

Kellele: Kaja Kallas, peaminister
kaja.kallas@riigikantselei.ee
riigikantselei@riigikantselei.ee

Tiit Riisalo, majandus- ja infotehnoloogiainminister
tiit.riisalo@mkm.ee
info@mkm.ee

Mart Vörklaev, rahandusminister
mart.vorklaev@fin.ee
info@fin.ee

Priit Lomp, Riigikogu majanduskomisjoni esimees
priit.lomp@riigikogu.ee
majanduskomisjon@riigikogu.ee

Annely Akkermann, Riigikogu rahanduskomisjoni esimees
annely.akkermann@riigikogu.ee
rahanduskomisjon@riigikogu.ee

Koopia: Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
koda@koda.ee

Eesti Töoandjate Keskkliit
employers@employers.ee

10.01.2024

Pöördumine seoses kavandatava Maksu- ja Tolliameti juhendiga

Pöördume Teie poole seoses Eesti kapitaliturgu, kapitali kättesaadavust ettevõtetele ja majanduse üldist konkurentsivõimet oluliselt kahjustava ohuga, mis seondub Maksu- ja Tolliameti (MTA) algatatud, ette valmistatava ja lähiajal avaldatava juhendiga laenuvõimendusega omandamistehingute maksustamisest (nn *debt push-down* juhend). Kõnealune juhend liigitab Eesti ettevõtete osaluste omandamisse tehtavad laenuvõimendusega investeeringud agressiivseks maksuplaneerimiseks ja seab eesmärgiks nende maksustamise, tuues kaasa tõenäoliselt hulga olulise mõjuga kohtuvaidlusi.

Negatiivne mõju avaldub koheselt investeerimisfondide tegevusele, kelle jaoks Eestisse tehtavate investeeringute atraktiivsus kahaneb märkimisväärselt, ning laieneb ka paljudele teistele omandamistehingutele, kus kasutatakse finantseerimisasutuste laenu raha, võõrfinantseerimist kapitaliturgude kaudu, aga ka kontsernisest finantseerimist. Laiemalt mõjutab see Eesti finantsturu, M&A tehinguveldkonna ja majanduskeskkonna toimimist ja usaldusväarsust ning tekitab olulise mõra Eesti ärikeskkonna õiguskindluses, mille tugevust ja püsivust varasemalt (välis)investeeringuid tehes kiidetud on.

Peaminister on avaldanud 2013. aastal artikli „Kapitaliturgude elavdamisest“¹, ja see on oma sisult jätkuvalt väga aktuaalne. Artikkel võtab ka tänased Eesti kapitaliturgude väljakutsed hästi kokku:

¹ <https://majandus.postimees.ee/1307268/kaja-kallas-kapitaliturgude-elavdamisest>

„Jõukamatel riikidel on Eesti ees mitmed eelised. Esiteks on neis riikides kogunenud kohalikele isikutele palju rohkem kapitali, osalt lihtsalt seepärast, et Eestis on vaba turumajandus lihtsalt kestnud lühemat aega. See jõukus voolab ühel või teisel viisil majandusse, meil aga on see allikas palju kuivem. Teiseks on neis riikides palju paremini toimivad kapitaliturud, mis võimaldavad riigis olevaid vahendeid palju efektiivsemalt konkreetsete ettevõtete vajadusteks ära kasutada. Lisaks on nende riikide majandused harilikult palju suuremad, mis teevad nad väliskapitalile palju ahvatlevamaks. Seega, Eesti peaks küll jooksma teistest majandustest kiiremini, aga proovi seda teha kui sul on kivid jalgade külge seotud.“

MTA juhendiga satuvad tõsise löögi alla laenuvõimendusega väljaostuinvesteeringud (nn *leverage buyout*), mida kasutatakse ettevõtete enamusosaluste omandamiseks strateegilise või finantsinvestori poolt, samuti Eesti erakapitali pakkujate poolt osaluste omandamiseks Eestis registreeritud äriühingutes, tuues meie majanduskeskkonda pikaajalisi ja siduvaid kohustusi Eesti riigi ja tööturu ees. Eestis on tänaseks välja kujunenud õiguskindel M&A tehingupraktika, mis on ärivaldkonna pika ühise koostöö tulemus ja mille puhul on leitud tasakaalupunkt nii pankade riskihinnangute ja riskiisu, kui investeeringuid tegevate osapoolte vahel.

Eelkirjeldatud investeeringuid tehakse reeglina laenuraha abil, mistõttu võib praktikas teatud olukordades (nt välisriigi fondide puhul) olla *debt push-down* struktuuri kasutamine krediidiasutuste jaoks möödapääsmatu lahendus tehingu finantseerimiseks.

Investeeringufondide puhul on tegemist suurematesse ettevõtetesse investeerimisega, mis aitab neil valmistada ette rahvusvahelistumist ja olulist kasvuhüpet, mida me tegelikult oma kohalikelt ettevõtjatelt ootame ja mida me peaksime soodustama. Sellisel viisil on kapitaliseeritud mitu ettevõtluse auhinna konkursil Eesti aasta ettevõtteks valitud ettevõtet ning muul moel tähelepanu, ka rahvusvahelist tähelepanu pälvinud ettevõtet.

Investeeringute mahu tõttu on kavandatava muudatuse mõju Eesti majandusele märkimisväärne. Ühe sellise investeeringu maht on suurusjärgus 20-50 miljonit eurot, üksikul investeringutel ka oluliselt suurem. Aastas võib selliseid investeeringuid toimuda suurusjärgus kokku vähemalt 100-150 miljonit eurot. Kui MTA juhendi tagajärjel tõenäoliselt tekkivad kohtuvaidlused kestavad näiteks 3 aastat, mil fondid ilmselt ise täiendavatesse kohtuvaidlustesse sattumise riski tõttu ühtegi kirjeldatud väljaostuinvesteeringut Eestisse ei tee, on negatiivne mõju investeeringutele suurusjärgus 500 miljonit eurot. See on üksnes otsene mõju, millele lisandub veel kaudne mõju töökohtade, ekspordi, intellektuaalomandi, tarneahelate jm kaudu.

Strateegiliste ostjate puhul oleme viimase kümnendi jooksul näinud uut ja tervitatavat trendi – Eesti kapitali olulisuse kasv nii riigisiselt kui ka rahvusvaheliselt. Eesti ettevõtjad võtavad ette julgeid samme ning investeerivad kohalikesse ettevõtetesse, tihti omandades enamusosaluse rahvusvaheliste investorite käest ning üsna aktiivselt ka välismaal. Kui me soovime, et meil oleks tugev riik ja julged ettevõtjad, siis peame looma tingimused, mis aitavad neil mõelda suurelt, võtta ette ambitsioonikaid investeeringuid ja panustada seeläbi ka meie riigi julgeolekusse. Ei ole kahtlust, et nende tingimuste hulka kuulub investeeringute tegemiseks atraktiivne maksukeskkond. Paraku ei võta juhend arvesse äriühingute juhtide sisulist soovi jätkata ettevõtete kasvatamise ja arendamisega nende väljaostmisel välisinvestoritelt või investeerimisfondidelt.

Allakirjutanute põhimure eelnevaga ei ole teatud tehingute maksustamises või mittemaksustamises, sest see ei ole meie kui ettevõtlusorganisatsioonide otsustuspädevuses. Peamine probleem on selles, et see ei ole ka juhendi välja töötanud maksuhalduri pädevuses, mille ülesandeks on kontrollida maksude arvestamise ja tasumise õigsust, määrata tasumisele kuuluvaid makse seaduses sätestatud ulatuses, nõuda sisse maksuvõlad ning kohaldada maksuseaduste rikkujate suhtes seadusega lubatud sunnivahendeid ja karistusi. On ilmselge, et eespool kirjeldatud tehingute maksustamist kehtiv seadus ette ei näe, selliseid tehinguid ei ole seni maksustatud ning

maksuhalduri jõupingutused on suunatud sõnades maksude paremale kogumisele, kuid sisuliselt täidetakse õiguslünka, ja sellist funktsiooni ei peaks maksuhaldur täitma, sest see ei ole täitevvõimu ülesanne. Sedavõrd olulise sisu ja kaaluga maksukeskkonna muudatust tuleks kindlasti menetleda maksuseaduse muutmise kaudu ja selleks ettenähtud korras. Kriitilise tähtsusega oleks seejuures eelnõu mõjuanalüüsi läbiviimine, mis võimaldaks hinnata, milline on mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele ja kui palju investeeringuid läheks Eestist mujale.

Õigusriigis on õigusloome protsess väga loogiline ja selge, samuti on ilmne selle protsessi vajalikkus. Hea poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi juurde käib lahutamatu arusaam, et selles on võimalik kaasa rääkida kõigil, keda muudatus puudutab. Praegusel juhul oleme tuvastanud, et mitte keegi, kellel võiks olla huvi ja positsioonist tulenev vajadus rääkida kaasa Eesti konkurentsivõime ning majanduse arengu ja selle võimaliku kahjustamise ohu teemadel (nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakond, Eesti Pank, Riigikogu majandus- ja rahanduskomisjonide liikmed) ei ole saanud seda teha ja enamus sai sellisest algatusest (juhendist) teada alles allakirjutanute käest vaid loetud nädalad enne kavandatud juhendi avalikustamist ja rakendamist. Hea õigusloomeprotsessi oluliseks osaks on see, et küsimusega tegelevad need isikud, kelle pädevuses see on, sellel küsimusel on võimalus saada parlamentaarse poliitilise debati (ja laiemalt ühiskondliku arutelu) teemaks ning arvestades muudatuse mõjusid, saavad vastava otsustuspädevusega isikud (Riigikogu liikmed) otsustada, kas selline algatus on Eesti ja laiemalt ühiskonna huvides ning vastavalt seaduse vastuvõtmise poolt või vastu hääletada.

Praeguse ebakohase protsessi tulemusel luuakse juhend, millega soovitakse kvalifitseerida laenuvõimendusega omandamisinvesteeringud ja *debt push-down* struktuurid agressiivseks maksuplaneerimiseks ning kasumi jaotamise sarnaselt maksustatavaks, kuigi äriühingul võib kasum puududa. Laenuvõimendusega omandamistehinguid teostatakse eesmärgiga luua struktuuri, kus kasum võib tekkida alles integratsiooni järgselt, omandaja ja omandatav võivad enne tehingut olla kahjumis. Sellises olukorras aitab omandamistehingu läbiviimine väärtuse hääbumist ära hoida – ning kahjuks võivad maksutagajärjed seda pärssida.

Samuti ei arvesta juhend, et investeerimisfondid ei ole tavapärase majandustegevusega ettevõtted, vaid nende eesmärk ongi üksnes investeerimine ja investeeringute juhtimine, mistõttu tuleb selliste investeeringute tervikliku elutsükli (sh finantseerimise etapi) eripärasid ka arvestada. Tihtipeale võibki *debt push-down* finantseerimisstruktuuri vajaduse tingida investeeringu elutsükli üks praktiline element, olgu selleks nt likviidsete tagatiste võimaldamine krediidiandja jaoks või teiste võlausaldajate kaitse. Praktikas ilmneb tihti, et Eestis puuduva tagatise korral ei ole reeglina võimalik ka laenu väljastada, kuna välismaal asuva vara tagatisel laenu väljastamine osutub Eesti krediidiandjate jaoks liialt riskantseks. Juhend ei anna pangandusele juhtnõure otsustamiseks tehingute rahastamise toetamise üle, kuid võib kardinaalselt murendada väljakujunenud praktikat.

Juhendi käsitus ei erista investeerimisfondide ega muude laenuvõimendusega omandamistehingute struktuure, millega võitlemiseks on Maksu- ja Tolliametil olemas seaduses sätestatud vahendid (näilike tehingute maksustamise ja maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil tehtud tehingute maksustamise erisätted), kuid juhendi sisust ja selle menetlemise protsessist nähtub üheselt, et pettuslike tehingute maksustamise reegleid soovitakse kohaldada ka täiesti mõistlike äritehingute suhtes, mida seni kehtiva seaduse raames ei ole peetud vajalikuks ega võimalikuks maksustada ja mille kasutamise tingib tihtipeale praktiline vajadus, mitte osapoolte kitsas äriiline soov.

Tehingud, millele juhendit kohaldatakse, võivad olla suhteliselt spetsiifilised, kuid mõju avaldub märksa laiemalt. Paraku ei suuda me täna välja tuua täpset mõju, sest keegi ei ole seda juhendi väljatöötamise protsessi käigus põhjalikumalt uurinud, kuigi vajadus selle järele on ilmne. Sellele on MTA tähelepanu juhtinud ka Eesti Era- ja Riskikapitali Assotsiatsioon (EstVCA), Pangaliit ja Advokatuuri maksuõiguse komisjon, kuid seni kahjuks tulemusteta.

Arusaamatus võib tuleneb mõistmatuses, et Eesti tulumaksusüsteem ei ole tekkepõhine, nagu tavaks vanades ja jõukates riikides, kus kapitali puudus ei ole majanduse pudelikael. Eesti tulumaksuseaduse üks peamisi majanduspoliitilisi eesmärke on parandada siinsete ettevõtete konkurentsivõimet läbi tulumaksu maksete ajatamise, investeeringute soodustamise ja investeeringutega kaasneva majanduskasvu. MTA juhendis viidatakse selle asemel OECD poolt globaalsete korporatsioonide maksulekete vältimise algatusele BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) ning Soome ja Portugali kohtulahenditele, mis ei ole Eesti ettevõtetesse investeerimise ja investeeringuteks laenuraha kasutamise kontekstis asjakohased. MTA juhendiga ei peaks saama neid peamisi majanduspoliitilisi eesmärke väärata. Sellise kaalu ja olulise sisuga juhendeid, mis maksukeskkonda muudavad, tuleks kindlasti menetleda maksuseaduste muutmise reegleid arvesse võttes ja selleks ettenähtud korras, muu hulgas kohase mõjuanalüüsiga, mis lubaks otsustajatel hinnata, milline on muudatuse mõju Eesti konkurentsivõimele ja majanduse tervisele ning kas selline muudatus on vajalik ja sobilik.

Tulumaksuseaduse olulise aluspõhimõtte muutmise näol on tegemist riigi majanduspoliitilise valikuga, millel on otsene mõju Eesti majanduskeskkonnale ja riigi arengule. Seetõttu peaks selliseid valikuid tegema Vabariigi Valitsus ja Riigikogu, tuginedes laiemale avaliku arutelu ja põhjaliku mõjuanalüüsi tulemustele, mitte haldusorgan oma juhendiga.

Eelnevaga seoses soovime algatada laiemat arutelu kapitaliturgude teemal ning lahendada olukord, kus ennatlikult ja kiirustades haldusorgani selgituste läbi hakatakse muutma Eesti majanduspoliitilisi seisukohti ilma, et asjaomastel asutustel oleks võimalik oma sõna sekka öelda, hinnanguid anda ja otsustusprotsessis osaleda. Mainime siinkohal, et Eesti kapitaliturgude areng nõuab täieulatusliku strateegia loomist. Meie ettevõtjad konkureerivad rahvusvaheliselt, ent oma investeeringute rahastamise otsustes piirduvad suurel määral vaid pangafinantseerimise või oma võimekusega – mistõttu on meie kapitaliturg arenenud riikidest kordades väiksem. Nüüd, kui Läti ja Leedu on võtnud riiklikul tasemel vastu kohaliku kapitaliturgude arendamise strateegia, Skandinaavia riikides on juba aastaid tagasi käima lükatud vastavad tööühmad, paistab Eesti – kahjuks negatiivselt – väga silma. Allakirjutatud on valmis panustama nii võimaliku tulumaksuseaduse muudatuse mõjuanalüüsi kui laiemalt kapitaliturgude strateegia loomisesse ning aitama visiooni loomisele ning teostamisele kaasa.

Palume võimalust kohtumiseks, mille käigus saaksime üllatunud kitsaskohti ja ettepanekuid täiendavalt selgitada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Kaari Kink
Eesti Era- ja Riskikapitali Assotsiatsiooni esimees

Ranno Tingas
MTÜ FinanceEstonia juhatuse liige

Katrin Talihärm
Eesti Pangaliidu juhatuse liige