



Riigikogu rahanduskomisjon
rahanduskomisjon@riigikogu.ee

Meie 17.05.2017 nr 14

Seaduseelnõud 454SE, 457 SE, 458 SE, 460 SE

Riigikogu menetluses on rida maksuseaduste muudatusi, mis täna (17. mail) läbivad esimese lugemise.

EML jagab ettevõtjate muret, et nii mahukate muudatuste tegemine sellises tempos ja sellise kaasamiskultuuriga kahjustab oluliselt Eesti majandust ja õiguskeskkonda. Keskendudes peamiselt eelnõude võimalikele õiguslikele puudujääkidele märgime kokkuvõtvalt, et nii põhimõtteliste muudatuste puhul on tavapärasest märksa suurem risk, et alles seaduse rakendamise käigus tulevad välja olulised puudused ja õiguslikud lüngad, vastuolud, mitmeti tõlgendatavad sätted jne, mis kergemal juhul tekivad ettevõtjatele moraalset ja varalist kahju kohtuprotsesside või tagantjärele juurde määratud maksude kujul, aga raskemal juhul võivad lõppeda sellega, et mõni seadusesäte või koguni terve uus maksuliik osutub põhiseadusega või Euroopa Liiduga vastuolus olevaks (mis tähendab tagasiulatuvaid maksutagastusi).

Kuna on üldteada fakt, et praegu menetluses olevad maksumuudatused on koostatud eesmärgil leida täiendavaid tuluallikaid, et korvata 2018. aastal jõustuva 500-eurose maksuvaba tulu mõjusid, teeb EML ettepaneku loobuda kõikidest praegu menetluses olevatest maksukoormust tõstvatel maksumuudatuste ettepanekutest ning selle asemel vähendada maksuvaba tulu tõusu näiteks 450 euronit kuus. Võrreldes praegu kehtiva 180 euroga ning eelmise valitsuse otsustatud 10 euro kaupa tõstmisega oleks ka selline hüpe piisavalt olulise mõjuga, kuid võimaldaks ära jätta mitmed kaudsete maksude tõusud (nt pakendimaks, magustatud jookide maks, maanteekasutustasu), mis hinnatõusu kaudu hakkaksid kõige valusamalt mõjuma nendesamad madalapalgaliste inimeste toimetulekule, kelle netosissetulekut soovitakse maksuvaba tulu tõusu kaudu suurendada.

Samuti pöördume kõigi erakondade poole ettepanekuga sõlmida kokkulepe, et järgmiste Riigikogu valimiste kampaanias ei tehtaks enam valijatele raha jagamise lubadusi (maksulangetused, toetuste suurendamised jne). Sellised lubadused on EML arvates pistis valijale ehk kõige labasem hääle ostmine. Viimaste valimiste kogemus näitab, et üksteise ületrumpamise tuhinas hakkasid erakonnad jagama täiesti ebarealistlikke lubadusi ning Eesti tuleviku jaoks oluliste probleemide arutelu jääb täiesti tahaplaanile.

Tänaste probleemide põhjus peitubki suures osas just selles, et valimiskampaanias jagatud lubaduste täitmiseks viiakse läbi selliseid maksutõuse, mida ei ole erakonnad valimiste eel lubanud ning millel puudub valija mandaat.

Järgnevalt esitame traditsioonilise kobara vormis mõned küsimused ja tähelepanekud eelnõude lõikes.

454 SE (ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamine)

Leiame, et eelnõu praegusel kujul jätab liiga palju võimalusi maksude optimeerimiseks, kus sisuliselt palgatöö tegemist saaks maksustada tavamääradest poole soodsamalt. Kummaline

on sealjuures, et kõige rohkem võimalusi jäetakse avalikule sektorile. Loodetavasti ei ole see taotluslik.

Eelnõu kohaselt peab residentist juriidiline isik maksma täiendavat tulumaksu (ja FIE ei saa väljamakset tulust maha arvata) „füüsilisele isikule teenuse osutamise eest makstud summalt, mis maksustatakse ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse alusel“ (TuMS § 51 lg 2 p 1 viitega § 34 punktil 13). Viidatud säte aga ei kehti riigiasutustele, kohaliku omavalitsuse asutustele, välismaa juriidilistele isikutele. Sisuliselt puudub meede, mis takistaks nendel isikutel vormistada teenuse osutamise leping füüsilise isikuga, kes kasutab ettevõtluskontot.

Näiteks võib Riigikogu liige palgata omale koduabilise, autojuhi või assistendi ning maksta kuluhüvitise arvel teenustasu, mis kokkuvõttes maksustatakse ainult 20%-lise maksuga (selle asemel et registreerida teenuse osutaja töötajate registris ning maksta kõik tööjõumaksud). EML loodab, et meie näites kirjeldatud tulemuse saavutamine ei ole eelnõu eesmärk. Samuti palume toodud näidet mitte tõlgendada maksukonsultandi nõuandena.

457 SE (magustatud jookide maks)

EML ei pea ennast spetsialistiks rahvatervise ega EL konkurentsioiguse vallas, mistõttu jätame need argumendid teistele kriitikutele. Meile teeb kõige rohkem muret see mänglev kergus, millega uusi maksuobjekte „avastatakse“. Nii võib iga järgmine valitsus oma lubaduste katteks leida järjekordse ebatervisliku või „pahelise“ toote, mille tarbimine midagi või kedagi häirib, alates kartulikrõpsudest ja lõpetades ilutulestikega. Tervisele kahjulikke tooteid on peale suhkru teisigi – täpsemalt öeldes võib iga toiduaine muutuda tervisele kahjulikuks või suisa ohtlikuks, kui seda liiga suures koguses tarbida. Ka tavalisest kraaniveest võib inimene ennast surnuks juua (kusjuures piisab palju väiksemast kogusest kui näiteks õlle joomisel).

Ühe versiooni kohaselt pärineb sõna „aktsiis“ ladinakeelsest sõnast *accidere* („lõikama“), mis tolle aja kontekstis tähendas sälgupuusse sälkude lõikamist ehk teisisõnu kaupade loendamist. Põhimõtteliselt võib aktsiisiga ehk tootemaksuga maksustada mis tahes kaupa, mida on võimalik kuidagi viisi mõõta, kaaluda või tükikaupa loendada. Seda ei keela iseenesest ka Euroopa Liit, kuigi liikmesriikide praktika liigub pigem selles suunas, et EL õigusega harmoniseerimata kaupade aktsiisidest pigem loobutakse, eelkõige suhteliselt suurte haldamiskulude ja piirikaubanduse riskide pärast.

Mainime ka seda, et traditsioonilistele aktsiisikaupadele kehtivad lisaks maksuseadusele ka muud turukontrolli meetmed, mis muu hulgas piiravad teistest EL riikidest legaalselt Eestisse toodud, aga Eestis maksustatama jäänud kaupade ladustamist, vedu ja müüki (vt alkoholiseadus, tubakaseadus, vedelkütuse seadus jne), sätestades ka väärteto- ja kuriteokoosseisud. Magusate jookide puhul selliseid norme ei kehtestata ning nende kehtestamine oleks ka ilmselt ebaproportsionaalne. See aga toob kaasa ohu, et maksu tasumine jääb paljuski vabatahtlikuks – st suured tootjad, kellel on aktsiisiladu, hakkavad uut maksu maksma, aga väikekauplejaid ei hakka keegi kontrollima.

458 SE (tulumaksuseaduse muudatused)

1. Panditulumaks (§ 52, § 50 lg 10-11)

Palun täpsustada, mida tähendab „materiaalne põhivara“ (§ 52 lg 5). Millises õigusaktis see on defineeritud? Miks ei kohaldu panditulumaks just nimelt „materiaalse põhivara pantimisel“, aga kohaldub näiteks kinnisvarainvesteeringute, finantsinvesteeringute, bioloogilise põhivara, intellektuaalse omandi, nõuete, varude ja muu käibevara puhul (nt müügiks ehitatud kinnisasjad)? Kuidas toimub maksu arvutamine näiteks kommertsipandi puhul, mis koormab kogu ettevõtte vara, mille koosseis pidevalt muutub? Näiteks kuidas mõjutab tulumaksukohustuse suurenemist või vähenemist põhivara kulumi arvutamine, põhivara mahakandmine või ümberhindamine, kinnisvarainvesteeringute ümberhindamine jne?

Palun täpsustada, kas „võetud laenu“ määratlemisel (§ 52 lg 4) kehtib sama definitsioon, mis „antud laenule“ (§ 52 lg 5) – näiteks kas see hõlmab ka arve tasumise maksetähtaja pikendust või kontsernikontolt raha saamist? Samuti palume selgitada, kuidas arvutatakse tulumaksukohustust ümber, kui muutuvad omakapitali sissemaksed ja võetud laenude maht.

Seoses kahe aasta piiranguga (§ 52 lg 6) palume selgitada, miks madala maksumääraga territooriumil asuvale juriidilisele isikule (kelle puhul võib eeldada maksupettuse või rahapesu kahtlust) antud laenult saab tulumaksu tagasi küsida tähtajatult (vt § 54 lg 6), aga tuntud ja mainekate rahvusvaheliste kontsernide puhul ainult kahe aasta jooksul.

2. Krediidasutuste „avansiline“ tulumaks (§ 47¹)

Esmalt palume täpsustada, kas lisatav uus paragrahv hakkab paiknema tulumaksuseaduse 9. või 10. peatükis. Sellest sõltub, kas see on üldse kohaldatav nendele isikutele, kelle suhtes seda soovitakse praktikas rakendada hakata.

Järgnevalt soovime selgitada, mis on avansilise makse olemus. Füüsilisest isikust ettevõtja puhul rakendatakse avansilisi makseid selleks, et hajutada maksukoormust pika maksustamisperioodi jooksul (kalendriaasta) – avansilise makse periood on lühem lõpliku maksu arvutamise perioodist ning maksuobjekt on sama (aastatulu), ainult avansilise makse arvutamine toimub lihtsamalt (eelmise aasta maksukohustuse järgi). Kokkuvõttes tähendab avansiline makse maksustamisperioodi jooksul makstavat ligikaudset või esialgset makset, mis korrigeeritakse pärast maksustamisperioodi lõppu (täpselt samamoodi nagu töötajale makstakse avanssi, mis arvatakse pärast töötasust maha).

Eelnõus kavandatu on aga vastupidine avansilise makse tavatähendusele, sest „avansi“ maksustamisperiood (kvartal) on pikem kui lõpliku maksu periood (kuu) ning maksubaas (kasum) on laiem lõpliku maksu baasist (dividend). Enammakset tagasi taotlema ei saa.

Sellest saab teha ainult ühe järelduse – järjekordselt ei julgeta nimetada asju õigete nimedega. Eelnõu näeb ette krediidasutustele traditsioonilise kasumimaksu kehtestamise (ja dividendi vabastamise tulumaksust), mille sarnane kehtis Eestis enne 2000. aastat kõigile juriidilistele isikutele. Sellele viitab kõige otsesemalt eelnõus tehtud täiendus, mis lubab kahjumite arvesse võtmist. Selle tulemusena kehtib Eestis alates 2018. aastast korruga kaks äriühingu tulumaksu süsteemi – krediidasutustele kasumimaks ja teistele dividendimaks.

Selline olukord võib EML arvates viia selleni, et meie tulumaksusüsteem läheb taas vastuollu EL direktiiviga 2011/96/EL (varasem redaktsioon 90/435/EMÜ), mis teatavasti keelab dividendidelt tulumaksu kinnipidamise, kui dividendi saaja on teises liikmesriigis asuv äriühing, kellele kuulub vähemalt 10% suurune osalus dividende maksvas. Kui Eesti taastab kasumi maksustamise, siis muutub seni dividendi maksmise hetkel võetav tulumaks „kinnipeetavaks tulumaksuks“ (omaette küsimus, kas ainult pankade jaoks või kõigi äriühingute jaoks). Seletuskirjast ei nähtu, et selles küsimuses oleks konsulteeritud EL ja rahvusvahelise maksuõiguse asjatundjatega, mistõttu näeme suurt riski kogu tulumaksusüsteemile.

Samuti ei saa kuidagi jätta märkimata, et „avansilise makse“ objekti ehk kasumi määratlemine on volitusnormiga delegeeritud ministrile. Veel suuremat vastuolu põhiseaduse §-ga 113 on raske ette kujutada. Asjaolu, et Pangaliit on sellise maksustamisega nõus, ei võta ära kohustust järgida seaduse reservatsiooni klauslit. Kui tõesti soovitakse hakata Eestis kehtestama makse lepingulist laadi kokkulepetega, siis oleks meie ettepanek, et Rahandusministeerium lepiks pankadega kokku nende tulevase dividendipoliitika ning vajadus seadust muuta langeks ära.

EML tunneb tõsist muret Eestis tulumaksusüsteemi jätkusuutlikkuse pärast. Eelpool kirjeldatud probleemid viitavad sellele, et hooletu eksperiment võib lõppeda sellega, et kogu tulumaksuseadus läheb EL õigusega vastuollu ning Eestil tuleb tulevikus mingi perioodi eest kogu dividendidelt kogutud tulumaks tagasi maksta.

3. Erisoodustuste maksustamine (§ 48)

Seoses transpordi- ja majutuskulude maksuvabastustega (mida me põhimõtteliselt toetame) mainime veel üks kord, et määratlus „ettevõtlusega seotud“ ei sobi sellesse sättesse. Seletuskirja kohaselt rakenduvad muudatused „erasektorile“. Ettevõtluse mõiste tulumaksuseaduses (§ 14 lg 2) on eelkõige suunatud füüsilisest isikust ettevõtjale. Juriidilised isikud maksavad tulumaksu „ettevõtlusega mitteseotud kuludelt“. Siiski jääb selgusetuks, kuidas rakendub maksusoodustus nendele töötajatele, kelle tööandja tegevus vastab ettevõtluse mõistele vaid osaliselt – näiteks mittetulundusühingud, sihtasutused, osa riigi ja omavalitsusasutusi. Kas tuleb hakata tuvastama iga töötaja tööülesandeid? Kas EML töötajate sõidu- ja majutuskulud saaks maksuvabalt hüvitada (EML saab lisaks liikmemaksudele tulu ka kaupade müügist ja teenuste osutamisest)? Oleme seisukohal, et eelnõu on selles osas ebaselge.

Samuti jääb meile arusaamatuks, miks välismaal töötava Eesti residendi majutuskulude hüvitamisel kehtib 100-eurone piirmäär, sest eelduslikult töötavad eestlased valdavalt sellistes riikides, kus majutuskulud on suuremad kui Tallinnas või Tartus.

Seoses sõiduauto erisoodustuse maksustamisega jääb meile arusaamatuks, mis on liiklusregistri teavitamise ja vastava kande õiguslik tähendus. Kui kande puudumine toob automaatselt kaasa maksukohustuse, siis ei saa enam rääkida erisoodustusest kui palgatulu erijuhust. Kui kande tegemise eest tuleb maksta riigilõivu, siis on Eesti õiguskord rikastanud taas uue maksuga, nimelt maksu maksmata jätmise maksuga (riigilõivuga maksustatakse seda, et tööandja ei soovi maksta tulumaksu erisoodustustelt). Liikluse korraldamise ja liiklusohutuse seisukohast ei saa sellisel kandel küll mingit tähendust olla.

Samuti palume täpsustada, kuidas toimub erisoodustuse hinna arvutamine siis, kui töötaja maksab tööandjale tasu selle eest, et ta võib ametiautot töövälisel ajal kasutada. EML veendumuse kohaselt on auto tasu eest kasutada andmine ettevõtluses kasutamine sõltumata sellest, kellele autot kasutada antakse.

Ühtlasi meenutame õiguskantsleri sõnavõttu Riigikogus 2. detsembril 2002, kus vastati Riigikogu liikmete arupärimisele järgmiselt: *Oluline on jälgida ka seda, kui paljudele maksumaksjatele annaks lihtsustusnorm üldkorraga võrreldes koormavama ja kui paljudele soodsama tulemuse. Kui tervikmäära rakendamine on enamikul juhtudel üldkorraga võrreldes soodsam, siis võib sätestada ainult tervikmääras maksustamise. Kui on oht, et tervikmäära rakendamine tooks paljudele maksumaksjatele kaasa üldkorraga võrreldes oluliselt suurema maksukohustuse, siis tuleb anda maksumaksjale võimalus kasutada alternatiivseid maksustamise viise. Sellisel juhul toimiks tervikmäär mingil määral mugavusmaksuna – kui maksumaksja ei pea näiteks vajalikuks pidada sõidupäevikut, siis maksab ta mõnevõrra suurema maksusumma. Kuna lihtsustusnormi eesmärk on tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine maksuõiguses, siis ei tohi tervikmäärades maksustamine mingil juhul olla vastuolus taotletava eesmärgiga, kõnealusel juhul administreerimise lihtsusega.*

460 SE (pakendiaktsiis)

1. Kuna fiskaalse aktsiisi kehtestamine ei muuda praegu kehtivat taaskasutuse kohustust, siis toob see pakendiettevõtjale kaasa kulude tõusu – praegusele taaskasutuse teenustasule (mille määrad eelnõu rakendumisel eeldatavasti ei muutu) lisandub tulevikus 10% aktsiisist kogu pakendimahult. Ettevõtja seisukohast vaadatuna suureneb ühe tonni plasti kulu 136% võrra (220 + 300), ühe tonni metalli suureneb 185% võrra (135 + 250), ühe tonni puidu kulu 650% võrra (18,45 + 120), ühe tonni klaasi kulu 109% võrra (73,50 + 80) ning ühe tonni paberi kulu 112% võrra (71,40 + 80).

Kuna taaskasutusteenuse määrad on materjali liikide lõikes oluliselt teistsuguses proportsioonis kui kavandatava aktsiisi määrad (puidu kulu on oluliselt väiksem kui teiste materjalide kulu), siis tekib muudatuse tulemusel kummaline olukord, kus keskkonnale kõige ohutuma materjali (puit) kulu suureneb protsentides kõige enam ja keskkonnale kõige ohtlikuma materjali (plast) kulu suureneb suhteliselt kõige vähem. EML arvates näitab see tulemus ilmekalt, kui läbimõtlematult on eelnõu ette valmistatud.

2. Samuti kordame eelnõu kooskõlastamise ajal Rahandusministeeriumile saadetu märkust selle kohta, et käibemaksuseadus on vastuolus EL käibemaksudirektiivi (2006/112/EÜ) artikliga 92, sest tagastamata korduskasutuspakendi tagatisrahalt nõutakse käibemaksu tasumist, aga tagastamata ühekorrapakendi tagatisraha ei maksustata, kuigi mõlemal juhul on tegemist kauba hinna osaga (maksustamine erineb tavakorrast ainult nii palju, et käibemaksu ei tule maksta mitte pakendi ostmisel, vaid alles siis, kui on selgunud, et pakend jäi tagastamata ja tagatisraha jäi selle „emiteerijale“ ehk taaskasutusorganisatsioonile). Loodame, et Riigikogu kõrvaldab selle vastuolu ning me ei pea pöörduma Euroopa Komisjoni poole rikkumismenetluse algatamiseks.

3. Me kahtleme sügavalt selles, et pakendite täiendav maksustamine aitaks olulisel määral pakendimahtu vähendada. Mõnes väikepoes oleks tõesti võimalik teatud kaupu müüa lahtiselt või ümber pakendada, aga põhiosa jaekaubanduses müüdavatest toodetest on pakendatud tootjatehases (tihti väljaspool Eestit) ning pakendi väljatöötamisel on arvestatud eelkõige kauba säilitamise ja kaitse vajadustega, samuti teenib pakend kauba reklaami ja kliendile tutvustamise eesmärki. Paljudel juhtudel ei saaks pakendit väiksemaks juba selle pärast, et siis ei mahuks sinna ära kõik nõutavad teavitused ja hoiatused (võiks tuleks hakata tootega koos kaasa andma eraldi paberil trükitud juhendeid).

Pigem võib pakendimaht tulevikus veelgi suurenedada, sest leibkondade suurus väheneb (palju üksi elavaid inimesi) ja see suurendab nõudlust väiksemate kaubakoguste järele. Samuti võivad pakendimahtu suurendada tervisekaitse meetmed (nt nõue müüa alkohoolseid jooke väiksemates pakendites jne). Seega tundub, et pigem on leitud uus tulus ja potentsiaalselt kasvav maksuobjekt ning keskkonnakaitse teema on taas tegeliku eesmärgi varjamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaallkirjaga/
Jüri Allikalt
Juhatuse esimees