

Toitlustusteenuse käibemaks tuleb langetada koos toidukaupade käibemaksuga

Eesti Hotellide ja Restoranide Liidu memo September 2026

1. Ettepanek

Lisada toitlustusteenus 13% käibemaksumäära alla.

Olukorras, kus toidukaupade käibemaks viiakse alla, tuleb toitlustusteenus sellega kaasa võtta. Vastasel juhul tekib maksusüsteemi uus moonutus, mis lööb kõige valusamalt regionaalset toitlustust ja kahandab langetuse enda eelarvemõju prognoositavust.

Muudatus on tehniliselt lihtne. Eesti kasutab juba täna kahte vähendatud määra: 13% majutusele ja raamatutele, 9% ravimitele ja perioodikale. Käibemaksudirektiivi III lisa punkt 12a lubab vähendatud määra toitlustusteenusele. Toitlustuse lisamine olemasoleva 13% alla ei loo uut määra ega puuduta EL-i kahe vähendatud määra piirangut.

2. Lähtekoht

Eesti maksustab toitlustust Euroopa Liidus rängemalt kui peaaegu kõik teised.

	Toitlustusteenuse käibemaks
Taani	25%
Eesti	24%
Läti, Leedu	21%
Bulgaaria	20%
EL-i mediaan	11%
Saksamaa (alates 01.01.2026)	7%

21 liikmesriiki 27-st maksustavad toitlustust 13% või madalamalt. Eesti on ainus riik peale Taani, kus toitlustus on täies standardmääras.

Sektor on kriisis. 2024. aastal oli Eestis 3 198 toitlustusettevõtet, 20 240 hõivatut ja 1,05 miljardi euro suurune käive. Täna:

- üle 25 restorani on aasta jooksul ukсед sulgenud, sh kuus Michelini giidi kuulunud restorani;
- 1 100 majutus- ja toitlustusettevõttel oli aprillis maksuvõlg kokku 14,5 miljonit eurot;
- EHRLi küsitletud 98 liikmesrestoranist on 42% kahjumis;
- EHRLi hinnangul on ohus 600 ettevõtet ja 2 800 töökohta.

Maksusüsteem on juba täna vastuoluline. Alates 1. jaanuarist 2025 on majutus koos hommikusöögiga 13%. Sama hommikusöök eraldi ostetuna on 24%.

3. Peaargument: toidu käibemaksu langetus ilma toitlustuseta lõhub maksuneutraalsuse

Täna kohtleb maksusüsteem toitu ühtemoodi, olenemata sellest, kus inimene selle ära sööb. Lõhefilee Rimis on 24%. Sama lõhefilee restoranis on 24%. Riik ei suuna tarbijat kummalegi poole.

Poes näiteks 9%, restoranis 24%. Vahe on 15 protsendipunkti. Riik hakkab maksuga otsustama, kus inimene sööb.

Pood ja toitlustaja on otsesed konkurendid. Selver, Rimi, Coop ja Maxima müüvad valmistoitu, sooja letti, salatibaari ja võileibu. Sama võileib poe letis saaks 9%, kohviku letis 24%. Kohvik kaotab 15 punkti puhtalt sellepärast, et tema müük on juriidiliselt teenus, mitte kaup.

Piiritlemine muutub vaidluseks. Rahandusministeeriumi enda analüüs hoiatab, et vähendatud määrad tekitavad ettevõtjatele stiimuli müüki ümber klassifitseerida ja riigile kohtuvaidlusi. Toidu ja toitlustuse piir on täpselt selline piir. Kaasamüük, kohapeal söömine, kuller, poe soe lett ja kohviku lett hakkavad kandma erinevat maksu.

Saksamaa lahendas selle probleemi ära, meie loome selle juurde. Alates 1. jaanuarist 2026 langetas Saksamaa toitlustusteenuse käibemaksu püsivalt 7% peale ja ühtlustas kohapeal söömise, kaasamüügi ja kullerveo ühe määra alla. Eesti läheks vastupidises suunas.

Neutraalsuse argument töötab meie kasuks, mitte vastu. Käibemaks peaks olema neutraalne ja ilma eranditeta. Põhimõttega on raske vaielda. Aga kui erand toidule tehakse, siis toitlustuse väljajätmine ei taasta neutraalsust. See loob erandi sisse teise moonutuse. Neutraalsusele lähemale viib kaasamine, mitte väljajätmine.

4. Regionaalne mõju

Toitlustus on maal sageli ainus avalik teenus ja üks väheseid tööandjaid. Külakõrts, teeäärne kohvik ja väikelinna söökla ei ole ainult äri. Need on kohad, kus kohalik elu käib, ja töökohad, mida maal asendada ei ole.

Maksuvahe lööb kõige kõvemini seal, kus alternatiive on kõige vähem. Tallinnas on tihedus, turistid ja ostujõud. Väikelinnas on kohviku alternatiiv Coopi pood üle tänava. 15-punktiline maksuvahe suunab tarbimise poodi täpselt seal, kus kohvikul ei ole kuhugi taanduda.

Regionaalne turism vajab regionaalset toitlustust. 2025. aastal oli Eestis 6,72 miljonit ööbimist, neist 3,27 miljonit väljaspool Tallinna. Aga Tallinna osakaal kasvab: välituristide ööbimistest oli Tallinna osa enne pandeemiat 64%, 2025. aastal 69%. Siseturistide seas kasvas Tallinna osa 17%-lt 28%-le. Regioonid kaotavad turismis positsiooni. Külastaja ei sõida Setomaale, Peipsi äärde ega Valgamaale, kui seal ei ole kus süüa. Kui piirkonna paar toitlustuskohta kinni lähevad, kaob kogu piirkonna turismitoode, mitte ainult need ettevõtted.

Töökohad, mida asendada ei saa. Toitlustuse töökohad sobivad noortele, esimest töökohta otsijatele, madalama kvalifikatsiooniga inimestele ja neile, kelle emakeel ei ole eesti keel. Ida-Virumaal, Valgamaal ja Põlvamaal ei teki nende asemele IT-töökohti. Nad lähevad üle piiri või töötuks.

5. Eelarve: toitlustuse lisamine on odav ja teeb toidupaketi prognoositavamaks

Toitlustuse osa on murdosa toidupaketi maksumusest. Rahandusministeeriumi hinnangul maksaks toidukaupade käibemaksu langetamine 13%-le riigile 245 miljonit eurot aastas. Toitlustusteenuse langetamine 24%-lt 13%-le neto mõjuna riigieelarvele ≈ -45 mln eurot aastas (optimistlik stsenaarium ≈ -34 mln eurot). See on $\sim 1,1\%$ kogu käibemaksulaekumisest ja $\sim 0,3\%$ kogu maksutulust.

Ilma toitlustuseta ei ole 245 miljonit täielik hind. Kui poes on 9% ja restoranis 24%, nihkub tarbimine poodi. Iga 100 eurot, mis liigub restoranist poodi, toob riigile 19,35 euro asemel 8,26 eurot käibemaksu. Lisaks kaob tööjõumaks. Toitlustuses on tööjõukulu 31% käibest. Toidukaubanduses on see osakaal kordades väiksem. Sama tarbitud euro annab restoranis oluliselt rohkem Eestis makstud palka ja Eestis makstud maksu kui poes.

Töökohtade kaotus on eelarvekuulu. 2 800 ohus olevat töökohta tähendavad ligikaudu 15 miljonit eurot tööjõumakse aastas, lisaks töötuskindlustushüvitised ja kaotatud käibemaks.

Madalam määr vähendab varimajandust. Maksu- ja Tolliamet nimetab majutust ja toitlustust ümbrikupalga riskisektoriks. 24% käibemaks sularahapõhises väikeettevõtluses on tugev stiimul käivet varjata. 13% juures on see stiimul oluliselt nõrgem. Osa langetusest tuleb tagasi laieneva maksubaasina.

6. Miks see aitab eelnõul läbi minna

Toitlustuse lisamine muudab argumentid.

See võtab ära peamise vastuargumendi. Väide on olnud, et toidu käibemaksu langetus täidaks kaupmeeste taskuid ja et tegemist on vee kandmisega sõelaga. Eesti toidukaubanduses on turg viie keti käes. Toitlustuses on 3 198 ettevõtet, valdavalt väikesed ja kohalikud. Killustatud ja tihedas konkurentsis turul kandub maksulangetus hinda palju tõenäolisemalt kui kontsentreeritud turul.

Ülekandumist saab tõestada. Menüühind on avalik ja kirjalik. Läti langetas 2026. aastal piima, munade, leiva ja linnuliha käibemaksu 21%-lt 12%-le. Teoreetiline hinnalangus oli 7,44%. Statistikaameti ja tarbijakaitse seire järgi jõudis tegelik langus kõigis neljas tootegrupis selle tasemeni või ületas selle. Toitlustuses on seire veel lihtsam kui poes.

Eelnõu saab majandusliku jala. Täna on argument sotsiaalne: toit ei tohi olla luksus. Toitlustus lisab tööhõive, regionaalpoliitika ja turismieksporti. Umbes pool restoranikülastajatest on välituristid. Nende tarbimine on eksporditulu.

Toetajaskond laieneb. Toitlustuse lisamine toob eelnõu taha EHRLi, turismisektori ja majutusettevõtjad. See on ligi 28 000 töötajaga sektor, mis täna eelnõust midagi ei saa.

7. Mida palume

Lisada toitlustusteenus 13% määraga kui arutatakse toidu käibemaksu ilma, et oleks laual toitlustusteenuse km.

Allikad ja arvutuskäik

Käibemaksumäärad: HOTREC, VAT table, seisuga 1. jaanuar 2026. EL-i mediaan arvutatud 27 liikmesriigi tootlustusteenuse määrade põhjal (mediaan 11,0%, aritmeetiline keskmine 12,2%).

Sektori arvud: Eurostat, sbs_oww_act, NACE I56, 2024. Käive 1 046 mln eurot, ettevõtteid 3 198, hõivatuid 20 240, tööjõukulu 320,9 mln eurot.

Kriisinäitajad: EHRL, 2026.

Õõbimised: Eesti Turismiinfosüsteem, "Eesti turism 2025".

Toidu käibemaksu langetuse maksumus: Rahandusministeerium, 245 mln eurot 13% juures.

Toitlustuse langetuse maksumus on EHRLi hinnang. Arvutuskäik: I56 netokäive 2024 (1 046 mln eurot), korrigeeritud nominaalkasvuga 2026. aastasse (ligikaudu 1 154 mln eurot), millest maksustatavaks lõpptarbimiseks loetud 75 kuni 85%. 11 protsendipunkti sellest annab 95 kuni 108 miljonit eurot. Ülemine ots 120 miljonit katab laiema baasi. Hinnang on staatiline ega arvesta käitumuslikku mõju ega laienevat maksubaasi.