

Tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõuga kaotatakse füüsiliste isikute õigus arvata oma maksustatavast tulust maha eluasemelaenu intressid.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja koostas Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna nõunik Inga Klauson (e-mail inga.klauson@fin.ee, 611 3066). Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist osakonna juhataja ülesannetes Virge Aasa (e-mail virge.aasa@fin.ee, tel 611 3549). Eelnõu toimetas keeleliselt õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (e-mail sirje.lilover@fin.ee, tel 611 3638).

1.2 Märkused

Eelnõu näeb ette tulumaksuseaduse (edaspidi ka *TuMS*) kuni 31. detsembrini 2021 kehtiva redaktsiooni (RT I, 28.12.2020, 13) muutmise.

Vabariigi Valitsus kiitis 29. aprillil 2021. a heaks riigi eelarvestrateegia 2022–2025, milles oodatakse, et aastal 2023 laekub riigieelarvesse 6 miljonit füüsilise isiku tulumaksu enam, kuna alates aastast 2022 kaotatakse füüsiliste isikute õigus arvata oma maksustatavast tulust maha eluasemelaenu intress.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ega muu menetluses oleva eelnõuga, sh teiste tulumaksuseaduse muutmist puudutavate eelnõudega.

Maksukorralduse seaduse § 4¹ kohaselt peab maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Sätet ei kohaldata maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse ja selle muudatuse korral. Kuivõrd riigi eelarvestrateegias 2022–2025 on kajastatud eluasemelaenu intresside maksustatavast tulust maha arvamise õiguse kaotamine aastast 2022, on eelnõu põhjendatult kiireloomuline ja sellest tulenevalt ei ole enne eelnõu ettevalmistamist koostatud eelnõule väljatöötamiskavatsust kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktiga 1.

Seadus on kavandatud jõustuma 2022. aasta 1. jaanuaril.

Muudatuste seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduseelnõu eesmärk on kaotada ebaefektiivne ja kulukas maksusoodustus – füüsilise isiku õigus arvata oma maksustatavast tulust maha eluasemelaenu intressid. Eluasemelaenu

intresside mahaarvamise õigus kehtestati 1996. aastal eesmärgiga lihtsustada ligipääsu eluasemelaenudele ning seega ka uutele eluasemetele. Tol ajal olid eluasemelaenude intressid kõrged ning praegu toimiv laenu turu välja kujunemata. Näiteks 1997. aastal oli keskmine eluasemelaenu intress *ca* 12–13%, samas 2021. aasta märtsis oli see Eesti Panga andmetel 2,17%. Seetõttu oli riigi algne sekkumine eluasemelaenu turule vajalik ning õigustatud, kuid nüüdseks on see oma algse eesmärgi kaotanud. Lisaks on eluasemelaenu intresside mahaarvamise õigus küllaltki kulukas meede. Näiteks 2020. aastal deklareerisid eluasemelaenu intresse 140 331 inimest summas 31 miljonit eurot ja said tulumaksu tagasi ligi 6 miljonit eurot, keskmiselt 48 eurot inimese kohta.

Lisaks soosib eluasemelaenu intresside mahaarvamise õigus kui maksusoodustus pigem kõrgema sissetulekuga inimesi. 2020. aasta eest rakendatud eluasemelaenu intresside mahaarvamistest 59% läks IX ja X tuludetsiilile, inimeste arvu järgi üle poole ehk 53%. Samas I-V detšiili rakendatud eluasemelaenu intresside mahaarvamised moodustasid 5% ja puudutasid 12% deklareeritute (vt joonis 2, mõjude peatükis). Seega saavad maksusoodustusest kasu kõige rohkem need, kes vajavad kõige vähem abi, mis suurendab ühiskonnas ebavõrdsust. Eluasemelaenu intresside mahaarvamise kaotamist on Eestile soovitanud ka OECD¹.

Aastate jooksul on maksusoodustust juba oluliselt piiratud (aastast 2017 saab eluasemelaenu intresse maha arvata vaid 300 euro ulatuses aastas), seega ei täida maksusoodustus ka enam oma algset eesmärki – lihtsustada ligipääsu eluasemelaenudele ning seega ka uutele eluasemetele. Kui võrd eluasemelaenu intresside lubatav maha arvamine piirdub 300 euroga aastas (maksutagastus maksimaalselt 60 eurot aastas), ei mõjuta see eluasemelaenude kättesaadavust.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks TuMS § 25, mis sätestab füüsiliste isikute õiguse arvata oma maksustatavast tulust maha eluasemelaenu intressid. Muudatuse tulemusena ei saa enam eluasemelaenu intresse oma maksustatavast tulust maha arvata. Eluasemelaenu intresside mahaarvamise õigus kaotatakse põhjusel, et see ei täida enam oma eesmärki, on ebaefektiivne ja kulukas.

Eluasemelaenu intresside mahaarvamise õigus kehtestati 1996. aastal eesmärgiga lihtsustada ligipääsu eluasemelaenudele ning seega ka uutele eluasemetele. Tol ajal olid eluasemelaenude intressid kõrged ning praegu toimiv laenu turu välja kujunemata. Näiteks 1997. aastal oli keskmine eluasemelaenu intress *ca* 12–13%, samas 2021. aasta märtsis oli see Eesti Panga andmetel 2,17%. Seetõttu oli riigi algne sekkumine eluasemelaenu turule vajalik ning õigustatud, kuid nüüdseks on see oma algse eesmärgi kaotanud.

Kõnealune muudatus on vastavuses Põhiseaduse §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega, mis 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

¹ https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-estonia-2015/assessment-and-recommendations_eco_surveys-est-2015-3-en#page10

kivistamist – seadusandja võib õigussuhted vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses. 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. Seejuures saab õiguspärane ootus tekkida nii tähtjalise kui ka tähtjatu regulatsiooni puhul. Tähtjalist ja tähtjatut regulatsiooni tuleb õiguspärase ootuse riive mõõdukuse hindamisel siiski käsitada erinevalt. Tähtjaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtjatu regulatsiooni puhul. Tähtjalise regulatsiooni muutmiseks isikule ebasoodsas suunas peavad olema kaalukamad eesmärgid kui tähtjatu regulatsiooni muutmiseks. (p 69)

Nagu ülal mainitud, on olukord laenuturul võrreldes selle ajaga, kui eluasemelaenu intressi mahaarvamise õigus kehtestati, oluliselt muutunud, mistõttu eluasemelaenu intresside mahaarvamise õiguse kaotamine laenuvõtjaid ülemäära ei kahjusta. Kuna eluasemelaenu intressi mahaarvamise õigus on piiratud 300 euroga aastas, võivad nad saada iga-aastaselt 60 eurot väiksema tulumaksutagastuse (tegelik tagastus sõltub ka teistest mahaarvamistest, sest mahaarvamiste kogupiirangut 1200 eurot aastas ei muudeta).

Vastuolu puudumist õiguspärase ootuse põhimõttega kinnitab ka see, et TuMS ei kehtesta eluasemelaenu intresside mahaarvamise õigust *expressis verbis* ei tähtjalise ega tähtjatu õigusena. Samuti ei ole keelatud eluasemelaenu intresside piirmäära korrigeerimine, mida on varem mitu korda tehtud. Nimelt vähendati mahaarvamise piirmäära 2012. aastal ja viimati 2017. aastal. Seega on seadusandja eelnevast praktikast selge, et eluasemelaenu intresside mahaarvamise õigus ei ole igavene.

Eelnõu § 1 punktiga 2 kaotatakse TuMS § 28² lõikest 1 viide §-le 25 ja jäetakse TuMS § 28² lõikest 1 välja viimane lause, mille kohaselt saab eluasemelaenu intresse maksustatavast tulust maha arvata kuni 300 eurot. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on seotud § 25 kehtetuks tunnistamisega. Kuna eelnõuga kaotatakse eluasemelaenu intressi mahaarvamise õigus, siis ei ole ka mahaarvamise piirang enam asjakohane.

Eelnõu § 1 punktiga 3 jäetakse TuMS § 28² lõikest 1¹ välja viide §-le 25. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on seotud § 25 kehtetuks tunnistamisega.

Eelnõu § 1 punktiga 4 jäetakse TuMS § 22 lõikest 2¹ välja viide §-le 25. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on seotud § 25 kehtetuks tunnistamisega.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks TuMS § 61 lõiked 20 ja 49.

Lõike 20 puhul on tegemist üleminekusättega, mis võimaldab residendist füüsilisel isikul oma tulust maha arvata ka krediidasutusega samasse kontserni mittekuuluvale Eesti residendist finantseerimisasutusele tasutud eluasemelaenu või liisingu intressid, kui leping on sõlmitud enne Eesti Euroopa Liiduga liitumise päeva. Samuti võib residendist füüsiline isik tulust maha arvata oma abikaasale, vanematele või lastele eluaseme soetamiseks võetud laenu või liisingu intressid, kui leping on sõlmitud enne 2005. aasta 1. jaanuari. Kõnealust üleminekusätet kasutab

hetkel 8659 maksumaksjat. Kuna eelnõuga kaotatakse eluasemelaenu intressi mahaarvamise õigus, tunnistatakse kehtetuks ka sellega seotud üleminekusätted.

Lõike 49 kohaselt kohaldatati kuni 2016. aasta 31. detsembrini kehtinud § 25 lõiget 4 maksumaksja suhtes, kellel oli selle kuupäeva seisuga nimetatud lõikes sätestatud õigus, kuni edasikantud intresside maha arvamise lõpuni. TuMS § 25 lõige 4 võimaldas last üksi kasvataval, maksustamisperioodil lapsehoolduspuhkust kasutanud vanemal, samal maksustamisperioodil tasutud eluasemelaenu intressid täies ulatuses või osaliselt maha arvata järgnevate maksustamisperioodide tulust, arvestamata käesoleva seaduse §-s 28² sätestatud piirangut. Kõnealust üleminekusätet ei kasuta enam ükski maksumaksja, seetõttu tunnistatakse see kehtetuks.

Eelnõu § 2 punkti 1 kohaselt jõustub seadus 2022. aasta 1. jaanuaril.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei leidu õigusaktides varem kasutamata ega võõrkeelseid termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele.

6. Seaduse mõjud

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

Kaasnev mõju: Mõju sotsiaalvaldkonnale ja majandusele

Sihtrühm. Mõjutatud isikud on füüsilised isikud, kes tasuvad eluasemelaenu intresse ja kelle maksustatav tulu on piisavalt suur, et oleks võimalik eluasemelaenu intresse oma maksustatavast tulust 300 euro ulatuses maha arvata. 2020. aastal deklareeris eluasemelaenu intresse 140 331 maksumaksjat (vt tabel 1). Seega on sihtrühm Eesti täisealist elanikkonda arvestades pigem väike.

Tabel 1. Deklareeritud ja rakendatud eluasemelaenu intressid, 2013-2020

AASTA	Deklaratsioonide arv	Deklareeritud summa	Rakendamiste arv	Rakendatud summa
2013	108 666	66 005 873	103 290	58 571 704
2014	113 183	69 282 712	107 899	61 888 386
2015	113 349	65 619 370	108 647	59 041 033
2016	116 878	66 168 882	112 396	53 728 720
2017	128 046	68 990 996	120 679	27 230 253
2018	135 025	85 741 751	120 666	28 076 397
2019	143 055	99 256 044	131 199	31 154 827

2020	140 331	106 926 669	129 250	31 136 903
------	---------	-------------	---------	------------

Allikas: Maksu ja tolliamet

Mõju ulatus. Madalate intressimäärade tingimustes on mõju leibkondadele ning kinnisvaraturule piiratud. Kuna eluasemelaenu intresse saab maksustatavast tulust maha arvata kuni 300 eurot aastas, kaotab maksumaksja muudatuse tulemusena maksimaalselt 60 eurot aastas (tegelik tagastus sõltub ka teistest mahaarvamistest, sest mahaarvamiste kogupiirangut 1200 eurot aastas ei muudeta). Arvestades, et eluasemelaenu intresside mahaarvamist kasutavad kõige rohkem pigem suurema sissetulekuga füüsilised isikud, tasandatakse eluasemelaenu intressi mahaarvamise õiguse kaotamisega madala ja kõrge sissetulekuga inimeste vahelist ebaõiglust. Madala sissetuleku puhul ei ole inimese maksustatav tulu tihti peale piisavalt suur, mistõttu ei ole võimalik eluasemelaenu intressi maha arvata. Seda kinnitavad ka allolevad tabelid, mis näitavad intresside deklareerimist aastatel 2019 (vt tabel 2) ja 2020 (vt tabel 3). Näiteks aastal 2020 deklareerisid esimeses detšiilis² eluasemelaenu intressi 3183 inimest, viiendas detšiilis 5495 inimest, samas kümnendas detšiilis 44 446 inimest. Esimese detšiili puhul sai deklareeritud eluasemelaenu intressist realselt kasutada 0,24%, mis näitab, et madala sissetuleku puhul on maksustatav tulu nii väike, et inimesel ei olegi üldjuhul võimalik eluasemelaenu intresse maha arvata ja tulumaksu tagasi saada. Samas kümnenda detšiili puhul sai deklareeritud eluasemelaenu intressist maha arvata 25%.

Tabel 2. Deklareeritud ja rakendatud eluasemelaenu intressid detšiiliti, 2019

Detsiil	Deklareeritud	Kasutamata jäänud	Rakendatud	Deklareerinud inimeste arv
I	1 885 308	1 884 855	453	3 220
II	2 163 151	2 156 364	6 787	3 625
III	1 379 073	1 373 714	5 359	2 450
IV	1 097 186	1 087 340	9 846	1 953
V	3 118 879	2 088 191	1 030 688	5 638
VI	5 728 907	3 425 420	2 303 487	10 372
VII	8 562 052	5 088 108	3 473 944	15 233
VIII	13 111 372	8 014 362	5 097 010	21 898
IX	20 921 066	13 376 710	7 544 356	31 547
X	40 904 440	29 309 951	11 594 489	46 689

Allikas: Maksu ja tolliamet

Tabel 3. Deklareeritud ja rakendatud eluasemelaenu intressid detšiiliti, 2020

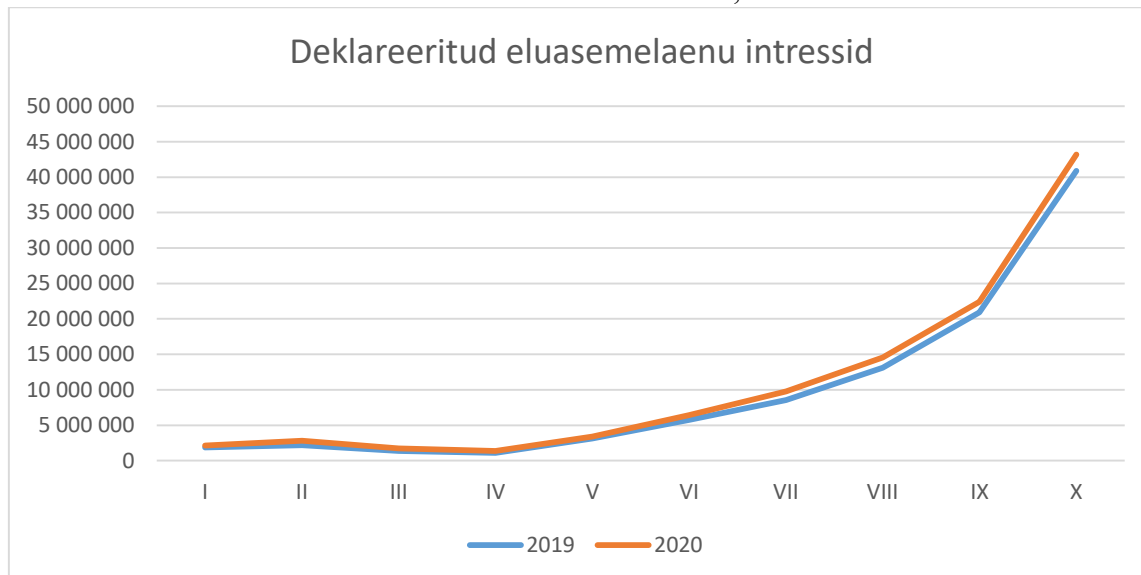
Detsiil	Deklareeritud	Kasutamata jäänud	Rakendatud	Deklareerinud inimeste arv
I	2 145 235	2 139 945	5 290	3 183
II	2 827 395	2 798 265	29 130	4 126
III	1 706 520	1 693 680	12 840	2 691
IV	1 386 021	1 160 446	225 575	2 175
V	3 408 237	2 198 021	1 210 216	5 495
VI	6 435 430	4 017 698	2 417 732	10 670
VII	9 768 819	6 151 392	3 617 427	15 719

² Detsiilide taga olevad sissetulekute vahemikud on välja toodud allolevas tabelis.

VIII	14 566 841	9 355 774	5 211 067	22 113
IX	22 435 398	14 961 945	7 473 453	30 947
X	43 183 029	31 998 219	11 184 810	44 446

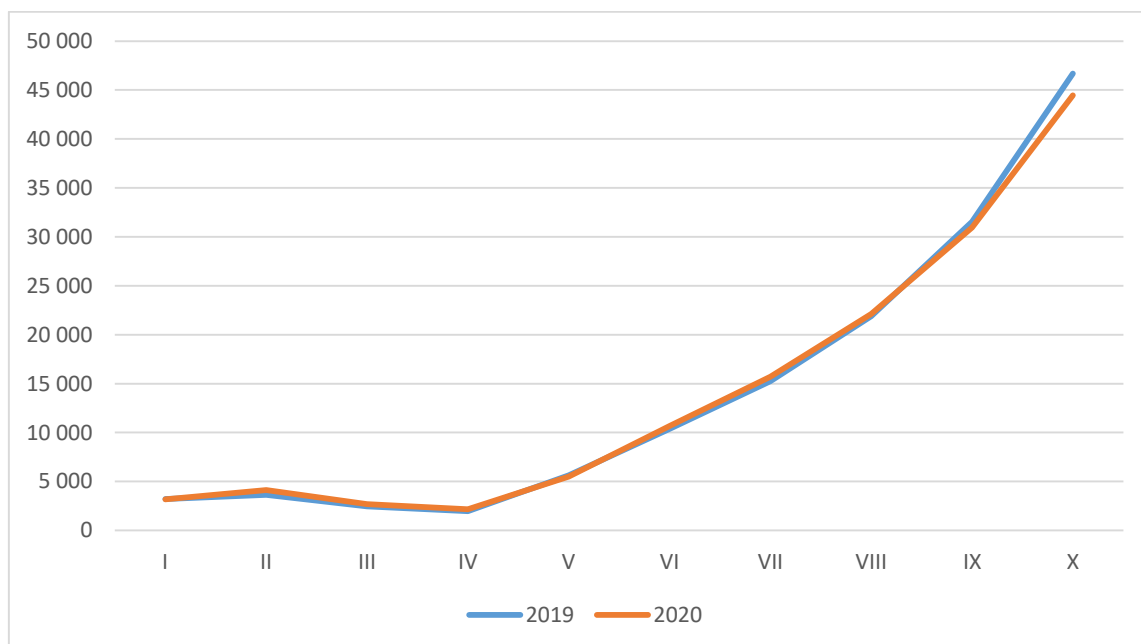
Allikas: Maksu ja tolliamet

Joonis 1. Deklareeritud eluasemelaenu intressid detšiiliti, 2019-2020



Allikas: Maksu ja tolliamet

Joonis 2. Eluasemelaenu intresse deklareerinud inimeste arv detšiiliti, 2019-2020



Allikas: Maksu ja tolliamet

Tabel 4. Detsiilide tuluvahemikud, 2020

Detsiil	Tuluvahemiku algus, € aastas	Tuluvahemiku lõpp, € aastas	Inimeste arv
I	0	766	105 805
II	766	4 202	105 804

III	4 202	5 825	105 804
IV	5 825	6 622	105 804
V	6 622	7 955	105 804
VI	7 955	10 798	105 804
VII	10 798	14 309	105 804
VIII	14 309	18 493	105 804
IX	18 493	25 460	105 804
X	25 460		105 804

Allikas: Maksu ja tolliamet

Mõju avaldumise sagedus on iga-aastane. Eluasemelaenu intressi saab muudatuse eelselt oma maksustatavast tulust maha arvata üks kord aastas füüsilise isiku tuludeklaratsiooni esitades, tagastatav summa on maksimaalselt 60 eurot aastas. Muudatuse tulemusena lõpeb võimalus maha arvata eluasemelaenu intresse, kuid säilib üldine maksustatavast tulust maha arvamise piirmäär 1200 eurot. Maksumaksjal on võimalus varasema eluasemelaenu intressi mahaarvamise ulatuses enam maha arvata näiteks koolituskulusid ja tehtud annetusi, kui need mahaarvamised jäid seni piirmäära tõttu kasutamata.

Ebasoovitavate mõjude riski ei ole ette näha.

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

Eelnõu rakendamine eeldab muudatusi Maksu- ja Tolliameti e-maksuameti infosüsteemis. IT-kulu esialgsete hinnangute kohaselt on ligi 7000 eurot. MTA katab IT-kulu enda eelarvest.

2020. aastal deklareeris 140 331 maksumaksjat eluasemelaenu intresse summas 31 miljonit eurot, seega said nad tulumaksu tagasi ligi 6 miljonit eurot, keskmiselt 48 eurot inimese kohta. Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognoosi kohaselt on riigi eeldatav tulu läbi muudatuse 6 miljonit eurot aastatel 2023 ja 2024 ning 6,2 miljonit eurot aastal 2025.

	2023	2024	2025
Riigi täiendav maksutulu	6,0	6,0	6,2

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks on vaja muuta järgmisi rakendusakte:

- 1) Rahandusministri 14.06.2011. a määrus nr 30 „Residendist füüsilise isiku tulu deklareerimine“.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2022. aasta 1. jaanuaril.

10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse koostöölastamiseks ministriumidele ja arvamuse avaldamiseks Maksu- ja Tolliametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Maksumaksjate Liidule ja Eesti Töandjate Keskliidule.