

Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi: *eelnõu*) kavandatakse tõsta maksustatava käibe piirmäära, mida ületades tekib ettevõtlusega tegeleval isikul kohustus end registreerida käibemaksukohustuslasena ning täiendada kaupade nimekirja, millele rakendatakse käibemaksuarvestuses erikorda – pöördmaksustamist.

Käibemaksukohustuslasena registreerimise piirmäära kavandatakse tõsta 16 000 eurolt 40 000 euroni. Isikud, kelle maksustatav käive aasta algusest arvates ei ületa piirmäära, ei ole kohustatud end registreerima käibemaksukohustuslasena, kuid nad võivad seda teha. Seega ei ole nad kohustatud pidama käibemaksuarvestust ega esitama käibedeklaratsioone. Meetme eesmärk on vähendada ettevõtjate¹ halduskoormust. Selleks suurendatakse ettevõtjate hulka, kes ei pea end registreerima käibemaksukohustuslasena.

Pöördmaksustamisele kuuluvate kaupade nimekirja lisatakse teatud metalltooted, mida peamiselt kasutatakse ehitusteenuse osutamisel ja masinatööstuses. Muudatuse eesmärk on tagada ettevõtjatele võrdne konkurents metallisektoris ja riigi tulude suurenemine tänu maksupettuste vähenemisele. Pöördmaksustamise korral arvestab käibemaksu riigi tuludesse kauba müüja asemel kauba soetaja juhul, kui ta on käibemaksukohustuslane. Käibemaksuseaduse muutmise ettepaneku pöördmaksustamise kehtestamise osas tegid Rahandusministeeriumile metallisektori ettevõtted, kuna maksupettuste osakaal on selles sektoris teiste sektoritega võrreldes väga suur ja seetõttu on ausatel ettevõtetel raske konkurentsias peabida ettevõtetega, kes kasutavad kaupade ostmisel puhverettevõtteid. Puhverettevõtted on reaalselt majandustegevust mitte omavad ettevõtted, kes luuakse peamiselt käibemaksupettuse tegemise eesmärgil. Puhverettevõtte märgib arvele küll käibemaksu, kuid seda riigi tuludesse ei tasu. Pöördmaksustamine aitab kauba ostu-müügi ahelast puhverettevõtted välja tõrjuda, kuna pöördmaksustamise korral on käibemaksu arvestamise ja riigi tuludesse tasumise kohustus kauba saajal.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist Sirje Pulk (sirje.pulk@fin.ee, tel 611 3019). Eelnõu mõju riigi tuludele, ettevõtlusele ja halduskoormusele hindas fiskaalpoliitika osakonna peaspetsialist Risto Kaarna (risto.kaarna@fin.ee, tel 611 3416). Juriidilise ekspertiisi tegi Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, tel 611 3549). Keeletoimetaja on Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteoimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee, tel 611 3638).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva seaduse eelnõuga.

¹ Käesolevas seletuskirjas käsitatakse ettevõtjana isikuid käibemaksuseaduse §3 lõike 1 tähenduses

Eelnõu § 1 punktid 1 ja 2 on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019 punktiga 8.30 – mikroettevõtluse maksustamise lihtsustamine, vähendada väikeettevõtluse halduskoormust.

Eelnõu on seotud nõukogu direktiiviga 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1–118) (edaspidi *direktiiv*).

Eelnõuga kavandatakse seaduse 2016. a 1. juulil jõustuva redaktsiooni (RT I, 29.04.2016, 8) muudatused.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Kavandatava seaduse eesmärgiks on mikroettevõtete tegevuse lihtsustamine ning metallisektoris konkurentsitingimuste parandamine ja riigi tulude suurendamine läbi käibemaksuseaduse rikkumistega tekitatud kahju vähendamise.

Mikroettevõtjate tegevuse lihtsustamiseks kavandatakse halduskoormuse vähendamist suurendades käibemaksukohustuslasena registreerimise piirmäära 40 000 euroni (edaspidi: *piirmäär*). Kui isiku maksustatav käive ei ületa piirmäära, saab ta ise valida, kas registreerib end käibemaksukohustuslasena või mitte. Ettevõtjal, kes ei ole registreeritud käibemaksukohustuslasena on halduskoormus väiksem, kuna ta ei pea pidama käibemaksuarvestust ega esitama käibedeklaratsioone. Ettevõtjate halduskoormuse vähendamine on ka Euroopa aruka, jätkusuutliku ja kasvava majanduskasvu strateegias (Euroopa 2020 strateegia) olulisel kohal.²

Eesmärgiks on hõlmata võimalikult palju ettevõtjaid, kuid samas lähtuti ka sellest, et piirmäära tõstmine ei mõjutaks oluliselt käibemaksu laekumist. Analüüsi mõjusid ka teiste piirmäärade osas. Mõjud on toodud seletuskirja lisa 1.

Riigieelave mõju (saamata jääv käibemaks) piirmäära tõstmisel:

- 1) piirmäär 25 000 eurot – 2,4 miljonit eurot (0,14% käibemaksu kogu laekumisest);
- 2) piirmäär 30 000 eurot – 3,7 miljonit eurot (0,22% käibemaksu kogu laekumisest);
- 3) piirmäär 40 000 eurot – 6,6 miljonit eurot (0,39% käibemaksu kogu laekumisest);
- 4) piirmäär 50 000 eurot – 9,8 miljonit eurot (0,58% käibemaksu kogu laekumisest);
- 5) piirmäär 75 000 eurot – 16,1 miljonit eurot (0,95% käibemaksu kogu laekumisest);
- 6) piirmäär 100 000 eurot – 21,8 miljonit eurot (1,3% käibemaksu kogu laekumisest).

Metallisektoris konkurentsitingimuste parendamiseks kavandatakse teatud metalltoodetele kehtestada käibemaksuarvestuses erikord – pöördmaksustamine, mille puhul on käibemaksu tasumise kohustus kauba võõrandaja asemel kauba soetajal. Pöördmaksustamise korral puhverettevõtete kasutamine väheneb antud sektoris oluliselt, kuna käibemaksu arvestab riigi tuludesse kauba saaja. See tagab metallisektori ettevõtetele võrdsed tingimused turul tegutsemiseks ja suurendab riigi tulusid.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ET:PDF>

Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust. Väljatöötamiskavatsus ei ole nõutav Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline ja punkti 5 kohaselt, kui seaduseelnõu seadusena rakendamise eeskirja muudatust ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

Antud juhul on eelnõu kiireloomuline, kuna metallisektori ettevõtjad, kes maksude tasumisel lähtuvad maksuseadustest, ei ole konkurentsivõimelised oma toodete müümisel. Kui me muudatust ei rakenda 1. jaanuarist 2017, siis pöördmaksustamise kehtestamiseks tuleb luba taotleda Euroopa Liidu Nõukogult ning seetõttu võib eelnõu menetlemine kesta üle aasta ning sellega kaasneb ettevõtetele täiendav majanduslik kahju ning riigile täiendav tulude vähenemine.

Maksukorralduse seaduse § 4¹ kohaselt peab üldjuhul maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääma vähemalt kuus kuud. Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse seletuskirjas³ on märgitud, et nimetatud säte võimaldab seadusandjal kuue kuulisest üldreeglisest lühema jõustumise tähtajaga vastu võtta maksuseadusi vaid põhjendatud juhtudel, milleks muuhulgas on akuutsete ja kiiret lahendamist vajavate maksupettustega tegelemine.

Valitsuskabineti 14. aprilli 2016. a nõupidamisel kiideti heaks rahandusministri ettepanek käibemaksuseaduse § 41¹ muutmiseks ning otsustati käsitada nimetatud muudatust kiireloomuliseks.

Piirmäära tõstmisega 16 000 eurolt 40 000 eurole ei kaasne ettevõtjatele mingit kohustuslikku käitumist, vaid suureneb isikute ring, kellel on valikuvõimalus käibemaksukohustuslasena registreerimise osas.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Käibemaksukohustuslasena registreerimise piirmäära tõstmine

3.1.1. Eelnõuga kavandatakse järgmised käibemaksuseaduse muudatused:

1) eelnõu § 1 punkt 1

Käibemaksuseaduse § 19 lõikes 1 muudetakse maksustatava käibe suurust, mida ületades peab ettevõtlusega tegelev isik registreerima end käibemaksukohustuslasena. Piirmäär „16 000 eurot“ asendatakse piirmääraga „40 000 eurot“.

2) eelnõu § 1 punkt 2

Kavandatav muudatus on seotud käibemaksuseaduse § 19 lõike 1 kavandatava muudatusega, mille kohaselt asendatakse piirmäär 16 000 eurot piirmääraga 40 000 eurot. Ühese arusaadavuse huvides sõnastatakse KMS § 19 lõike 2 tekst uuesti nii, et piirmäära hulka ei arvestata põhivara müüki ning teisi § 19 lõikes 1 toodud erandeid.

³

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/89885dfb-44f3-464d-9f6b-096c1f4bb849/Maksukorralduse%20seaduse%20t%C3%A4iendamise%20seadus/>

3.1.2. Käibemaksukohustuslasena registreerimise piirmäär Eestis ja teistes liikmesriikides

Ettevõtjad, kelle maksustatav käive ei ületa piirmäära, ei ole kohustatud end käibemaksukohustuslasena registreerima, kuid võivad seda soovi korral teha. Isik peab end registreerima käibemaksukohustuslasena päevast, mil tema maksustatav käive kalendriaasta algusest ületab kehtestatud piirmäära. Piirmäära arvestusse ei arvata põhivara müüki ega Eesti isikule teostatavat kaugmüüki. Sõltumata piirmäärast ei teki registreerimiskohustust juhul, kui isiku kogu maksustatava käibe moodustab nullprotsendilise käibemaksuga maksustatav käive, välja arvatud kauba ühendusesisene käive ja käibemaksuseaduse § 10 lõike 4 punktis 9 nimetatud teenuse käive, kui teenust osutatakse teise liikmesriigi käibemaksukohustuslasele või piiratud käibemaksukohustuslasele.

Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada piirmääraks kuni 5000 eurot. Enamikes liikmesriikides, sh Eestis, on kehtestatud kõrgem piirmäär kas varem kehtinud erisuse alusel või on seda taotletud Euroopa Liidu Nõukogult.

Eestis on piirmääraks 16 000 eurot, mis kehtib 1. aprillist 1995. aastast (sel ajal 250 000 krooni⁴). Piirmäärad on liikmesriigiti erinevad. Neljal liikmesriigil piirmäär puudub ehk ettevõtjad on kohustatud end käibemaksukohustuslasena registreerima esimesest maksustatavast tehingust ning kõige kõrgem piirmäär on Ühendkuningriigil, milleks on 114 397 eurot. Piirmäär kuni 30 000 eurot on 16 liikmesriigis (sealhulgas ka need liikmesriigid, kus piirmäära pole kehtestatud). Piirmäär 30 001 kuni 40 000 eurot on 5 liikmesriigis. Seitsmes liikmesriigis ületab piirmäär 40 000 eurot. Liikmesriikides kehtivad piirmäärad on ära toodud seletuskirja lisa 1 tabelis 1.

3.1.3. Keda piirmäära tõstmine puudutab ja milles see seisneb

Ettevõtjad, kelle maksustatav käive ei ületa piirmäära ei pea end registreerima käibemaksukohustuslasena ning seega nende ettevõtete halduskoormus väheneb, kuna nad ei pea pidama käibemaksuarvestust ega esitama käibedeklaratsiooni. Samuti puudutab see isikuid, kelle põhitegevuseks ei ole majandustegevus (nt mittetulundusühingud) või majandustegevus on maksuvaba (nt tervishoiuasutused), kuid isikul on ka käibemaksuga maksustatav käive.

Kuigi piirmäära tõstmine on mikroettevõtete halduskoormuse vähendamise meede, võimaldab see meede ka maksusoodustust nendele mikroettevõtetele, kes müüvad kaupu või teenuseid peamiselt lõpptarbijale.

Suur osa ettevõtjatest soovivad olla käibemaksukohustuslased sõltumata halduskoormusest, juhul kui see on neile majanduslikult kasulik. Kas isikul on majanduslikult kasulik olla käibemaksukohustuslane või mitte, sõltub sellest, kas ta müüb kaupu ja teenuseid lõpptarbijale või käibemaksukohustuslasele, kes kauba või teenuse ostmisel saab makstava käibemaksu oma maksustatavalt käibelt arvestatud käibemaksust maha arvata. Kui isik müüb kaupu või osutab teenuseid lõpptarbijale, siis lisaks halduskoormuse vähenemisele on see talle ka majanduslikult kasulik, kuna tema poolt kaubale või teenusele lisatud väärtus jääb

⁴ Võrdluse mõttes – keskmine kuupalk oli aastal 1995 ca 2378 krooni. Registreerimise piirmäär vastas tol ajal seega ca. 8,8 inimese keskmisele aastapalgale. 2015. a. III kvartali keskmine palk oli 1045 eurot. Registreerimise piirmäär vastab hetkel ca. 1,3 inimese keskmisele aastapalgale.

käibemaksuga maksustamata. Kasu on seda suurem, mida väiksem on käibemaksuga maksustatud sisendi osakaal lõpptoodangus või -teenuse hinnas.

Seega kavandatav muudatus mõjutab kaudselt kõiki ettevõtjaid, kelle maksustatav käive aastas on 16 001 kuni 40 000 eurot, andes neile võimaluse halduskoormuse vähendamiseks käibemaksukohustuslaste registrist end välja arvata või end mitte registreerida. Otsesemalt puudutab piirmäära tõstmine neid ettevõtjaid, kes müüvad kaupu ja osutavad teenuseid enamasti lõpptarbijale, eelkõige jaekaubandust, kinnisvara-alast tegevust, toidlustust, majutust ning lõbustus-, vabaaja- ja sporditegevust jms.

Käibemaksukohustuslasi aastakäibega 16 001–40 000 oli 2014. aastal 11 637, mis on ligi 15% käibemaksukohustuslaste arvust. Otsest puudutab meede ligi 3 000 käibemaksukohustuslast (3,8% käibemaksukohustuslastest), kes antud käibe grupis peamiselt müüvad lõpptarbijale ning on aastas kokkuvõtvalt riigi tuludesse käibemaksu tasunud. Käibemaksukohustuslaste üldarv seisuga 23. detsember 2015. a oli 78 126 isikut.

Käibemaksukohustuslane, kes arvab end käibemaksukohustuslaste registrist välja, peab müümata kauba osas käibemaksu tasuma, kui on sellelt sisendkäibemaksu varem maha arvanud (käibemaksuseaduse § 29 lõige 10). Maksustatavaks väärtuseks on kauba soetusmaksumus või selle puudumisel omahind. Põhimõtteliselt peab ta käibemaksu riigi tuludesse tagasi maksuma, mis ta varem sisendkäibemaksuna on maha arvanud. Põhivaralt soetamisel mahaarvatud sisendkäibemaks korregeeritakse vastavalt käibemaksuseaduse § 32 lõikes 4 sätestatule.

3.2. Metalltoodete pöördmaksustamine

3.2.1. Eelnõuga kavandatakse järgmised käibemaksuseaduse muudatused

1) eelnõu § 1 punkt 3

Sõnastatakse ümber käibemaksuseaduse § 41¹ pöördmaksustamist sätestava erikorra paragrahvi pealkiri. Pealkirja muudetakse vastavalt käesoleva eelnõuga planeeritud muudatusele.

2) eelnõu § 1 punkt 4

Käibemaksuseaduse § 41¹ lõiget 2 täiendatakse punktiga 5. Kavandatakse kehtestada pöördmaksustamine metalltoodetele kombineeritud nomenklatuuri koodidega 7208–7220, 7222, 7225, 7226, 7228, 73011000, 730300–7306, 73081000, 73082000, 73121061, 73121069, 731420, 73143900, mis on sätestatud komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 1754/2015, 6.10.2015, millega muudetakse tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühist tollitariifistiku käsitleva nõukogu määruse (EMÜ) nr 2658/87 I lisa (ELT L 285, 30.10.2015, lk 1–926).

Nendeks toodeteks on:

- 1) 7208 – lehtvaltstooted rauast või legeerimata terasest, laiusega vähemalt 600 mm, kuumvaltsitud, plakeerimata, pindamata ja muul viisil katmata;
- 2) 7209 – lehtvaltstooted rauast või legeerimata terasest, laiusega vähemalt 600 mm, külmaltsitud, plakeerimata, pindamata või muul viisil katmata;
- 3) 7210 – lehtvaltstooted rauast ja legeerimata terasest laiusega vähemalt 600 mm, plakeeritud, pinnatud või muul viisil kaetud;

- 4) 7211 – lehtvaltstooted rauast ja legeerimata terasest, laiusega alla 600 mm, plakeerimata, pindamata või muul viisil katmata;
- 5) 7212 – lehtvaltstooted rauast või legeerimata terasest, laiusega alla 600 mm, plakeeritud, pinnatud või muul viisil kaetud;
- 6) 7213 – kuumvaltsitud varbmaterjal rauast või legeerimata terasest, korrapäratult kokku keritud;
- 7) 7214 – muu varbmaterjal rauast või legeerimata terasest, sepistatud, kuumvaltsitud, -tõmmatud või –pressitud (ka valtsimisjärgselt väänatud vardad), edasi töötlemata;
- 8) 7215 – muu varbmaterjal rauast või legeerimata terasest;
- 9) 7216 – kujuprofiilid rauast või legeerimata terasest;
- 10) 7217 – traat rauast või legeerimata terasest;
- 11) 7218 – roostevaba teras valuplokkidena või muude esmasvormidena; roostevabast terasest pooltooted;
- 12) 7219 – lehtvaltstooted roostevabast terasest, laiusega vähemalt 600 mm;
- 13) 7220 – lehtvaltstooted roostevabast terasest, laiusega alla 600 mm;
- 14) 7222 – muu varbmaterjal roostevabast terasest; kujuprofiilid roostevabast terasest;
- 15) 7225 – lehtvaltstooted muust legeerterasest, laiusega vähemalt 600 mm;
- 16) 7226 – lehtvaltstooted muust legeerterasest, laiusega alla 600 mm;
- 17) 7228 – muust legeerterasest varbmaterjal; muust legeerterasest kujuprofiilid; legeeritud või legeerimata terasest puurtorud;
- 18) 7301– rauast või terasest sulundkonstruktsioonid, puuritud, perforeeritud või mitte, monoliitsed või monteeritavad; keevitatud kujuprofiilid, rauast või terasest. Pöördmaksustamise objekt sellest grupist on toode koodiga 73011000 – sulundkonstruktsioonid;
- 19) 730300 – malmist torud ja õõnesprofiilid;
- 20) 7304 – igasugused õõnbluseta torud ja õõnesprofiilid, rauast või terasest (v.a malmist);
- 21) 7305 – muud raud- ja terastorud (näiteks keevitatud, needitud või muu õõnblusega), ümmarguse ristlõikega, välisläbimõõduga üle 406,4 mm;
- 22) 7306 – muud raud- või terastorud ning õõnesprofiilid (näiteks lahtiste, keevitatud, needitud või muul viisil ühendatud õõnblustega);
- 23) 7308 – rauast või terasest metallkonstruktsioonid (v.a rubriigi 9406 kokkupandavad ehitised) ja nende osad (näiteks sillad, sillasektsioonid, lüüsväravad, tornid, sõrestikmastid, katusekatted, katusefermid, ukсед, aknad, nenderaamid, lävepakud, aknaluugid, balustraadid, piilarid ja sambad); tahvlid, vardad, kujuprofiilid, torud jms tarindites kasutatavad raud- või terastooted. Pöördmaksustamise objekt sellest grupist on tooted koodidega 73081000 (sillad ja sillasektsioonid) ning 73082000 (tornid ja sõrestikumastid);
- 25) 7312 – trossikesed, trossid, põimitud lint, tropid jms, rauast või terasest, elektrilise isolatsioonita. Koodi 731210 kirjeldus – trossikeed, trossid ja kaabel. Pöördmaksustamise objekt sellest grupist on toodetel koodidega 73121061 ja 73121069;
- 26) 7314 – riie (sh lõputu lint), võred, võrgud ja tarad raud- või terastraadist; laialivenitatud metallvõrk, rauast või terasest. Pöördmaksustamise objekt sellest grupist on tooted koodiga 731420 (traadist võred, võrgud, tarad (lõikumiskohtades keevitatud), milles traadi ristlõike maksimaalmõõde on vähemalt 3 mm ning võrgusilma pindala vähemalt 100 cm³) ning 73143900 (muud).

3.2.2. Pöördmaksustamine

Käibemaksuseaduse üldreegli kohaselt on käibemaksu tasumise kohustus kauba võõrandajal või teenuse osutajal ja sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus kauba või teenuse saajal. Kui

kauba võõrandaja või teenuse osutaja ei tasu käibemaksu riigi tuludesse, siis tekib riigil otsene kahju, sest ostjal on õigus sisendkäibemaks oma maksustatavalt käibelt arvestatud käibemaksust maha arvata ehk riigilt see summa tagasi saada.

Käibemaksuseaduse §-s 41¹ kehtestatud erikorra kohaselt vastutab kauba võõrandamiselt arvestatud käibemaksu tasumise eest kauba võõrandaja asemel kauba soetaja. Sellist maksustamist nimetatakse pöördmaksustamiseks. Pöördmaksustamist rakendatakse üksnes käibemaksukohustuslaste vaheliste tehingute puhul. Kauba võõrandaja märgib kauba maksustatavalt väärtuselt arvestatud käibemaksu küll väljastatud arvele, kuid selle käibemaksu deklareerib enda poolt tasumisele kuuluva summamana kauba soetaja. Pöördmaksustamise tulemusena ei toimu üldjuhul käibemaksu tegelikku riigi tuludesse tasumist ega riigi poolt sisendkäibemaksu tagastamist. Pöördmaksustamisest tekib reaalne maksukohustus juhul, kui kauba soetajal puudub 100%-line sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus.

Käibemaksuseaduse § 41¹ alusel rakendatakse käesoleval ajal pöördmaksustamist järgmistele kaupadele:

- 1) kinnisasja, mille võõrandamisel on maksukohustuslasel valiku võimalus kauba maksustamiseks (rakendatakse alates 1. jaanuarist 2011. a);
- 2) metallijäätmed (rakendatakse alates 1. jaanuarist 2011. a);
- 3) väärismetalli ja väärismetalli sisaldav metallimaterjal (rakendatakse alates 1. juulist 2014. a; kullamaterjal, sealhulgas pooltooted, mille puhta kulla sisaldus on vähemalt 325 tuhandikku kaaluosa rakendati alates 1. aprillist 2012. a).

3.2.3. Pöördmaksustamise kehtestamise kogemus Eestis

Kinnisasjale kehtestati pöördmaksustamine, kuna sagesid juhtumid, kus võlgades käibemaksukohustuslane müüs kinnisasja teisele käibemaksukohustuslasele (enamasti kinnisasja müünud ettevõtte omanikuga seotud käibemaksukohustuslasele) teavitades maksuhaldurit, et maksustab tehingut. Käibemaksu riigi tuludesse ei tasunud. Kinnisasja soetaja küsis aga arvele märgitud käibemaksu riigilt tagasi. Käibemaksukahju selle tulemusena oli ligi 144 mln krooni ehk 9,2 mln eurot aastas. Pöördmaksustamine on olnud selles valdkonnas tulemuslik, käibemaksupettused teise valdkonda üle ei läinud.

Metallijäätmetele kehtestati pöördmaksustamine, kuna kasutades puhverettevõtteid tekitati riigile käibemaksu kahju aastatel 2005–2009 kokku ligi 86 mln krooni ehk 5,5 mln eurot. Metallijäätmeid soetati peamiselt füüsilistelt isikutelt, kuid näidati soetust käibemaksukohustuslastelt, et saada käibemaksu riigilt tagasi. Pärast metallijäätmetele pöördmaksustamise kehtestamist 1. jaanuarist 2011. a vähenesid esimesel poolaastal vanametalli ettevõtjate poolt deklareeritud käibemaksu enammaksed ligi 5,3 miljoni euro võrra. Maksupettust hakati tegema metallijäätmete asemel romukullaga. Teisel poolaastal kasvasid käibemaksupettused ehtekullaga ehk nn romukullaga.

Kuigi maksuhaldur tegeles alates 2011. a II poolaastast aktiivselt romukulla tehingute kontrollimisega, ei suudetud tavapärase kontrollitegevusega pettuseid piisavalt tõkestada. 2011. aastal tekitasid romukullaga tegelevad ettevõtted käibemaksu kahju ligi 11,5 mln eurot. Romukulda osteti Eesti ja teiste EL liikmesriikide füüsilistelt isikutelt ning müüdi lõpptulemusena edasi teistesse liikmesriikidesse. Puhverettevõtteid kasutati sellise käibemaksu tagasi saamiseks, mida keegi polnud riigi tuludesse tasunud. Kuld on kõrge väärtusega kaup ning samas lihtsal viisil transporditav, mistõttu romukuld ka ringles, st ühe ja sama kauba eest küsiti riigilt käibemaksu tagasi mitu korda. Üheks romukulla tehingutes pettuste kasvu

põhjuseks võis olla metallijäätmete kehtestatud pöördmaksustamine. Maksuhaldur tuvastas osaliselt kattuvaid äriühinguid, kes tegelesid enne metallijäätmete müügiga ja kelle tegevuseks oli pärast metallijäätmete pöördmaksustamise kehtestamist kas täielikult või osaliselt tehingud romukullaga.

Kullamaterjalile, sealhulgas pooltoodetele, mille puhta kulla sisaldus on vähemalt 325 tuhandikku kaaluosa, kehtestati pöördmaksustamine 1. aprillist 2012. Pärast pöördmaksustamise kehtestamist vähenes 2012. aasta aprillist augustini romukulla ostu ja müügiga tegelevate isikute kogumüük 15,8 mln euro võrra, mis näitab, et romukullaga tehtavate pektuste korral suures osas reaalselt kaupa ei müüdnud, vaid deklareeriti fiktiivset müüki, et tekitada ostjatele võimalus alusetult käibemaksu enammakset deklareerida. Alates juulist 2012 hakkasid sektoris pektuste mahud uuesti suurenema – kasutatavatel arvetel hakati näitama kullaga, mille puhta kulla sisaldus on alla 325 tuhandikku kaaluosa, ning teiste väärismetallidega tehtavaid tehinguid. Pöördmaksustamise vältimiseks hakati kokku ostetud romukulda sulatama kokku mõne teise metalliga, et vältida tehinguahelas erikorra kasutamist. Perioodil juuli 2012 – juuni 2013 oli väärismetallide sektoris tekitatud käibemaksu kahju ligi 8 mln eurot.

Seejärel kehtestati 1. juulist 2014. a pöördmaksustamine väärismetallile ja väärismetalli sisaldavale metallmaterjalile. Maksuhalduri andmetel isikud, kes tegelesid eespool nimetatud käibemaksupettusega enam ei tegutsenud ning maksupettus mujale üle ei ole läinud.

Senini on pöördmaksustamise objektide kehtestamisel olnud algatajaks maksuhaldur. Käibemaksupettuste tõttu vähenesid oluliselt riigi tulud, kuid ettevõtete vahelist konkurentsi see ei puudutanud. Üheks põhjuseks oli see, et näiteks kullamaterjali puhul ei olnud eesmärk kaupa müüa, vaid teha otseselt käibemaksupettust.

3.2.4. Käibemaksupettuse olemus ja ulatus metallisektoris

Maksuhalduri andmetel oli Eestis 7. märtsi 2016. a seisuga 357 äriühingut, kes tegelevad nende metalltoodete võõrandamisega või soetamisega, kus esinevad suured käibemaksupettused. Nendest ligi 70 ettevõtet soetavad kaupa puhverettevõtelt. Käibemaksu kahju 2015. aastal oli ligi 7,2 miljonit eurot. Metallisektori ettevõtjate hinnangul ligi 1/3 teatud metalltoodetest müüakse kasutades puhverettevõtteid.

Enamlevinud maksupettuseks on puhverettevõtete kasutamine. Puhverettevõtte määrgib arvele käibemaksu, mida reaalselt eelarvesse ei tasu. Enamikel juhtudel käive deklareeritakse, kuid tasumisele kuuluvat käibemaksu vähendatakse fiktiivsete soetuste võrra või jäetakse tasumisele kuuluv käibemaks eelarvesse tasumata. Kauba soetaja deklareerib arvel näidatud käibemaksu sisendkäibemaksuna ja vähendab selle võrra oma maksustavalt käibelt arvestatud käibemaksu.

Maksuhalduri poolt seni rakendatud meetmed:

- 1) üldine meede – käibedeklaratsiooni lisa KMD INF rakendamine;
- 2) metallisektoris kontrolli suurendamine, sh puhverettevõtete kustutamine käibemaksukohustuslaste registrist (2015. a kustutati registrist 52 puhverettevõtet);
- 3) käibemaksukohustuslasena registreerimisel kõrgendatud tähelepanu nende isikutele, kelle tegevusalaks on metalltoodete müümine;
- 4) revidentide koolitamine metallisektori valdkonnas;
- 5) metallisektori ettevõtete nõustamine, kuidas ära tunda ebaausat tarnijat ja täita hoolsuskohustuse nõudeid.

Ülaltoodud meetmed ei ole andnud soovitud tulemust. Käibedeklaratsiooni lisalt KMD INF saab operatiivsemalt teavet puhverettevõtete kohta, kuid see ei ole taganud käibemaksu laekumist riigi tuludesse. Puhverettevõtted käibemaksu riigi tuludesse ei tasu ning lõpetavad tegevuse, kui maksuhaldur püüab nendega kontakti võtta või sulgeb nende pangakonto. Maksuhalduril on raskusi tõendamisel, et kauba soetaja teadis või pidi teadma, et osales maksupettuses või oli teadlik, et tegelik müüja ei olnud see, kes on arvele märgitud. Euroopa Liidu ja Eesti kohtupraktika kohaselt saab vaid neil juhtudel piirata sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust. Seega tuleb tagastada käibemaks, mis pole eelarvesse tegelikult tasutud. Maksuhaldur kustutab puhverettevõtted käibemaksukohustuslaste registrist, kuid kustutatud ettevõtete asemel registreeritakse uued. Käibemaksukohustuslaseks registreerimisel küsitakse metallisektori ettevõtjatelt rohkem informatsiooni ettevõtluse tõendamiseks. Probleemaatilisem on see, et käibemaksupettuseks loodud ettevõtte tegevusalaks ei märgita algselt metalltoodete müümist, mistõttu on maksuhalduril võimatu alati ja igal juhul rohkem informatsiooni küsida.

3.2.5. Teiste liikmesriikide praktika metalltoodete pöördmaksustamisel

Direktiivi artikli 199a alusel (toormetallid ja metallide pooltooted) on pöördmaksustamine kehtestatud Poolas (1. oktoobrist 2013. a), Austrias (1. jaanuarist 2014. a), Slovakkias (1. jaanuarist 2014. a), Saksamaal (1. oktoobrist 2014. a), Ungaris (1. jaanuarist 2015. a) ja Tšehhis (1. aprillist 2015. a). Pöördmaksustamise objekti määratlemisel kasutatakse kaupade nomenklatuuri. Pöördmaksustamise objekt on riigiti mõnevõrra erinev. Saksamaal kehtestatud pöördmaksustamise objekt ei ühti teistes riikides kehtestatud pöördmaksustamise objektidega. Metalltooted, millele eelnõuga kavandatakse kehtestada pöördmaksustamine, sarnanevad pöördmaksustamise objektidega, mis on kehtestatud Poolas, Austrias, Slovakkias, Ungaris ja Tšehhis. Tšehhis ja Slovakkias on lisaks koodidele kehtestatud ka summaline piirmäär, Tšehhis 100 000 CZK (3700 eurot) ja Slovakkias 5000 eurot. Kui arve ei ületa vastavat summat, siis pöördmaksustamist ei rakendata.

Eelpoolnimetatud riikides pöördmaksu mõju ei ole veel täpsemalt analüüsitud. Maksuhaldurid tunnetuslikult märgivad, et pöördmaksu kehtestamine on olnud tulemuslik ning pettus teistesse sektoritesse üle ei ole läinud. Maksuhaldurite väitel pöördmaksustamise haldamisega ning pöördmaksustamise objekti määratlemisega probleeme ei tekkinud.

3.2.6. Pöördmaksustamise kehtestamise üldised riskid

Siseriikliku pöördmaksustamise korral võivad tekkida järgmised riskid:

- 1) käibemaksupettus vahetab valdkonda;
- 2) pöördmaksustamisele kuuluva kauba asemel märgitakse arvele muu kaup või teenus;
- 3) pöördmaksustamise mõttes lõppostja⁵ ei tasu kauba müümisel või teenuse osutamisel käibemaksu riigi tuludesse.

Pöördmaksustamisele kuuluva kauba asemel arvele muu kauba märkimise oht on suur, kui fabritseeritakse arveid, mille puhul reaalselt kaupa ei ole müüdüd, st juhtudel kui eesmärgiks ongi vaid maksupettust korraldada. Samuti juhul, kui pöördmaksustamise mõttes lõppostja on nõus sellega, et arvele märgitakse kauba või teenuse nimetus, mida tegelikult antud tehingu raames ei müüdüd.

⁵ Pöördmaksustamise mõttes lõppostja on isik kes kauba soetamisel peab rakendama pöördmaksustamist, kuid oma käive kuulub maksustamisele üldreegli kohaselt.

Metalltoodete käibemaksupettuste korral on realselt kaupa müüdud, puhverettevõtteid on kasutatud toodete hinna vähendamiseks. Metalltooteid, mille osas tehakse suuremahulisi käibemaksupettuseid, kasutatakse eelkõige ehituses ja masinatööstuses. Ehituses ja masinatööstuses on vajalik tagada ostjale teenuse ja kauba kvaliteet ning seejuures ka ostjale tõendada, et toode vastab nõuetele (toodete sertifikaadid). Metalltooteid ostetakse suures mahus ning seetõttu kauba väärtuse kajastamine raamatupidamises ning kuluarvestuses toob kaasa probleeme kauba ostjale. Seega tõenäoliselt ei hakata pöördmaksustamisele kuuluva kauba asemel märkima arvele mõne muu kauba või teenuse nimetust, sest ostja ei nõustu sellega. Ei ole tõenäoline, et ehitus- ja masinatööstuse ettevõtted hakkaksid ostma pöördmaksustamisele kuuluvat kaupa, kuid jätavad pöördmaksu arvestamata, väites, et soetatud kaup ei olnud pöördmaksustamisele kuuluv kaup.

Ehitus- ja masinatööstuse ettevõtted üldjuhul tasuvad käibemaksu oma kaupade ja teenuste müügil ning seega lõppkokkuvõttes käibemaks peaks riigi tuludesse laekuma. Tõenäoliselt teises ja kolmandas punktis toodud riskid metalltoodete pöördmaksustamisel ei rakendu.

Kas käibemaksupettus vahetab valdkonda, st kas leitakse uus objekt, millega teha suuremahulisi käibemaksupettuseid on raskesti ette ennustatav. Maksu- ja Tolliameti andmetel ei ole täheldatud, et metallisektoris käibemaksupettust korraldavad isikud on varem seotud olnud suuremahuliste käibemaksupettustega teistes valdkondades. See annab alust arvata, et kuna antud juhul korraldatakse käibemaksupettust kaubaga, mis on realselt olemas, kuid maksumuse vähendamiseks kasutatakse puhverettevõtteid, siis käibemaksupettus valdkonda pigem ei vaheta. Samas käibemaksupettused on suuremahulised ka ehitussektoris. Ehituse tellija tahab saada ehitist võimalikult soodsa hinnaga. Eksisteerib risk, et ehitussektoris hakatakse puhverettevõtteid kasutades muud kaupa või teenust ostma. Maksuhaldur ei oska prognoosida, kas see risk võib rakenduda ja kui rakendub, siis millise toote osas.

Teistes liikmesriikides, kus metalltoodetele rakendatakse pöördmaksustamist, ei ole täheldatud kauba või teenuse nimetuse muutmist arvel ega maksupettuse üleminekut muudesse valdkondadesse.

3.2.7. Erialaliitude arvamus pöördmaksustamise kehtestamise kohta

Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit ja Eesti Masinatööstuse Liit toetavad pöördmaksustamise kehtestamist.

Maksuobjekti määramiseks kohtuti metallisektori- ning jaekaubandusettevõtetele. Maksuobjekti määramisel lähtuti sellest, et see hõlmaks neid kaupu ning nende sarnaseid kaupu, mida müüakse suures osas läbi puhverettevõtete. Määramisel lähtuti ka sellest, et see võimalikult vähe puudutaks jaekaubandust. Arutati ka küsimust, kas kehtestada muuhulgas ka summaline piirmäär nagu on kehtestatud Tšehhis ja Slovakkias. Ettevõtete esindajad ei toetanud seda ettepanekut, kuna see teeks maksustamise korra keerulisemaks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Vastavus Euroopa Liidu õigusele

Direktiivi artiklis 287 on sätestatud Eestile erand, mille kohaselt võib Eesti kohaldada maksuvabastust maksukohustuslaste suhtes, kelle aasta käibe piirmäär ei ületa 16 000 eurot ehk teisisõnu isikud, kelle käive ei ületa piirmäära ei pea end käibemaksukohustuslasena registreerima. Piirmäära tõstmiseks tuleb vastavalt direktiivi artiklile 395 taotleda luba Euroopa Liidu Nõukogult. Direktiivi kohaselt tuleb menetlus loa andmise osas läbi viia kaheksa kuu jooksul arvates taotluse esitamisest Euroopa Komisjonile. Eesti esitas vastavasisulise taotluse Euroopa Komisjonile 12. mail 2016.

Euroopa Liidu Nõukogu juhindub muuhulgas oma otsuse tegemisel ka Euroopa Komisjoni 29. oktoobri 2004. a ettepanekust lihtsustada käibemaksuga seotud kohustusi, mille kohaselt lubatakse liikmesriikidel piirmäär tõsta kuni 100 000 euron.

Eelnõus toodud metalltoodetele erikorra kehtestamine 1. jaanuarist 2017. a on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Direktiivi artikli 199a lõige 1 punkt j annab liikmesriikidele õiguse kehtestada pöördmaksustamine muuhulgas toormetallidele ja metallide pooltoodetele. Sama artikli lõike 2 kohaselt tuleb erimeetme kasutusest teavitada käibemaksukomiteed. Pöördmaksustamist on direktiivi kohaselt õigus kohaldada kuni 31. detsembrini 2018. a, kusjuures pöördmaksustamist tuleb rakendada vähemalt kaks aastat. Kui me ei rakenda muudatust 1. jaanuarist 2017, siis me ei saa pöördmaksustamise kehtestamisel enam lähtuda artiklist 199a lõikest 1, vaid peame pöördmaksustamise kehtestamiseks loa taotlema sama direktiivi artikli 395 kohaselt Euroopa Liidu Nõukogult. Loa saamise menetlus võib kesta kuni kaheksa kuud.

Käibemaksukomiteed on metallitoodete pöördmaksustamisest teavitanud Poola, Austria, Slovakkia, Ungari, Tšehhi ja Saksamaa. Kaupade nomenklatuur, millele kavandatakse kehtestada pöördmaks ühtib enamasti Poolas, Austrias, Slovakkias, Ungaris ja Tšehhis kehtestatud pöördmaksu objektidega.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu ei põhjusta olulist sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju; mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

6.1. Käibemaksukohustuslasena registreerimise piirmäära tõstmine

Kaasnev mõju 1: mõju majandusele

Sihtrühm 1: ettevõtjad, kelle käibemaksuga maksustatav käive aasta algusest arvates on 16 001 kuni 40 000 eurot. Piirmäära tõstmine puudutab ka isikuid, kelle põhitegevuseks ei ole majandustegevus (nt mittetulundusühingud) või majandustegevus on maksuvaba (nt tervishoiuteenused), kuid isikul on ka käibemaksuga maksustatav käive.

Käibemaksukohustuslasi aastakäibega 16 001–40 000 oli 2015. aastal 11 637, mis on ligi 15% käibemaksukohustuslaste arvust. Otseselt puudutab meede ligi 3000 käibemaksukohustuslast (3,8% käibemaksukohustuslastest), kes antud käibe grupis peamiselt müüvad lõpptarbijale ja on aastas kokkuvõtvalt riigi tuludesse käibemaksu tasunud.

Mõju kirjeldus: sihtrühma kuuluvatel ettevõtetel tekib valikuvõimalus, kas nad soovivad olla käibemaksukohustuslased või mitte. Isik, kes ei ole käibemaksukohustuslane ei pea pidama

käibemaksuarvestust ega esitama igakuiselt käibedeklaratsiooni. Seega sellise isiku halduskoormus, kes ei ole käibemaksukohustuslane on käibemaksukohustuslase omaga võrreldes väiksem. Osadele ettevõtjatele on see meede ka majanduslikult kasulik.

Mõju ettevõtja halduskoormusele

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt 2005. a tellitud Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS käibemaksuseadusega seotud halduskoormuse uuringu kohaselt kulub käibedeklaratsiooni täitmisele igas kuus keskmiselt 51 minutit.⁶ Arvestades, et vahepeal on rohkem hakatud kasutama raamatupidamisprogramme ning samas on lisakohustusena tulnud esitada käibedeklaratsiooni lisa KMD INF, võib arvestada, et käibedeklaratsiooni täitmisele kulub käesoleval ajal samuti ligi 50 minutit. Käibedeklaratsiooni lisa KMD INF tuleb esitada juhul, kui arvete kogusumma ühe tehingupartneri kohta on maksustamisperioodil vähemalt 1000 eurot. Võib oletada, et väikese käibega ettevõtjad üldjuhul käibedeklaratsiooni lisa esitama ei pea.

Maksuhalduri andmetel kulub käibedeklaratsiooni esitamiseks 51%-l maksukohustuslastest aega kuni 15 minutit. Rohkem kui tund kulutavad deklaratsiooni esitamisele 15% käibemaksukohustuslastest. Käibedeklaratsiooni esitamiseks kuluvast ajast annab ülevaate seletuskirja lisa 1 tabel 5. Käibedeklaratsiooni esitamiseks kuluv aeg sõltub käibedeklaratsiooni esitaja interneti kiirusest, deklaratsiooni esitamise viisist ja muudest asjaoludest, nt deklaratsiooni esitaja on vahepeal teinud muid toimetusi. Paber kandjal esitatud käibedeklaratsioonide osakaal on väga väike – 2015. a on esitatud kokku ligi 770 000 käibedeklaratsiooni ja neist ligi 2000 paber kandjal, mis on kõigest 0,26%.

PRAXISE uuringu kohaselt seostub käibemaksukohustusega ka muu halduskoormus, kui deklaratsioonide esitamine, nt seadustega kursishoidmine ja koolitused. Hinnates halduskoormust kogumina erinevate ettevõtjate lõikes ja võrreldes seda ettevõtja käibega leidis PRAXIS, et just mikroettevõtete puhul (kuni 9 töötajat) on käibemaksuga seotud administratiivsed kulud osakaaluna käibest suurimad (0,25%), samal ajal kui suurettevõtete puhul (üle 249 töötaja) oli selliste kulude tähtsus marginaalne (0,001%).

Seega kokkuvõtvalt käibemaksu arvestuseks kulub ettevõtjal ligi 1–2 tundi kuus. Sellele lisandub aeg käibemaksu regulatsiooniga kursishoidmiseks.

Mõju ettevõtja majandustegevusele ning konkurentsile.

Käibedeklaratsiooni esitamisega iseenesest ei kaasne ettevõtjale väga olulist halduskoormust. Seega võib öelda, et kas isik registreerib end käibemaksukohustuslasena või mitte, sõltub eelkõige sellest, kas isikul on majanduslikult kasulik olla käibemaksukohustuslane. Käibemaksukohustuslaseks registreerivad eelkõige need isikud, kes müüvad kaupu ja teenuseid peamiselt teistele käibemaksukohustuslastele. Mida kõrgem piirmäär, seda enam otsustatakse käibemaksukohustuslasena registreerimine lähtudes majanduslikust kasulikkusest. Käibemaksukohustuslane ei ole kasulik olla aga isikutele, kes müüvad kaupu ja teenuseid lõpptarbijale (vt seltetuskirja punkt 3.1.3). Näiteks kui toidlustusettevõtte maksustatav käive on aastas 40 000 eurot ning ta ostis kaupu ja teenuseid 20 000 euro eest (st lisandunud väärtus on 50%), siis peab ta tasuma käibemaksu aastas 4000 eurot. Seega kui kehtestada uueks

⁶ <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2005-Kaibemaksuga-seotud-halduskoormus.pdf>

piirmääraks 40 000 eurot, siis antud ettevõtte käibemaksu maksma ei pea ning tema majanduslik kasu aastas oleks 4000 eurot. Seda eeldusel, et teenust on osutatud vaid lõpptarbijale.

Majanduslik mõju avaldub ka selles, et isik, kelle käive on alla 40 000 euro aastas ja kes on senini ostnud raamatupidamisteenust käibemaksuarvestuse pidamiseks ei pea seda teenust edaspidi ostma. Ta tegeleb edaspidi ise raamatupidamisega, mis on lihtsam ilma käibemaksuarvestuseta, või ostab raamatupidamisteenust ilma käibemaksuarvestuseta, mis on odavam.

Olukord, kus ühed ettevõtjad peavad olema registreeritud käibemaksukohustuslasena ning teised ettevõtjad võivad valida, kas registreerida end käibemaksukohustuslasena või mitte, mõjutab teataval tegevusaladel (kus kaupu ja teenuseid müüakse enamasti lõpptarbijale) konkurentsitingimusi. Samas suuremate käivetega ettevõtjad on kulutõhusamad. Reaalne tuntav konkurentsimoju tekib selliste ettevõtjate osas, kelle maksustatava käibe summa oluliselt ei erine, kuid ühe ettevõtja maksustatava käibe summa jääb pisut alla ning teise oma pisut üle piirmäära. Mõju olulisus sõltub sellest, kui kõrgele piirmäär seatakse ning kui suur on kaupadele ja teenustele lisanduv väärtus. Kui piirmäär seada 40 000 euroni, siis arvestamata halduskoormuse vähenemist on isiku, kelle käive on 40 000 eurot ja kes ei ole käibemaksukohustuslane, tegevus võrreldes isikuga, kelle käive on 40 001 eurot ja kes on registreeritud käibemaksukohustuslasena, aasta jooksul tulusam kuni 8000 euro võrra ($40\,000 \times 20\%$). See on eeldusel, et nad mõlemad müüvad vaid lõpptarbijale ning ainult oma tooteid ja teenuseid, mille osas tootmissisend puudub ehk lisandunud väärtus on 100%. Seega üldjuhul on see tulusus väiksem, kuna kaupade müümiseks ja teenuse osutamiseks ostetakse kaupu ja teenuseid ning isik, kes ei ole registreeritud käibemaksukohustuslasena ei saa tootmissisendilt käibemaksu tagasi. Seega piirmäära tõstmisel 40 000 euroni on konkurentsimoju kokkuvõttes väike.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: ebasoovitavaid mõjusid ei kaasne. Kavandatav muudatus ei ole koormav ega piirav. Sihtrühma kuuluvatele ettevõtjatele on kavandatav muudatus positiivne, kuna neil tekib endise kohustuse asemel valikuvõimalus, kas registreerida end käibemaksukohustuslasena või mitte.

Järeldus mõju olulisuse kohta: piirmäära tõstmine 40 000 eurole mõjutab ligi 15% käibemaksukohustuslastest. Kavandatav muudatus on ettevõtjatele positiivne, võimaldades vähendada halduskoormust ning osadele ettevõtjatele on see ka majanduslikult kasulik. Kavandatava muudatusega ei kaasne kohanemiskulusi ja see muudatus on ettevõtjatele vabatahtlik. Muudatuse mõju ei ole oluline kuna halduskoormuse vähenemine ei ole olulise suurusega. Majanduslikult on see meede kasulik vähestele ettevõtjatele arvestades kogu käibemaksukohustuslaste arvu.

Sihtrühm 2: Maksu- ja Tollamet

Mõju kirjeldus: väheneb käibemaksukohustuslaste arv ning seeläbi ka nende halduskoormus. Piirmäära tõstmisel 40 000 euroni väheneb maksuhalduri töökoormus tervikuna 40 inimtööpäeva võrra aastas. Töökoormuse leidmisel lähtuti eelkõige sellest, kui palju kulub maksuhalduril aega isiku käibemaksukohustuslasena registreerimisel ning kui palju isikuid tõenäoliselt käibemaksukohustuslaseks end tulevikus ei registreeri.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: ebasoovitavaid mõjusid ei kaasne.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatuse mõju ei ole oluline, kuna töökoormus ei vähene oluliselt.

Kaasnev mõju 2: mõju regionaalarengule

Sihtrühm 1: ettevõtjad, kelle käibemaksuga maksustatav käive aasta algusest arvates on 16 001 kuni 40 000 eurot.

Kuna piirmäära tõstmine on mõeldud eelkõige mikroettevõtete halduskoormuse vähendamiseks, siis uuriti maksuhaldurilt, kuidas peab paika hüpotees, et maapiirkondades on mikroettevõtlast rohkem. Valimi aluseks on ettevõtted ja FIEd, kelle käive ühes kuus on alla 5000 euro.

Maksuhalduri andmetel maakondlikult asub mikroettevõtjaid kõige rohkem Harjumaal (juriidilisi isikuid 59%, FIEsid 32%, kokku kõiki 50%), FIEde osakaalu alusel on teisel kohal Ida-Virumaa (8%), juriidiliste isikute alusel Pärnumaa (6%); kolmandal kohal on kõigi liikide lõikes Tartumaa (10–11%). Keskmiselt 59% mikroettevõtjatest on koondunud maakonnakeskustesse. Kui vaadata ettevõtjaid tegevusalade kaupa (sh eraldi tegevusalasid, kus on peamiselt müük lõpptarbijale), siis on nende jagunemine linna- ja maapiirkondade vahel samasugune. Mikroettevõtjate jagunemine maakonniti on toodud seletuskirja lisa 1 tabelis 7.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: ebasoovitavaid mõjusid ei kaasne.

Järeldus mõju olulisuse kohta: puudub oluline regionaalne mõju, maapiirkondades ei ole oluliselt rohkem sihtrühma kuuluvaid isikuid kui teistes piirkondades.

6.2. Metallitoodetele pöördmaksustamise kehtestamine

Kaasnev mõju: mõju majandusele

Sihtrühm 1: metallisektori ettevõtjad, kes tegelevad nende metalltoodete võõrandamisega või soetamisega, kus esinevad suured käibemaksupettused.

Sihtrühma ettevõtteid on Maksu- ja Tolliameti andmetel 357, mis on ligi 0,5% kogu käibemaksukohustuslaste arvust. Seega planeeritav muudatus on sektoripõhine, mis enamikku käibemaksukohustuslasi ei puuduta.

Mõju kirjeldus: teatud metalltoodete võõrandamisel on kauba võõrandaja asemel riigi tuludesse käibemaksu arvestuse kohustus kauba soetajal. Muudatused ettevõtja jaoks toimuvad eelkõige raamatupidamisarvestuses. Mõningane halduskoormuse tõus puudutab metallisektori ettevõtjaid ja see on ka pigem ühekordne, kui määratletakse tooted, mis on pöördmaksustamise objektiks. Käibemaksuarvestuse muutmine tagab antud sektoris ettevõtjatele võrdsed konkurentsitingimused.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: pöördmaksustamise kehtestamise riske on kirjeldatud seletuskirja punktis 3.2.6 ning jõutud järelduseni, et tõenäoliselt need riskid pöördmaksustamise kehtestamisel metallitoodetele ei rakendu.

Järeldus mõju olulisuse kohta: pöördmaksustamise regulatsiooni laiendamine teatud metallitoodetele oluliselt ei tõsta ettevõtjate halduskoormust, ega too kaasa täiendavaid kulutusi.

Sellega ei kaasne uue käibemaksuarvestuse korra kehtestamist. Kehtiva korra kohaselt on pöördmaksustamine kehtestatud teatud juhtudel kinnisasjadele, metallijäätmetele ja väärismetallidele. Seega metalltoodetele pöördmaksustamise kehtestamisel lisandub vaid uus tootegrupp. Pöördmaksustamise tulemusena tagatakse metallisektori ettevõtjatele võrdsemad konkurentsitingimused, mis on peamine kavandatava muudatuse eesmärk. Käibemaksupettuste vähenemise tulemusena suurenevad ka riigi tulud. Kokkuvõtvalt: kavandatava muudatuse mõju ei ole oluline arvestades sihtrühma suurust ja ettevõtjatele lisanduvat ebaolulist haldus- ja töökoormust. Samas aitab see sihtrühma kuuluvatele ettevõtetele tagada võrdsed konkurentsitingimused ning arendada oma ettevõtlust.

Sihtrühm 2: Maksu- ja Tolliamet

Mõju kirjeldus: väheneb töökoormus metalliettevõtjate kontrollimisel, samas mõnevõrra suureneb sätte rakendumisel halduskoormus selgituste andmisel metalltoodete määratlemisel.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: pöördmaksustamise kehtestamise riske on kirjeldatud seletuskirja punktis 3.2.6 ning jõutud järelduseni, et tõenäoliselt need riskid pöördmaksustamise kehtestamisel metalltoodetele ei rakendu.

Järeldus mõju olulisuse kohta: pöördmaksustamise regulatsiooni laiendamine teatud metalltoodetele oluliselt ei tõsta maksuhalduri töökoormust, ega too kaasa täiendavaid kulutusi. Planeeritava muudatuse tõttu ei pea tegema infotehnoloogilisi arendustöid, kuna sellega ei kaasne uue käibemaksuarvestuse korra kehtestamine.

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

7.1. Käibemaksukohustuslasena registreerimise piirmäära tõstmine

Piirmäära tõstmine 40 000 euroni vähendab käibemaksu laekumist 6,6 miljonit eurot, mis moodustab 0,39% käibemaksu kogu laekumisest. Riigieelarvele mõju hindamisel on lähtutud ettevõtjate majanduslikust huvist. Arvestuse aluseks on 2014. a käibedeklaratsioonide koondid nende käibemaksukohustuslaste osas, kes tõenäoliselt müüvad enamasti lõpptarbijale ning kes aastas kokkuvõtvalt on deklareerinud tasumisele kuuluvat käibemaksu. Välja on jäetud käibemaksukohustuslased, kes aastas kokkuvõtvalt deklareerisid tagastamisele kuuluvat käibemaksu. Osaliselt on elimineeritud uute ettevõtete mõju.

7.2. Pöördmaksustamise kehtestamine metalltoodetele

Maksu- ja Tolliameti andmetel oli metalltoodetega tegelevate isikute poolt tekitatud käibemaksukahju 2015. aastal 7,2 mln eurot. Vaadeldud 357 metalltoodetega tegelevast äriühingust, kus valdkonnas maksupettused on suured, kasutas metalltoodete soetamisel puhverettevõtteid ligi 70 ehk 20% äriühingutest.

Seaduse muudatuse tulemusena väheneb pettuse maht hinnanguliselt 70%. Täiendav laekumine 2017. aastal on hinnanguliselt ligi 5 mln eurot.

Planeeritava muudatuse rakendamine ei too kaasa riigile täiendavaid kulutusi ega tegevusi.

8. Rakendusaktid

Käibemaksuseaduse § 19 lõigete 1 ja 2 muutmine toob kaasa vajaduse muuta rahandusministri 7. aprilli 2004. a määrust nr 76 „Isiku maksukohustuslasena registreerimise avalduse vorm ja maksukohustuslase registreerimise kohta tehtava maksuhalduri otsuse vorm“. Määruse lisas tuleb piirmäär 16 000 eurot asendada piirmääraga 40 000 eurot. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas 2.

Käibemaksuseaduse § 41¹ pealkirja ja lõike 2 täiendamine punktiga 5 toob kaasa vajaduse muuta rahandusministri 10. juuni 2014. a määrust 67 „Käibedeklaratsiooni vorm“. Määruses tuleb muuta lahtrit 7.1 ja 9 ning nende lahtrite täitmise juhise sõnastust, lisades pöördmaksustamise objekti hulka ka metalltooted. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisas 3.

9. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punktid 3 ja 4 on planeeritud jõustada 2017. aasta 1. jaanuaril. Seaduse jõustamine nimetatud kuupäeval on vajalik selleks, et tagada ettevõtjatele võimalikult kiiresti võrdsed konkurentsitingimused metallisektoris. Kui seadus jõustatakse hiljem, tuleb pöördmaksustamiseks luba taotleda Euroopa Liidu Nõukogult ning seetõttu võib eelnõu menetlemine kesta üle aasta, millega kaasneb täiendavalt ettevõtjatele majanduslik kahju ning riigile tulude vähenemine.

Seaduse § 1 punktid 1 ja 2 on planeeritud jõustada 2018. aasta 1. jaanuarist.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks teistele ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Maksu- ja Tolliametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööstuste Keskliidule, Eesti Turismifirmade Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liidule, Eesti Masinatööstuse Liidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile.

Tabel 1

Käibemaksukohustuslasena registreerimise piirmäärad

Liikmesriik	Piirmäär (eurodes)
Austria	30 000
Belgia	15 000
Bulgaaria	25 565
Hispaania	Ei ole
Eesti	16 000
Horvaatia	30 344
Iirimaa	37 500 / 75 000 *
Itaalia	65 000
Kreeka	10 000
Küpros	15 600
Leedu	45 000
Luksemburg	25 000
Läti	50 000
Madalmaad	Ei ole
Malta	Ei ole
Poola	37 333
Portugal	12 500
Prantsusmaa	32 900 / 82 200**
Rootsi	Ei ole
Rumeenia	49 780
Saksamaa	17 500
Soome	10 000
Slovakia	49 790
Sloveenia	50 000
Taani	6 696
Tšehhi Vabariik	36 476
Ungari	20 144
Ühendkuningriik	114 397

*Kui maksustavast käibest 90% on kaupade müük

**Kui maksustatav käive on kaupade müük või majutusteenuse osutamine

Tabel 2

**Käibemaksukohustuslaste arv ning nende poolt tasumisele/tagastamisele kuuluv
käibemaks maksustatava käibe vahemike lõikes 2014. aastal (va uued
käibemaksukohustuslased)**

Maksustatav käive	Käibemaksukohustuslaste arv (va uued käibemaksukohustuslased)	Tasumisele/tagastamisele (miinusmärgiga) kuuluv käibemaks
Kuni 16 000	18 558	-7,3 milj eurot
16 001–25 000	5 232	2,8 milj eurot
25 001–30 000	2 405	1,6 milj eurot
30 001–40 000	4 000	5,9 milj eurot
40 001–50 000	3 142	6,8 milj eurot
51 001–75 000	5 634	12,8 milj eurot
75 001–100 000	2 823	19,7 milj eurot

Tabel 3

**Käibemaksukohustuslaste arv ning tasutud käibemaks piirmäärade lõikes, kes
2014. aastal kokkuvõtvalt tasusid käibemaksu ning müüsid kaupu või osutasid teenuseid
peamiselt lõpptarbijale**

Piirmäär (eurodes)	Käibemaksukohustuslaste arv, kes aasta kokkuvõttes tasusid käibemaksu ning müüsid peamiselt lõpptarbijale	Käibemaks (eurodes)	Käibemaksukohustuslaste arv, kes aasta kokkuvõttes tasusid käibemaksu ning müüsid peamiselt lõpptarbijale (va uued käibemaksukohustuslased)	Käibemaks (eurodes)
25 000	1 396	2,6 miljonit	1 165	2,1 miljonit
30 000	2 031	4,1 miljonit	1 681	3,3 miljonit
40 000	3 100	7,2 miljonit	2 603	6,0 miljonit
50 000	3 956	10,6 miljonit	3 362	9,0 miljonit
75 000	5 322	17,3 miljonit	4 572	14,9 miljonit
100 000	6 185	23,5 miljonit	5 348	20,3 miljonit

Tabel 4

Ettevõtjad, kes piirmäära tõstes ei registreeri end käibemaksukohustuslasena

Võimalik uus piirmäär	Isikute arv, kelle käive ületaks aasta jooksul võimaliku uue piirmäära	7,3% isikutest ehk see osa isikutest, kes keskmiselt tulevad ennast KMKRi registreerima kuna piirmäär on täis	Isikute arv, mille võrra vähem tuleks isikuid ennast registreerima piirmäära täitumisel võrreldes praegusega
25 000	4 702	341	241
30 000	3 949	287	295
40 000	3 605	262	320
50 000	3 022	219	363

Tabel 5

Käibedeklaratsiooni esitamisele kuluv aeg 2015. a andmetel

KMD esitamise aeg	Esitatud KMDde osakaal
kuni 15 min	51%
15–30 min	19%
30–45 min	10%
45–60 min	6%
üle tunni	15%

Tabel 6

Ettevõtja majanduslik kasu piirmäära tõstmisel seonduvalt tema poolt kaupadele ja teenustele lisatud väärtusest

Ettevõtja käive eurodes	Ettevõtja poolt lisatud väärtus eurodes			
	100%	75%	50%	15%
25 000	5 000	3 750	2 500	750
30 000	6 000	4 500	2 250	900
40 000	8 000	3 600	4 000	1 200
50 000	10 000	7 500	5 000	1 500

Tabel 7

Mikroettevõtjate jagunemine maakonniti linnades, linnaäärsetes valdades ja kaugemates valdades

Maakond	Ettevõtjaid selle maakonna linnades	Ettevõtjaid selle maakonna linnaäärsetes valdades	Ettevõtjaid selle maakonna muudes (keskusest kaugemates) valdades	Kokku
Harju maakond	78 977	13 388	1 191	93 556
Hiiu maakond		679	392	1 071
Ida-Viru maakond	5 855	1 003	1 504	8 362
Jõgeva maakond	823	397	1 399	2 619
Järva maakond	573	872	1 017	2 462
Lääne maakond	942		1 569	2 511
Lääne-Viru maakond	1 769	224	3 056	5 049
Põlva maakond		850	1 576	2 426
Pärnu maakond	5 253	1 674	2 136	9 063
Rapla maakond		914	2 394	3 308
Saare maakond	1 650		2 287	3 937
Tartu maakond	12 421	1 523	3 047	16 991
Valga maakond	1 035		1 411	2 446
Viljandi maakond	1 804	802	1 662	4 268
Võru maakond	1 101	374	1 647	3 122
Kokku	112 203	22 700	26 288	161 191

Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu
seletuskirja lisa 2

Rahandusministri määruse kavand

Rahandusministri 7. aprilli 2004. a määruse nr 76
„Käibedeklaratsiooni vorm“ muutmise

Määrus kehtestatakse käibemaksuseaduse § 20 lõike 12 alusel.

§ 1. Rahandusministri 7. aprilli 2004. a määruse nr 76 „Isiku maksukohustuslasena registreerimise avalduse vorm ja maksukohustuslase registreerimise kohta tehtava maksuhalduri otsuse vorm“ lisa 1 „Käibemaksukohustuslasena registreerimise avaldus. Maksukohustuslase kohta tehtava maksuhalduri otsuse vorm“ asendatakse käesoleva määruse lisaga.

§ 2. Määrus jõustub 2018. aasta 1. jaanuaril.

Lisa Käibemaksukohustuslasena registreerimise avaldus. Maksukohustuslase kohta tehtava maksuhalduri otsuse vorm

Sven Sester
Rahandusminister

Veiko Tali
Kantsler

Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu
seletuskirja lisa 3

Rahandusministri määruse kavand

Rahandusministri 7. aprilli 2004. a määruse nr 67
„Käibedeklaratsiooni vorm“ muutmise

Määrus kehtestatakse käibemaksuseaduse § 27 lõike 1 alusel.

§ 1. Rahandusministri 7. aprilli 2004. a määruse nr 67 „Käibedeklaratsiooni vorm“ lisa 1
„Vorm KMD“ asendatakse käesoleva määruse lisaga.

§ 2. Määrus jõustub 2017. aasta 1. jaanuaril.

Lisa Vorm KMD

Sven Sester
Rahandusminister

Veiko Tali
Kantsler