

# Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu

## seletuskiri

### 1. Sissejuhatus

Eestis on viimastel aastatel toimunud toiduhindade kiire tõus, mis on märgatavalt halvendanud inimeste toimetulekut. Statistikaameti andmetel on toiduainete hinnad alates 2021. aastast tõusnud enam kui 50%. Selle põhjused on olnud mitmetahulised: sõda, energiakriis, toormeturgude kõikumised ning maksupoliitilised otsused. Igapäevane toit ei saa olla luksuskaup. Ühiskonnas kasvav ebavõrdsus muutub piduriks Eesti majandusarengule ja julgeolekule ning seab lõpuks ohtu inimeste usu demokraatiasse.

Toidukaupade hinnatõus mõjutab eriti tugevalt madalama sissetulekuga inimesi ning lastega peresid ja pensionäre, kelle eelarvest moodustavad toidukulud märkimisväärse osa. Valitsus on otsustanud püsivalt tõsta käibemaksu 24%ni, sealjuures toidukaupadele. Käibemaksutõus mõjutab enam madala sissetulekuga inimesi ning vinduva majanduskasvu tingimustes tuleks maksutõusu tasakaalustada põhitoiduainete käibemaksu langetamisega. Samuti elavdab sisetarbimist, kui väikse sissetulekuga inimesed saavad põhitoidukaupade kõrval tarbida ka muid tooteid või teenuseid. Lisaks toimetuleku parandamisele toetab selline muudatus põllumajandust ja toiduainetööstust, sest põhitoidukaupade isevarustatuse tase on kõrge ja tarbijad eelistavad kohalikku toodet.

### 2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga langetatakse põhitoiduainete käibemaksumäär 24 protsendilt 9 protsendile. Eelnõu eesmärk on käibemaksu langetamise kaudu pidurdada toiduhindade tõusu mõju, et toetada väiksema sissetulekuga inimesi ning elavdada tarbimist, lisaks tugevdada toidujulgeolekut ja põllumajandussektori konkurentsivõimet. Seadusemuudatus on suunatud põhitoiduainetele - juur- ja köögiviljad, piima-, liha-, teravilja- ning kalatooted ja munad. Seega kehtiks madalam käibemaksu määr mitte kogu toidukaupade valikule, vaid neile, millel on oluline roll igapäevasel toidulaual ning mida paljuski kohapeal kasvatame ja toodame.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Käesolev eelnõu näeb ette käibemaksuseaduse § 15 lõike 2 täiendamist uue punktiga 6, mille kohaselt hakatakse valitud põhitoiduainetele (juur- ja köögiviljad, piima-, liha-, teravilja- ning kalatooted ja munad) rakendada 9-protsendist käibemaksumäära.

Toit moodustab leibkondade kuludest järjest suurema osa, keskmiselt üle veerandi. Keskmise ostukorvi on ELi keskmisest üheksa protsenti kallim ning põhitoiduainete osa toidukorvis on koguseliselt vähenenud, mis tähendab, et maksumuudatused mõjutavad juba inimeste toiduvalikuid. Kaubandusketid kirjeldavad ka seda, kuidas inimeste ostukäitumine on muutunud - eelistatakse järjest enam kampaaniatooteid ning soodushinnaga kaubad moodustavad suure osa ostukorvist, sest tarbijate hinnatundlikkus on suur. Samuti on vähenenud valmisolek osta eestimaiseid tooteid.

Juur- ja köögiviljad, piima-, liha-, teravilja- ning kalatooted ja munad moodustavad üle kolmandiku toidulauast ning just väiksema sissetulekuga inimestel rohkem. Samuti kasutatakse neid toiduaineid kodus söögivalmistamisel ning on paljuski kohalike põllumeeste ja toidutootjate toodetud.

Toiduainete käibemaksu langetamise peamine kriitika on see, et maksulangetus ei jõua tavaliselt tarbija jaoks hindadesse. Eestis on toiduainete käibemaksu langetamist avalikult toetanud mitmed osapooled, sealhulgas Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda ja jaeketid, näiteks Coop, Rimi ja Prisma. Kõik on avalikult kinnitanud, et langetus jõuab tarbijani. Seega tuleb jaekettidega jõuda kokkuleppele, et maksulangetus ei lähe suurkaupmeeste kasumi kasvatamiseks, vaid jääb inimeste rahakotti. Ilmselt eeldab see ka teatud järelevalvemeetmeid või hindade läbipaistvuse tõstmist.

Eesti on üks neljast Euroopa Liidu liikmesriigist, kus ei ole toiduainetele madalamat käibemaksumäära kehtestatud – Taani (25%), Eesti (22%), Leedu (21%) ja Bulgaaria (20%). 1. juulist 2025 jõustuv 24protsendine käibemaks on Taani järel kõrgeim toiduainete käibemaks Euroopas. Näiteks Soomes on toiduainete käibemaks 14%, Rootsis 12%. Lätis kehtib kohalikele värsketele puu- ja köögiviljadele ning lastetoitudele 12-protsendine käibemaks, kuid pikalt oli nende maksumäär lausa 5%. Saksamaal 7%, Prantsusmaal 5,5%, Suurbritannias on põhitoiduainete käibemaks 0%. Seega mitmed meist jõukamad riigid, kus alampalk on kõrgem, näevad toiduainete hinna taskukohasena hoidmise vajadust.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõu ei sisalda uusi ega erialaseid termineid, mis vajaksid eraldi määratlemist. Kasutatavad mõisted lähtuvad kehtivast maksuseadusest ja EL käibemaksudirektiivist.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Euroopa Liidu käibemaksudirektiiv lubab liikmesriikidel rakendada põhitoiduainetele alandatud maksumäära. Eelnõu ei ole vastuolus ELi õigusega.

#### **6. Seaduse mõjud**

**Mõju sihtrühm 1:** leibkonnad

**Mõju kirjeldus:** Eelnõu kohaselt langetatakse 1. juulist 2026 põhitoiduainete käibemaksumäär 9 protsendile. Kodus söögitegemiseks sageli kasutatavad toiduained muutuvad odavamaks ja inimeste toimetulek paraneb.

Käibemaks on regressiivse mõjuga maks – madalama sissetulekuga leibkonnad kulutavad suurema osa oma sissetulekust käibemaksule. Esimeses tuludetsiilis ehk kõige väiksema sissetulekuga inimestel on käibemaksu osakaal sissetulekus 17,7 protsenti, samas jõukaimas ehk kümnendas detsiilis üle kahe korra väiksem 7,8 protsenti. Üldiselt mõjutabki käibemaks kõikides ELi riikides enim just kõige vaesemaid, sest just nendel moodustavad suured, sh toidukulud suurima osa nende sissetulekutest.

**Mõju ulatus ja avaldumise sagedus** on suured, kuna puudutab igapäevaseid tarbimisvalikuid kõigi jaoks.

**Sihtrühma suurus:** kõik Eesti elanikud

**Ebasoovitavat mõju** tarbijate jaoks ei ole. Riskina võib käsitleda seda, et maksulangetus ei jõua tarbija jaoks hindadesse. Selle vältimiseks tuleb leppida kokku jaekettidega, et maksulangetus kantakse edasi lõpphinda tarbija jaoks. Seda on avalikult välja öelnud mitu jaeketti. Käibemaksu 24%-ni tõstmise eelnõus seletuskirjas nenditakse, et „Sarnaselt 2024. aasta käibemaksu standardmäära tõusule võib eeldada, et 2025. a kesksel perioodil toimuv käibemaksu tõstmine kandub kogu ulatuses kaupade ja teenuste hindadesse.“ Analoogselt peaks langetus ka jõudma kogu ulatuses hindadesse.

Läti, Leedu ja Eesti Maaülikoolid viisid 2019. a läbi uuringu Effect of VAT rate reduction for fruits and vegetables on prices in Latvia: ex-post analysis, mille tulemusena selgus, et käibemaksu vähendamine kandus puu- ja köögivilja jaehinda 88% ulatuses. Puu- ja köögivilja hinnad langesid jaemüügis 11,7% oodatud 13,2 % asemel, kuigi käibemaksu langetamise aruteludes oli kaasatud ka jaemüügiketid, viimased lubasid kanda käibemaksu vähendamise jaehindadesse 100%-liselt. Uuringu autorid arvavad, et põhjuseks on kahe suurema jaemüüja vaikiv kokkulepe hinna kujundamise strateegias. Uuringus hinnati hinnalanguse efekti suhteliselt pikaajaliseks, hindasid järgiti 2018. a juunist 2019. a veebruarini. Uuringus leiti, et mõju hindadele tuleks jälgida pikema perioodi jooksul.

**Mõju sihtrühm 2:** Eesti põllumajandusettevõtjad ja toidutootjad

**Mõju kirjeldus:** Maksulangetus puudutab põhitoiduaineid, mille seas on suur osakaal kohalikult toodetud toiduainetel. Soodsam lõpphind annab eelise kohalikule tootjale ja muutub tarbimise struktuur nende toodete kasuks.

**Mõju ulatus ja avaldumise sagedus** on keskmised. Mõju on põllumajanduse ja toidutootmise sektoritele.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski kohalike tootjate jaoks ei ole.

**Mõju sihtrühm 3:** majandus ja riigieelarve

**Mõju kirjeldus:** Maksulangetus puudutab põhitoiduaineid, mille seas on suur osakaal kohalikult toodetud toiduainetel. Soodsam lõpphind annab eelise kohalikule tootjale, suurendab sisetarbimist ja toetab majanduskasvu.

Leibkonnaliikme kulutuste statistika kõige värskemad andmed on 2020. aasta kohta, inflatsiooniga kohandades on 2024. aasta kulu leibkonna liikme kohta, kogukulu toiduainetele, sellelt laekuv käibemaks ja maksulangetuse mõju hinnang toodud järgnevas tabelis.

Hinnanguliselt kulutasid Eesti leibkonnad 2024. aastal toidule ja alkoholita jookidele 2,58 mld eurot, sealjuures põhitoiduainetele 1,6 mld eurot. Eelnevale statistikale, selle põhjal koostatud hinnangutele tuginedes maksid leibkonnad 2024. aastal käibemaksu toidu ja alkoholita jookide tarbimiselt 465 mln eurot, põhitoiduainetelt 288 mln eurot. 9%-lise käibemaksumäära korral väheneksid riigieelarve tulud u 170 mln eurot. Juhul kui tarbijate toidukulud peaksid käibemaksumäära vähenemise tõttu vähenema 170 mln euro võrra, siis võib eeldada, et see raha liigub tarbijate muudesse kulutustesse. Kui neile toodetele ja teenustele rakendatakse käibemaksu täismäära, siis väheks riigieelarvesse laekuv käibemaks 130 mln euro võrra. Eelnev arvutus põhineb eeldusel, et kogu käibemaksu vähenemine kandub täies mahus tarbijahindadesse. Kui tarbijahinnad vähenevad vähem kui käibemaksu määra, siis on mõju riigieelarvele väiksem, kuid ka mõju tarbijate toidukulutuste vähenemisele on väiksem.

Aasta 2024	Kulu leibkonna liikme kohta (eur)	Kogukulu Eestis (mln eur)	Käibemaks 22% (mln eur)	Käibemaks 9% (mln eur)	Mõju
Toit ja alkoholita joogid	1 877	2 580	465		
..toit	1 733	2 383	430		
....teraviljasaadused	261	359	65	26	39
....lihatooted	350	481	87	35	52
....kalatooted	95	130	23	10	13
....piim,juust,munad	284	391	70	29	41
....aedviljad	173	238	43	18	25
..alkoholita joogid	133	183	33		
Alkoholjoogid ja tubakas	213	293	53		
Restoranid ja hotellid	319	439	79		
				<b>KOKKU</b>	<b>170</b>

Hinnanguliselt on 9-protsendise käibemaksumääraga toodetest vähemalt 50 protsenti kodumaised, seega saab tootmisettevõtelt täiendavate maksude näol täiendavat tulu. Lisaks on positiivne mõju Eesti toidutootjatele ja töökohtadele maapiirkondades.

2025. aasta II poolest alates kehtima hakkava uue 24-protsendise käibemaksu standardmäär mõju on hinnanguliselt 108 miljonit eurot. Aasta peale siis 216 mln eurot. Käibemaksu tõstmise eelnõu seletuskirjas arvestatakse eeldusega, et veidi üle kolmandiku tarbijatest ei suudaks hinnatõusuga kohaneda. Sealjuures kirjeldatakse piirikaubanduse riski, sest Lätis ja Leedus kehtib käibemaksu 21%-ne standardmäär. Läti ja Leedu inflatsioon ja hinnakasv on Eestist madalam ja seega peaks lisaks piirikaubanduse hoogustumise riskile võtma arvesse majanduskeskkonna üldise konkurentsieelise kadu, mille võib Eesti kõrge hinnatase kaasa tuua. Põhitoiduainetele 9% määra kehtestamine vähendab tarbijate osakaalu, kes täismäära tõusuga toime ei tule, vähendab piirikaubanduse riski ja konkurentsieelise kaotamise asemel annab selle põllumajandusettevõtetele ja toidutootjatele.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on keskmised. Eelarvele 130 mln eur negatiivne mõju, kuid seda tasakaalustab mõju sisetarbimise kasvu kaudu majanduskasvule ning konkurentsieelise loomine kohalike tootjate toodangule. Lisaks hindab käibemaksu täismäära 24% tõstmisega tekkivat piirikaubanduse riski, mida aitab maandada põhitoiduainete maksumäära langetamine 9%-le.

Ebasoovitavate mõjuna saab välja tuua selle, et maksulangetust ei kanta tarbijatele täies mahus edasi, kuid see tähendab ka, et laekumised ei vähene hinnatud ulatuses.

#### **Mõju sihtrühm 4:** Maksu- ja Tolliamet

**Mõju kirjeldus:** Eelnõu kohaselt langetatakse 1. jaanuarist 2026 põhitoiduainete käibemaksumäär 9 protsendile. Tegemist on juba olemasoleva määraga, mis kehtib näiteks ravimitele ja raamatutele, ning vajab lihtsalt maksustavate toodete ümberklassifitseerimist.

**Mõju ulatus ja avaldumise sagedus** on suured, kuna puudutab igapäevaseid tarbimisvalikuid kõigi jaoks.

***Sihtrühma suurus:*** kõik Eesti elanikud

***Ebasoovitavat mõju*** tarbijate jaoks ei ole. Riskina võib käsitleda seda, et maksulangetus ei jõua tarbija jaoks hindadesse. Selle vältimiseks tuleb leppida kokku jaekettidega, et maksulangetus kantakse edasi lõpphinda tarbija jaoks. Seda on avalikult välja öelnud mitu jaeketti.

## **7. Seaduse rakendamise seotud eeldatavad kulud**

Eeldatakse ajutist käibemaksulaekumise vähenemist põhitoiduainete osas, kuid majanduse elavnemine aitab seda tasakaalustada. Lisandub vajadus kontrollimehhanismideks, mis tagavad, et käibemaksulangetus jõuab lõpptarbijani, mitte ainult kaubandusettevõtte kasumireale. Kulu Maksu- ja Tolliametile IT-arendustega.

Eelnõu rakendamiseks on tuleb teha muudatusi MTA infosüsteemides seoses uute kaubagruppide liikumisega 9-protsendide käibemaksumääradele, aga nii nagu nenditakse julgeolekumaksu tühistamise seaduse eelnõu seletuskirjas, siis täiendavat rahavajadust riigieelarvest ei ole vaja, kuna MTA-le on eelnevalt juba eraldatud vahendid julgeolekumaksu rakendamiseks, mida nüüd teha ei tule. Julgeolekumaksu rakendamine eeldas MTA poolt arendusi mitmetes teenustes. RmIT/MTA jõudis sõlmida tunnipõhise arenduslepingu tööde realiseerimiseks, kuid selle lepingu alt ei ole veel ühtegi tööd tellitud.

## **8. Rakendusaktid**

Vajalik on täpsustada põhitoiduainete loetelu rahandusministri määrusega. Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja kehtestada täiendavaid rakendusakte.

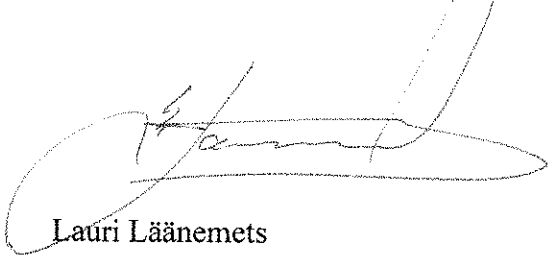
## **9. Seaduse jõustumine**

Käesolev seadus on kavandatud jõustuma 1. juulil 2026, võimaldades ettevõtjatele, maksuhaldurile ja tarbijatele piisava ettevalmistusaja.

---


Algatavad Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Jaak Aab, Ester Karuse, Tanel Kiik,  
Andre Hanimägi ja Züleyxa Izmailova

22.05.2025. a.



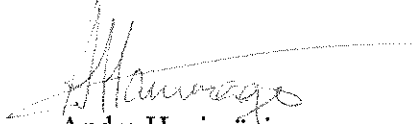
Lauri Läänemets

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esimees




Jaak Aab

Riigikogu liige



Andre Hanimägi

Riigikogu liige



Züleyxa Izmailova


Riigikogu liige



Ester Karuse

Riigikogu liige

Riigikogu liige



Tanel Kiik

Riigikogu liige