

Riigikogu rahanduskomisjon
Lossi plats 1a
15165 Tallinn

Teie 8.12.2016 nr 1-1/13-302/24

Meie 12.12.2016 nr 4/290

Arvamuse esitamine tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule 302 SE teiseks lugemiseks esitatud muudatusettepanekute kohta

Lugupeetud Mihhail Stalnuhhin

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Riigikogu rahanduskomisjoni võimaluse eest avaldada arvamust tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule 302 SE (edaspidi: Eelnõu) teiseks lugemiseks esitatud muudatusettepanekute kohta. Järgnevalt esitame oma üldised ja detailsemad kommentaarid ja ettepanekud Eelnõu kohta.

1. Eelnõu menetlemine

Eelnõu muudatusettepanekud sisaldavad väga olulisi ettevõtluskeskkonda puudutavaid maksumuudatusi (nt sotsiaalmaksu määra langetamise ära jätmine, kütuste (sh gaasi) ja lahja alkoholi aktsiisimäärade tõstmine, sõidukite registreerimistasu suurendamine, tulumaksuvaba miinimumi tõstmine). Selliste muudatuste tegemine eeldab põhjalikku mõjude analüüsi, sh mõjude hindamist majandusele ja Eesti konkurentsivõimele. Kahjuks on muudatusettepanekud esitatud kiirustades ning mõjude analüüs on väga pealiskaudne või puudub täiesti. Anname teada, et ka Kaubanduskojal ei ole võimalik sisuliselt ühe tööpäeva jooksul põhjalikult analüüsida Eelnõuga kavandatavate maksumuudatuste mõju ning anda võimalike mõjude kohta detailset tagasisidet.

Olulised seadusemuudatused eeldavad puudutatud osapooltele võimaluse andmist olla ära kuulatud ja otsustusprotsessi kaasatud. Seda näevad ette valitsuse kinnitatud hea õigusloome tava, avatud valitsemise põhimõtted ning vastu võetud õigusaktid (nt hea õigusloome ja normitehnika eeskiri). Kahjuks ei ole muudatusettepanekute väljatöötamisel kaasamise põhimõtetest kinni peetud. Osapoolte kaasamine vaid mõned päevad enne Eelnõu vastuvõtmist Riigikogus ei ole eeskujulik kaasamise praktika.

Lisaks juhime tähelepanu sellele, et olulised muudatusettepanekud viiakse Eelnõusse vahetult enne lõpphääletust ning need muudatused ei ole otseselt seotud 302 SE eesmärgiga. Sellise praktika kokkusobimatusele õigusriigi põhimõtetega on varem tähelepanu juhtinud nii Vabariigi President, õiguskantsler kui ka Riigikohus. Põhiseaduse mõttega ei ole kooskõlas praktika, mille kohaselt lisatakse vahetult enne lõpphääletust eelnõusse põhimõttelist laadi muudatusettepanekuid, mis välistavad parlamentaarse debati ning huvitatud ühiskonnagruppide kaasamise ja teavitamise.



Seega sisuliselt ei ole muudatusettepanekute puhul arvestatud seniseid õiguspoliitilisi põhimõtteid ja regulatsioone. Tegemist on olulise rikkumisega, sest mitmed õigusakti eelnõu menetlemisega seotud põhietapid on jäänud läbimata. Osapoolte kaasamine, väljatöötamiskavatsuse koostamine ja eelnõude kooskõlastamine on valitsuse poolt varasemalt õiguskorda sisse viidud kindlatel eesmärkidel. Need on demokraatlikus riigis olulised põhimõtted ja aitavad kaasa avatuma ja teadmispõhisema valitsemise saavutamisele.

2. Sotsiaalmaksu määra langetamise kehtetuks tunnistamine

Eelnõu § 3 punktiga 1 jäetakse ära sotsiaalmaksu määra vähendamine alates 2017. aasta 1. jaanuarist 33%-lt 32,5%-le ja alates 2018. aasta 1. jaanuarist 32,5%-lt 32%-le. Kaubanduskoja hinnangul on sotsiaalmaksu määra langetamise kehtetuks tunnistamine paari nädalase etteteatamise tähtajaga vastuolus maksukorralduse seaduse §-ga 4¹ ning põhiseadusest tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

Viidatud maksukorralduse seaduse sätte kohaselt peab maksuseaduse ning selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Tuletame meelde, et see põhimõte viidi seadusesse ettevõtjate ühispöördumisest kantuna ning annab ettevõtjatele ja ka teistele ühiskonna gruppidele kindluse, et maksuõiguses valitseb stabiilsus vähemalt kuuekuulise etteteatamisajaga.

Kuue kuu reeglit ei pea kohaldama juhul, kui maksumuudatus on maksukohustuslase jaoks soodustava mõjuga (nt maksumäära langetamise korral). Kui maksumuudatusel ei ole aga maksukohustuslase jaoks soodustavat mõju (nt sotsiaalmaksu määra langetamise ära jätmise), siis on seaduse kohaselt lubatud kuue kuu reeglist kõrvale kalduda vaid väga ootamatutel ja erandlikel juhtudel. Sellisteks olukordadeks on näiteks finantskriis või hädaolukord. Hetkel ei ole Eestis väga ootamatut olukorda või ulatusliku iseloomuga kriisi, mis õigustaks kuue kuu reegli eiramist. Maksukorralduse seaduse §-s 4¹ toodud kuue kuu põhimõtte järgimata jätmist ei ole võimalik põhjendada koalitsioonileppe kiire rakendamise vajadusega. Oma seisukohta oleme põhjalikumalt selgitanud Riigikogu rahanduskomisjonile saadetud kirjas 15.11.2016 nr 4/267. Juhime tähelepanu ka sellele, et lisaks Kaubanduskojale on õiguskantsler leidnud, et sotsiaalmaksu määra langetamise ärajätmiseks peavad esinema kaalukad põhjused, kuid neid ei ole õiguskantsler tuvastanud. Erandlikke asjaolusid, mis võimaldavad kuue kuu reeglit eirata, ei ole välja toodud ka Eelnõu selgituste juures.

Seega teeme ettepaneku jätta Eelnõust välja § 3 punkt 1, sest see on vastuolus maksukorralduse seaduse §-ga 4¹ ning põhiseadusest tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Rõhutame, et ettevõtjad ootavad riigilt tööjõumaksude vähendamist ja seda mitte ainult 0,5% või 1% võrra, vaid tulevikus võimalusel oluliselt suuremas ulatuses. Tuletame meelde, et ka OECD on Eesti 2015. aasta majandusülevaates andnud soovitusi vähendada tööjõumakse.

3. Maagaasi aktsiisimäära tõstmine

Eelnõu § 4 punktidega 38-40 tõstetakse aastatel 2018-2020 maagaasi aktsiisimäära igal aastal 25% võrra. Kaubanduskoda on seisukohal, et Eelnõuga kavandatav



maagaasi aktsiisimäära tõstmine kahjustab olulisel määral nende tootmisettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet (eelkõige eksporditurgudel), kes tarbivad maagaasi suuremates kogustes. Muudatus suurendab ettevõtete kulubaasi ning selle tulemusena võivad väheneda ettevõtete investeeringud ja töötajate arv, mille lõpptulemusena laekub vähem raha ka riigieelarvesse. Juhime tähelepanu sellele, et paljud ettevõtted on teinud suuri investeeringuid, et kasutada maagaasi kui kõige keskkonnasõbralikumat fossiilset kütust oma tootmisprotsessis. Investeeringute tegemisel ei olnud neil aga võimalik arvestada sellega, et maagaasi aktsiisi tõstetakse järgneva kolme aasta jooksul 25% aastas. Tuletame siinkohal meelde, et riik on juba niigi kolmel aastal järjest maagaasi aktsiisimäära tõstnud 20% võrra. Muudatus võib negatiivset mõju avaldada ka keskkonnale – aktsiisimäära tõstmisest tulenev maagaasi hinnatõus võib suurenda teiste ja keskkonnale kahjulikumate kütuste kasutamist tööstusettevõtetes.

Teeme ettepaneku jätta Eelnõust välja maagaasi aktsiisimäära tõstvad punktid, sest see vähendab maagaasi kasutavate tööstusettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet.

4. Sõiduki registreerimistasu suurendamine

Eelnõu §-ga 8 tõstetakse sõiduki registreerimise ning ka andmete muutmise eest tasumisele kuuluvat riigilõivumäära selliselt, et lisaks praegu kehtivale riigilõivule võetakse tasu ka sõiduki süsinikdioksiidi (CO₂) sisalduse eest heitgaasis või selle näitaja puudumisel sõiduki mootori võimsuse eest kilovattides. Selle muudatusega soovitakse kõrvale kalduda riigilõivumäära üldisest põhimõttest, mille kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest. Mõõname, et kulupõhimõttest on lubatud erandeid teha toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist lähtuvalt, kuid erandi tegemist peab veenvalt põhjendama. Muudatusettepanekute selgitustes on vaid kirjas, et riigilõivu tõstmise eesmärgiks on eelistada liikluses vähem keskkonda koormavate sõidukite kasutamist. Täiendavad selgitused sisuliselt puuduvad. Näiteks puuduvad andmed selle kohta, kui suurt keskkonnasäästu loodetakse selle meetme abil saavutada. Leiame, et sõiduki registreerimise ja andmete muutmise riigilõivu märgatav tõus ei ole väga efektiivne meede keskkonnahoidu silmas pidades. Riigilõivu tõstmisel on eelkõige fiskaalne eesmärk, mitte keskkonnahoid.

Kuna selle muudatusettepaneku selgituste ja mõjude analüüsi osa on väga pealiskaudne, siis jääb ebaselgeks, millistest eeldustest lähtuvalt on kehtestatud riigilõivumäära suuruse arvutamise kord. Kui riigilõivu tõstmisel on keskkonnahoiu eesmärk, siis jääb ebaselgeks, miks on vanemate autode (puudub CO₂ näitaja) jaoks tasu arvestamise kord soodsam. Juhime tähelepanu sellele, et vanemate sõidukite CO₂ näitajad on oluliselt kõrgemad kui uuematel sõidukitel ja seda isegi juhul, kui sõiduki mootori võimsus on mõnevõrra väiksem.

Muudatusettepaneku selgituste juures ei ole välja toodud ka seda, et riigilõivu tõstmine avaldab suuremat mõju eelkõige madalama sissetulekuga inimeste jaoks. Paljudel puudub rahaline võimalus osta mõnest tuhandest eurost kallimaid autosid. Selliste autode ostmisel-müümisel võib riigilõiv moodustada aga olulise osa auto väärtusest.



Näiteks Eesti keskmise sõiduki CO₂ näitaja on 174 grammi kilomeetrist ning sellise sõiduki puhul tuleks maksta riigilõivu täiendavalt 338 eurot. Eelnõu selgituste juures puudub igasugune analüüs selle kohta, millist mõju avaldab muudatus sõidukite turule.

Lisaks ei ole Eelnõu selgituste juures arvestatud mõjuga, et nii suure riigilõivu määra tõttu võib arvestatav hulk inimesi jätta auto omanikuvahetuse ametlikult ümber vormistamata ning sõidukit kasutatakse võlaõigusliku ostu-müügi lepingu alusel. Selle tulemusena võib riigil jääda oluline osa plaanitavast tulust saamata ning tekkida muidki õiguslikke probleeme.

Palume riigilõivu tõstmise muudatusettepanek ja sellega kaasnevad mõjud põhjalikumalt läbi analüüsida, sest praegusel juhul ei ole võimalik muudatusi sisuliselt hinnata. Seega teeme ettepaneku jätta § 8 Eelnõust välja ning jätkata soovi korral selle muudatusettepaneku menetlemist alles pärast täiendavate analüüside läbiviimist.

5. Alkoholi aktsiisimäärade tõstmine

Eelnõu §-ga 3 tõstetakse järgnevatel aastatel märgatavalt lahja alkoholi aktsiisimäärasid. Näiteks õlle aktsiis suureneb järgmisel aastal Eelnõu kohaselt 1. veebruarist 10% ning 1. juulist 70%. Aktsiisimäärade tõus jätkub ka aastatel 2018-2020. Kaubanduskoda peab iga-aastast mõõdukat aktsiisimäärade tõstmist efektiivseks meetmeks alkoholi tarbimise vähendamiseks. Samas me ei pea õigeks, et ühe aasta jooksul peaaegu kahekordistatakse õlleaktsiisi. Ka aktsiisimäärade ühtlustamist on võimalik teha sujuvamalt. Prognoosime, et kavandatu tulemusena suureneb märgatavalt piirikaubandus Eesti-Läti suunal ning väheneb Eesti-Soome suunal. Juba selle aasta alkoholi aktsiisimäärade tõstmine suurendas märgatavalt piirikaubandust Läti suunal ning kui järgmistel aastatel on aktsiisitõus veelgi suurem, siis on ilmselt oodata ka Läti-suunalise piirikaubanduse mahu olulist kasvu. Selle tulemusena ei vähene alkoholi ostmine, küll aga laekub aktsiis Eesti asemel Läti riigieelarvesse. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et alkoholi aktsiisimäärade tõstmine ei avalda negatiivset mõju vaid alkoholitootjatele, vaid ka jaekaubandusele. Kui inimesed lähevad Lätti alkoholi ostma, siis ostavad nad ka muid kaupsid ning tarbivad sealseid teenuseid. Samuti võib aktsiisitõusul olla negatiivne mõju turismisektorile. Kokkuvõttes mõjutab see negatiivselt ka käibemaksulaekumist.

Palume kaaluda alkoholi aktsiisimäärade tõstmist oluliselt väiksemas mahu kui Eelnõuga kavandatud. Lisaks teeme ettepaneku, et Rahandusministeerium telliks teatud regulaarsusega (nt kord aastas) uuringuid Eesti-Läti suunalise piirikaubanduse teemal, et hinnata täpsemini selle mõjusid.

6. Muud muudatusettepanekud

Eelnõu sisaldab mitmeid muudatusettepanekuid, mis ei ole seotud Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtetega ega mõjuta oluliselt 2017.a riigieelarvet. Kaubanduskojale jääb arusaamatuks, miks on sellised muudatused lisatud Eelnõusse ja miks ei menetleta neid muudatusi tavapärasel korral. Selliste muudatuste hulka kuuluvad näiteks mitmed Eelnõu §-s 4 sisalduvad kütuse valdkonnaga seotud



muudatused. Kaubanduskoda teeb ettepaneku jätta Eelnõust välja kõik need muudatusettepanekud, mis ei tulene valitsusliidu aluspõhimõtetest ja ei ole seetõttu ka kiireloomulised.

Kokkuvõtteks, Kaubanduskoda ei pea õigeks, et nii olulisi ettevõtluskeskkonda puudutavaid muudatusi menetletakse õigusriigi põhimõtteid eirates. Leiame, et Eelnõu muudatusettepanekud on tehtud kiirustades, puudub sisuline mõjude analüüs ning huvitatud osapooli ei ole muudatuste tegemisse kaasatud. Arvestades eelnõu menetlemise etappe ja ajalisi raame, on viimasel hetkel arutelusse kaasatud osapooltel tekkinud põhjendatud arvamus kaasamise näilikkusest. Rõhutame, et poliitilistest valikutest tulenevalt on maksumuudatused kahtlemata võimalikud, kuid nende elluviimine ei saa toimuda kehtivat õigust eirates. Kaubanduskoja hinnangul ei ole võimalik 2017. aasta algusest ära jätta sotsiaalmaksu määra langetamist, sest see on vastuolus maksukorralduse seadusest tuleneva nn poole aasta reeglina ning põhiseaduses kirjas oleva õiguspärase ootuse põhimõttega. Oleme vastu ka maagaasi aktsiisid tõstmisele, sest see kahjustab Eesti tööstusettevõtete konkurentsivõimet. Mitu muudatusettepanekut, näiteks sõidukite registreerimistasu tõstmine, vajab meie hinnangul täiendavat analüüsimist ning seetõttu tuleb edasi lükata ka selle jõustamistähtaeg või muudatusest täielikult loobuda.

Kui töäjõumaksude vähendamiseks ning aktsiisimäärade tõstmise ära jätmiseks või oluliselt väiksemas mahus tõstmiseks on vaja täiendavaid katteallikaid, siis soovime ühe alternatiivina analüüsida üldise käibemaksumäära tõstmist ühe protsendi võrra. Selline maksumuudatus ei avaldaks olulist negatiivset mõju ettevõtete konkurentsivõimele, kuid suurendaks esialgsete hinnangute kohaselt riigieelarve tulusid ca 100 mln euro võrra aastas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Toomas Luman
Juhatuse esimees

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070