnäitajad, mln eur



Joonis 4. Majutussektori majandusnäitajad, mln eur



Enamus riike rakendab majutusteenusele vähendatud käibemaksumäära. Samas on ligi pooltel liikmesriikidel standard käibemaksumäär 22 protsenti või kõrgem. Lisaks käibemaksule on Euroopa riikides valdavalt kasutusel majutuse hinda otseselt mõjutav kohalik maks *tourist tax* või *city tax*, mille maksumäär on kehtestatud kas protsendina majutuse hinnast või fikseeritud määrana ööpäeva kohta.

Turismi nõudlus sõltub paljudest asjaoludest, sealhulgas majutuse hinnast. Turismistrateegia 2022–2025³ kohaselt on Eestisse tulemise peamised põhjused kultuur, toit, loodus ja innovaatiline ettevõtluskeskkond. Hinnanguliselt ei muuda majutuse hind turistide eelistusi Eesti kui sihtkoha valikul, kuna lähimate konkurentide (Läti ja Leedu) majutusteenuste hinnatase on juba praegu märkimisväärselt madalam ning turistide muud kulutused on suurema hinnaelastsusega (st pigem hoitakse kokku muudelt kuludelt).

Leedu väärrib eraldi käsitlemist, kuna seal on majutusteenuse käibemaksumäära minevikus muudetud. Leedus kehtis aastal 2011 vähendatud käibemaksu määr 9 protsenti ja aastatel 2012–2014 majutusele käibemaksu standardmäär. Lätis kehtib majutusele käibemaksu madaldatud määr. EKI viitab oma uuringus STR Global Hotel Review statistikale, mille kohaselt olid aga hotellitubade hinnad Riias 2012–2013. aastal, vaatamata madalale määrale, 9–20% kallimad kui Vilniuses. Seega üksnes maksumäär hindu ei mõjuta. On palju tegureid, mis võivad turistide käitumist mõjutada, samas hind ei pruugi olla kõigi jaoks sama oluline. Turismi nõudlust mõjutavad hinnapõhised tegurid on näiteks transpordi ja kohapealsete teenuste hinnad, hinnad võrreldes koduturuga ning mittehinnapõhiseid tegurid näiteks rahvaarv, sissetulek, haridus, tarbijaeelistused, sihtkoha maine, turismiteenuste kvaliteet, üritused, kultuurisidemed ja ilmastik. Kindlasti loevad sihtkoha atraktiivsus, lennu- jm transpordiühendused, vabaaja veetmise võimalused jpm.

Leedu langetas 2011. aastal käibemaksumäära majutusteenustele 21 protsendilt 9 protsendile, kuid seda vaid üheks aastaks. Leedu rahandusministri sõnul ei toonud määra vähendamine kaasa loodetud hindade langust, vaid hotellid said selle arvel lisatulu⁴. Tarbijahinnaindeksis kajastuvad hotellide ja restoranide hinnaindeksid ei näita selle muudatuse järgi olulist muutust võrreldes Euroopa Liidu keskmisega (suhteline hinnatase langes 2011. aastal 0,3 protsendipunkti, 2012. aastal veel 0,2 protsendipunkti), mis kinnitab Leedu rahandusministri väidet. Ka ööbimiste arvus ei olnud Leedus 2011. aastal olulisi kasvuerisusi võrreldes Eesti või Lätiga, seda ei siseturistide ega välituristide osas. 2012. aastal tõsteti Leedu käibemaksumäär tavapärasele tasemele. Samal aastal majutati rohkem kui eelnenud aastal. Tegemist on selge märgiga sellest, et käibemaksumääral ei pruugi olla mõju majutusteenuste tarbimisele ning sektori käibele. Leedu küll langetas majutusteenuste käibemaksumäära alates 2015. aastast, kuid selle põhjuseks ei olnud majandusanalüüsil põhinev otsus vaid huvigruppide surve.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on keskmine, sõltuvalt sellest, kas ettevõtjal tekib maksumäära tõusust tulenevalt vajadus teha oma tegevuses muudatusi.

Mõjutatud sihtrühma suurus: Statistikaameti andmetel on Eestis 1258 majutusega tegelevat ettevõtet (2021).

Ebasobivate mõjude risk on seotud potentsiaalse hinnatõusuga.

Mõju sihtrühm 3: tarbijad

Mõju kirjeldus: Käibemaksumäära tõus avaldub kaupade ja teenuste hinnas. Käibemaksu tõus 2 protsendipunkti võrra, mis kogu maksutõusu kandumisel hinda tähendab hinnatõusu kuni 1,667 protsenti (näiteks hinna 100 euro puhul on hind 20-protsendise käibemaksumääraga 120 eurot ja 22-

³ <https://www.mkm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/strateegiline-juhtimine/arengukavad>

⁴ <http://www.gencs.eu/news/view/206>

protsendise käibemaksumäära puhul on hind käibemaksuga 122 eurot, hinnatõus $2/120 \cdot 100 = 1,667$ protsenti). Iga tarbimiseks kulutatud 100 euro kohta suureneks inimeste kulu kahe protsendilise standardmäära tõusu korral 1,67 euro võrra, olenemata palgatasemest. Majutusteenusele kehtiva 9-protsendise käibemaksumäära tõstmine 22 protsendile toob kaasa 11,9 protsendilise majutusteenuse kallinemise.

Käibemaks on regressiivse mõjuga maks – madalama sissetulekuga grupid kulutavad suurema protsendi oma sissetulekust käibemaksule. Esimeses tuludetsiilis, ehk kõige väiksema sissetulekuga inimestel, on käibemaksu osakaal sissetulekus 17,7 protsenti, samas jõukaimas ehk kümnendas detšiilis üle kahe korra väiksem 7,8 protsenti. Keskmise brutopalk ulatus 2021.aastal esimeses detšiilis ligi 399EUR/kuus, kümnendas detšiilis 3800 eurot/kuus. Võibki eeldada, et käibemaksu 2 protsendiline tõus kandub tänase inflatsiooni, kulutaseme tõusu ja kasumi-kahjumi piiril tegutsenud kaupmeeste taustal täielikult edasi toodete hindadesse. Hinnakasvu aitab osadele tarbijatele kompenseerida maksuvaba tulu tõus, kuid madalama sissetulekuga leibkondade sissetulekud ei saa maksuvaba tulu tõusust piisavalt kasu, et korvata käibemaksutõusu.

Käibemaksumäära tõusuga suureneb risk leibkondade toimetulekule. Selle leevendamiseks on pakutud soodumäärade kehtestamist hädavajalikele kaupadele, nt toidukaubad ja energiakandjad. Soodustused ja erandid on aga ebaefektiivsed, moonutavad maksubaasi ja ka administratiivselt kulukad. Käibemaksu standardmäära tõusu rakendamise järgselt võib olla vajadus analüüsida, kas on vajalik korvata muudatuse regressiivset mõju madalama sissetulekuga leibkondadele. Olukorras, kus haavatavamatel gruppidel (leibkonnad, kus on rohkem mittetöötavaid inimesi) kaupade hinnad tõusevad, võib tekkida vajadus hinnatõusu kompenseerimiseks, et vältida toimetuleku liigset halvenemist. Koalitsioonileppes on ette nähtud mitmeid meetmeid madalama sissetulekuga inimeste toetamiseks, kuid nende meetmete mõju peab eraldiseisvalt analüüsima.

Jõukamates sissetulekugruppides võib käibemaksumäära tõusul olla negatiivne efekt (luksuskaupade)tarbimisele, mis omakorda vähendab oodatavat maksutulu. 2022.a käibemaksulaekumiste kasv (15 protsenti) oli madalam kui hinnatõus (THI: 19,4 protsenti), mis tähendab seda, et kaupade ja teenuste reaalne tarbimine on vähenenud. Hinnakasvu tingimustes saab see trend ainult süveneda.

Ligikaudu kolmandik Eestis majutatutest on siseturistid, mis tähendab, et umbes kolmandik maksusoodustusest kasutatakse ära Eesti leibkondade poolt. Tartu Ülikool RAKE uuringu „Eesti leibkondade maksukoormuse jaotus ning maksuvaba tulu reformi mõjuanalüüs“ (2023) kohaselt jaguneb erinevatest käibemaksusoodustusest saadav absoluutne võit erinevate tuludetsiilide vahel erinevalt. Kõige ebaühtlasemalt jaguneb käibemaksusoodustus majutusteenuselt, kus 8.–10. detšiil (30 protsenti kõige rikkamaid leibkondi) saab peaaegu kogu maksusoodustuse kasu. Maksusoodustused peaksid üldiselt aitama neid, kes seda kõige rohkem vajavad. Seega on tegemist ebaefektiivse maksusoodustusega. Eesti elanikest kasutavad majutusteenust suhteliselt rohkem keskmisest jõukamad leibkonnad 8.–10. sissetulekudetsiilis. Planeeritava maksuvabatulu reformi järel suureneb nende leibkondade netosissetulek, mis võib leevendada majutusasutuste hinnatõusu negatiivset mõju siseturistide nõudlusele.

Eesti Panga andmetel⁵ kulutasid välituristid Eestis 2022. aastal ligikaudu 1,1 miljardit eurot, mida on 670 miljonit eurot rohkem kui 2021. aastal, kuid 340 miljonit eurot vähem kui koroonaeelsel (ja rekordilisel) 2019. aastal. Eesti elanikud kulutasid välismaal 2022. aastal

⁵ <https://www.eestipank.ee/press/statistikateade-valituristid-jatsid-mullu-eestisse-ligi-11-miljardit-eurot-09022023>

ligikaudu 1 miljard eurot, mida on 540 miljonit eurot rohkem kui 2021. aastal, kuid 240 miljonit eurot vähem kui 2019. aastal.

Lähiriikide keskmine ühe ööbimise hind on Balti riikides eelmise aasta lõpu seisuga üsnagi sarnane, eristub vaid Soome märgatavalt kallim hinnatase.

Tabel 2. Keskmine ühe ööbimise hind⁶ (ADR, Average Daily Rate), eur

	2019	2022
Tallinn	78	73
Riia	68	67
Vilnius	65	67
Suur-Helsinki (koos Vantaa ja Espooga)	110	103

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on suur, kuna mõjutab kõiki tarbijaid iga standardmääraga maksustatud ostu ja majutusteenuse tarbimise korral.

Mõjutatud sihtrühma suurus: kõik tarbijad, sealhulgas käibemaksukohustuslasena registreerimata ettevõtjad Eestis.

Ebasobivate mõjude kaasnemise risk on seotud käibemaksumäära tõusust tuleneva hinnatõusuga.

Mõju valdkond 2: mõju riigiasutuste korraldusele.

Mõju sihtrühm: Maksu- ja Tolliamet.

Mõju kirjeldus: Maksumäära muudatus maksuhalduri töökorralduses muudatusi ei eelda. Lühiajaline töökoormuse tõus on seotud muudatusest tuleneva teavitus- ja selgitustöö vajadusega, mis puudutab võimalikele päringutele vastamist. Antud muudatus ei puuduta maksu objekti, et sellega seoses oleks vajadust korraldada infopäevi või koostada ettevõtjatele selgitavat juhendit.

Mõju ulatus on väike, kuna maksumäära muudatus ei eelda muudatusi maksuhalduri töös.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna maksumaksjate teavitustöö ja kontrollitegevus on maksuhalduri igapäevane töö, kuid seoses kehtima hakkavate muudatustega on vahetult muudatustele eelneval ja järgneval perioodil teavitustegevuse vajadus suurem. IT-lahenduste väljatöötamisega seotud halduskoormuse tõus on ühekordne. Nimetatud kulud on välja toodud punktis 7.

Ebasoovitavate mõjude riski ei tuvastatud.

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

7.1 Käibemaksumäära tõstmine 20 protsendilt 22 protsendile

⁶ <https://www.christie.com/news-resources/publications/finnish-hotel-market-snapshot-2022/>;
<https://www.christie.com/news-resources/publications/baltic-capitals-hotel-market-overview-2022/>

Käibemaksumäära muutmine eeldab Maksu- ja Tolliametilt IT-arenduste tegemist käibemaksu kogumist puudutavates rakendustes ja süsteemides. Muutmist vajavad ametniku ja kliendi kasutajaliidesed, edastatavad failistruktuurid, x-tee lahendused, andmete töötlus ja liides kontrollikeskkonnaga. Lisaks menetluskeskkonna rakendus ja erijuhtude käibedeklaratsiooni rakendus. Hinnanguline IT-arenduse kogukulu on 2023. aastal 100 000 eurot. Kulud kaetakse riigieelarvest.

Suurima tarbimismaksu ehk käibemaksu tulu ulatus 2022. aastal 3,31 miljardi euroni, mis moodustab kogu mullusest maksutulust ligi 28 protsenti, seega on oluliseks riigi tulu allikaks. Täna kehtiv käibemaksu standardmäär või üldine määr on 20 protsenti kauba või teenuse maksustatavast väärtusest. 2024. aastast kehtima hakkava uue 22-protsendise käibemaksu standardmäära mõju on hinnanguliselt 233 miljonit eurot, mis on 0,6 protsenti SKP-st. 2025-2027.a suureneb käibemaksutulu vastavalt 241 mln, 248 mln ja 255 mln euro võrra.

Kasutatud on eeldusena seda, et standardmäära tõus kandub täisulatuses tarbijahindadesse ehk ettevõtete kanda see ei jääks (st kasumi arvel). Samuti on kasutatud tulujaotuse (palga- ja dividenditulu) ja säästude statistikat, arvestades eeldusega, et umbes kolmandik tarbijatest ei suudaks hinnatõusuga kohaneda. Kasutatud käibemaksutulu elastsuse näitaja 0,7.

Riskid: Käibemaksu 20-protsendine standardmäär on seni aidanud leevendada kaupade ja teenuste hinnavaheid Läti ja Leeduga, kus kehtib 21-protsendine standardmäär. Kuigi Läti ja Leedu inflatsioon ja hinnakasv on täna võrreldav Eestiga, peaks lisaks piirikaubanduse hoogustumise riskile võtma arvesse majanduskeskkonna üldise konkurentsieelise kadu, mille Eesti kõrge hinnatase võib kaasa tuua.

7.2 Majutusele 22-protsendise käibemaksumäära kehtestamine (kehtiva 9-protsendilise vähendatud määra kehtetuks tunnistamine)

Rahandusministeeriumi hinnangul suurendab majutusteenuste käibemaksumäära tõstmine käibemaksu laekumist 2025. aastal hinnanguliselt 20 mln euro võrra (0,05 protsenti SKP-st), arvestades käitumusliku ja kaudse mõjuga ehk arvestades tõenäolist nõudluse hinnaelastsust -0,4⁷. Aastal 2026 küündib mõju hinnanguliselt 21 mln ning 2027. aastal 22 mln euroni. Majutusteenuse käibemaksumäära tõusust ja ühtlasi hinnatõusust suureneb küll majutusteenuselt tasutav käibemaks, kuid väheneb väliturismi nõudlus 5 protsendi võrra ja seetõttu langeb teiste kaupade ja teenuste tarbimine ning sellelt tasutav standardmääraga (22 protsenti) käibemaks.

Riskid: Lisaks majutusasutuste käibemaksu tõstmisele on mitmeid riskitegureid, mis võivad mõjutada turistide otsust Eestisse tulla ning mille koondmõju võib osutada majutusasutustele ja turismisektorile tervikuna oodatust negatiivsemaks. Viimaste aastate kiire üldine hinnatõus on toonud kaasa ettevõtete sisendite kallinemise ning hinnatõusu mõju turistide käitumisele võib veel alles avalduda. Sealjuures võib standardmäära tõus 22 protsendile muuta Eestit vähem atraktiivsemaks just Soomest pärit turistidele. Planeeritud alampalga kiirem tõstmine suurendab majutusasutuste kuluruvat veelgi, kuna ligi veerand sektori tööjõust saab alampalka. Sektori kasumid pole COVID pandeemiast veel taastunud, mis halvendab oluliselt ettevõtete võimet ootamatustele reageerida.

⁷ Kiirhinnang - Turistide ööbimiste arvu hinnaelastsus. Rahandusministeerium, 2023.

Lisaks baasstsenaariumile oleme hinnanud mõju ka olukorras kus turisminõudluse hinnaelastsus on -1 (ühikelastne) ehk 11,9 protsenti hinnatõusu vähendab turisminõudlust 11,9 protsendi võrra, millega netomõju on negatiivne: -1 mln eurot 2025. aastal ehk riik muudatusega lisa maksutulu ei teeniks. Seoses turisminõudluse vähenemisega langeb turistide arv nii majutusasutustes kui ka teiste kaupade ja teenuste tarbijatena majanduses laiemalt. Mistõttu majutusteenuselt kogutava käibemaksu tõus on väiksem võrreldes turisminõudluse (-11,9 protsenti) langusest tuleneva standardmääraga (2025. aastal 22 protsenti) kogutava käibemaksuga (alalaekumine), võrreldes tavaolukorraga.

Teise alternatiivse stsenaariumina on turisminõudluse hinnaelastsuseks valitud 0 ehk 11,9 protsenti hinnatõusu säilitab turisminõudluse samal tasemel, (ceteris paribus), millega arvestuslik netomõju on kõige positiivsem: 35 mln eurot ehk mille võrra riigi kogutav käibemaksutulu suureneks.

7.3 Järeelhindamine

Rahandusministeerium jälgib riigieelarve täitmist pideva tegevusena ja selle käigus hindab ka võimaliku ala- või ülelaekumise põhjuseid. Samuti hinnatakse riigi rahanduse ja majanduse olukorda regulaarsete majandusproгноoside koostamisel. Mõju elanikkonnale hinnatakse Rahandusministeeriumi poolt tellitava leibkondade maksukoormuse jaotuse uuringu käigus. Seetõttu ei ole seaduses järeelhindamise läbiviimise sätte ette nägemine vajalik.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga kavandatavad muudatused toovad kaasa vajaduse muuta järgmiseid rakendusakte:

- 1) rahandusministri 30. märtsi 2004. a määrus nr 41 „Kauba või teenuse harilikust väärtusest madalama hinnaga võõrandamiseks maksukohustuslasele antava sihtotstarbelise toetuse maksustatava väärtuse hulka arvamise ja maksustamise kord“ (RT I, 28.06.2022, 17);
- 2) rahandusministri 10. juuni 2014. a määrus nr 17 „Käibedeklaratsiooni vorm“ (RT I, 28.06.2022, 19);
- 3) rahandusministri 30. juuni 2004. a määrus nr 40 „Maksukohustuslase käibemaksu igapäevase arvestuse pidamise kord“ (RT I, 28.06.2022, 20);
- 4) rahandusministri 28. detsembri 2005. a määrus nr 92 „Keskmist marginaali kasutava maksukohustuslase poolt reisiteenuse maksustatava väärtuse korrigeerimise kord“ (RTL 2006, 3, 43);
- 5) Rahandusministri 19. juuni 2017. a määrus nr 37 „Täpsustavad juhised tollideklaratsiooni esitamiseks ning muutmiseks ja kehtetuks tunnistamise taotluse esitamiseks“ (RT I, 21.07.2022, 15).

Rakendusakti kavandid on toodud seletuskirja lisas 1.

9. Seaduse jõustumine

Muudatuste eesmärk on riigieelarve tasakaalu poole liikumine riigitulude laekumise suurendamise kaudu ja selle täitmiseks on planeeritud uue 22-protsendise maksumäära kehtestamine 2024. aasta 1. jaanuarist. Majutuse käibemaksumäära tõstmine 22 protsendile on planeeritud 2025. aasta 1. jaanuarist, et jätta sektorile pikem kohanemise aeg arvestades COVID pandeemiast taastumiseks vajalikku aega.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus–Tööstuskojale, Eesti Töoandjate Keskliidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti

Turismi- ja Reisifirmade Liidule, MTÜ-le Eesti Maaturism, Eesti Spaaliidule, Eesti Konverentsibüroole, Ida-Viru Ettevõtluskeskusele ning Maksu- ja Tolliametile.

Käibemaksuseaduse muutmisega seotud rahandusministri määruste muutmine

Määrus kehtestatakse käibemaksuseaduse § 12 lõike 2, § 27 lõike 1, § 36 lõike 5 alusel ja § 40 lõike 11 alusel ning tolliseaduse § 27 lõike 1 alusel.

§ 1. Rahandusministri 30. märtsi 2004. a määruse nr 41 „Kauba või teenuse harilikust väärtusest madalama hinnaga võõrandamiseks maksukohustuslasele antava sihtotstarbelise toetuse maksustatava väärtuse hulka arvamise ja maksustamise kord“ muutmine

Rahandusministri 30. märtsi 2004. a määruse nr 41 „Kauba või teenuse harilikust väärtusest madalama hinnaga võõrandamiseks maksukohustuslasele antava sihtotstarbelise toetuse maksustatava väärtuse hulka arvamise ja maksustamise kord“ § 2 lõige 2 sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Sihtotstarbelise toetusena laekunud rahasummalt käibemaksu arvutamisel leitakse käibemaksusumma käibemaksumääraga 22 protsenti maksustatava tehingu puhul laekunud summa jagamisel 1,22-ga ja saadud tulemuse korrutamisel 0,22-ga, käibemaksumääraga 9 protsenti maksustatava tehingu puhul laekunud summa jagamisel 1,09-ga ja saadud tulemuse korrutamisel 0,09-ga ning käibemaksumääraga 5 protsenti maksustatava tehingu puhul laekunud summa jagamisel 1,05-ga ja saadud tulemuse korrutamisel 0,05-ga.“

§ 2. Rahandusministri 10. juuni 2014. a määruse nr 17 „Käibedeklaratsiooni vorm“ muutmine

Rahandusministri 10. juuni 2014. a määruses nr 17 „Käibedeklaratsiooni vorm“ tehakse järgmised muudatused:

1) määruse §-ga 1¹ täiendatakse lõikega 3 järgmises sõnastuses:

„(3) Määruse lisa 1 „Vorm KMD“ ja lisa 2 „Vorm KMD INF“ 2024. aasta 1. jaanuaril jõustunud redaktsiooni kohaldatakse alates 2024. aasta 1. jaanuarist algavatele maksustamisperioodidele.“;

2) määruse lisa 1 „Vorm KMD“ ja lisa 2 „Vorm KMD INF“ asendatakse käesoleva määruse lisadega (lisatud).

§ 3. Rahandusministri 30. märtsi 2004. a määruse nr 40 „Maksukohustuslase käibemaksu igapäevase arvestuse pidamise kord“ muutmine

Rahandusministri 30. märtsi 2004. a määruse nr 40 „Maksukohustuslase käibemaksu igapäevase arvestuse pidamise kord“ § 2 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „20 protsenti“ tekstiosaga „22 protsenti“.

§ 4. Rahandusministri 28. detsembri 2005. a määruse nr 92 „Keskmist marginaali kasutava maksukohustuslase poolt reisisiteenuse maksustatava väärtuse korrigeerimise kord“ muutmine

Rahandusministri 28. detsembri 2005. a määruse nr 92 „Keskmist marginaali kasutava maksukohustuslase poolt reisisiteenuse maksustatava väärtuse korrigeerimise kord“ § 3 lõikes 1 asendatakse tekstiosa „20% või 0%“ tekstiosaga „22-protsendise või 0-protsendise“.

§ 5. Rahandusministri 19. juuni 2017. a määruse nr 37 „Täpsustavad juhised tollideklaratsiooni esitamiseks ning muutmiseks ja kehtetuks tunnistamise taotluse esitamiseks” muutmine

Rahandusministri 19. juuni 2017. a määruse nr 37 „Täpsustavad juhised tollideklaratsiooni esitamiseks ning muutmiseks ja kehtetuks tunnistamise taotluse esitamiseks” lisa 6 „Erikoodid erisätete alusel imporditavale kaubale“ asendatakse käesoleva määruse lisaga (lisatud).

§ 6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2024. aasta 1. jaanuaril.

Mart Vörklaev
Rahandusminister

Merike Saks
Kantsler

Lisa 1 Vorm KMD
Lisa 2 Vorm KMD INF
Lisa 6 Erikoodid erisätete alusel imporditavale kaubale