Vero-oikeuden apulaisprofessori Tomi Viitala
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
tomi.viitala@aalto.fi

2.10.2018

Eduskunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta (HE 150/2018 vp)

Asetetuista tavoitteista ja niiden saavuttamisesta

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön EU:n veronkiertodirektiivi (EU 2016/1164) siltä osin kuin kyse on koron vähennysoikeutta rajoittavasta säännöstä. Esityksen tavoitteeksi on asetettu verotuottojen kannalta merkityksellisen korkovähennyksiin liittyvän aggressiivisen verosuunnittelun estäminen kuitenkin niin, että yritystoiminnan edellytykset ja Suomen verojärjestelmän kilpailukykyisyys turvataan. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, nämä tavoitteet eivät ole toisiaan poissulkevia. Selvää kuitenkin on, että molempien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös kompromissien tekemistä tavoitteiden välillä.

Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esitys vaikuttaa asetettuihin tavoitteisiin nähden johdonmukaiselta. Siltä osin kuin EU:n veronkiertodirektiivi pakottaa Suomen minimisääntelyn periaatteen mukaisesti kiristämään korkovähennysoikeuden soveltamisalaa, kansallista harkintavaltaa ei ole. Keskeisin veronkiertodirektiivistä tuleva pakottava sääntely koskee muiden kuin konsernin sisäisten lainojen kuten pankkilainojen mukaan ottamista rajoituksen soveltamisalaan. Tällaisiin lainoihin ei pääsääntöisesti liity aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksia ja tällaisten lainakorkojen vähennyskelpoisuuden rajoittamisella voi myös olla haitallista vaikutusta muun muassa yritysten investointeihin, mutta tältä osin kansallista harkintavaltaa ei ole.

Siltä osin kuin veronkiertodirektiivi mahdollistaa kansallisen harkintavallan on johdonmukaista, että tätä harkintavaltaa käytetään siten, että lain soveltamisalasta pyritään rajaamaan ulkopuolelle tilanteet, joihin ei pääsääntöisesti liity aggressiivista verosuunnittelua. Tällä perusteella johdonmukaista on, että nimenomaan muiden kuin konserniyhteyslainojen osalta rajoituksen ulkopuolelle jätetään tällaisten lainojen korot aina 3 miljoonaan euroon asti. Vastaavasti myös rahoitusalaa koskevaa poikkeusta, eräiden infrastruktuurihankkeiden rahoittamista koskevaa poikkeusta sekä muiden kuin vanhojen pankkilainojen poikkeusta voidaan pitää pääsääntöisesti johdonmukaisena. Sen sijaan tasevertailuun perustuvan

poikkeuksen tarkoituksenmukaisuutta ei voida yksiselitteisesti perustella näistä lähtökohdista. Lukuisten poikkeuksien seurauksena lainsäädäntö myös muodostuu huomattavan monimutkaiseksi kokonaisuudeksi.

Toinen vaihtoehto olisi ollut se, että korkovähennysrajoituksen tavoitteeksi olisi otettu veropohjan merkittävä tiivistäminen vieraan pääoman ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen verokohtelua yhtenäistämällä. Vuonna 2014 käyttöönotettuja kansallisia säännöksiä ei kuitenkaan perusteltu tällä näkökulmalla vaan aggressiivisen verosuunnittelun estämisellä. Hallituksen esityksessä otettu lähestymistapa on tässä mielessä linjakas ja vastaa kansallisille säännöksille aiemmin asetettuja tavoitteita. Toisenlaista lähestymistapaa edustaa Ruotsi, jossa veronkiertodirektiivi implementoidaan korkovähennysrajoitusten osalta huomattavasti kireämmin kuin Suomessa. Vastapainoksi Ruotsi alentaa yhteisöverokantaansa kahdessa vaiheessa 22 %:sta 20,6 %:iin vuoteen 2021 mennessä.

Vaikutuksista

Hallituksen esityksessä on käsitelty eri lainsäädäntövaihtoehtojen vaikutuksia poikkeuksellisen kattavalla tavalla sääntelyvaihtoehtokohtaisesti ja eri näkökulmista. Muutoksista aiheutuvia vaikutuksia verotuottoihin voidaan pitää yllättävänkin pieninä. Toisaalta kuten hallituksen esityksessä on useissa kohdin todettu, vaikutusarvioihin liittyy rajoitteita ja epävarmuuksia. Korkovähennysrajoituksilla – kuten muillakin veronvälttämistä estävillä säännöksillä – on myös ennaltaehkäisevä tarkoitus, joten vaikuttavuutta tai sen puutetta ei voida päätellä yksinomaan suorien verotuottovaikutusten perusteella.

Tasevapautussäännös

Hallituksen esityksessä on päädytty ns. tasevapautussäännöksen säilyttämiseen eräin direktiivin vaatimin muutoksin. Tasevapautussäännös poikkeaa muista korkorajoitussääntelyyn sisältyvistä ja nyt ehdotetuista poikkeuksista siinä, että sen soveltamisala on yleinen (ts. ei toimialarajoituksia (vrt. rahoitusalaa koskeva poikkeus) eikä se sisällä lainan käyttötarkoitukseen liittyviä rajoituksia (vrt. infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeus) ja sen kautta on mahdollista vapautua rajoituksista myös siltä osin kuin korot muodostuvat konserniyhteydessä annetun lainan koroista (vrt. itsenäisen yhtiön poikkeus ja vanhojen lainojen siirtämäsäännös).

Tasevapautuksen alkuperäisenä tavoitteena on ollut, että yksittäistä konserniyhtiötä ei ”rangaista” keskitetyn konsernirahoituksen (ts. konsernin emo- tai rahoitusyhtiön antaman lainan) käyttämisestä ulkoisen rahoituksen sijaan. Tavoite on pyritty toteuttamaan ”hypoteettisella” olettamuksella siitä, ettei konsernirahoitusta ole käytetty aggressiivisen verosuunnittelun tarkoituksessa, jos yhtiön oman pääoman suhde taseen loppusummaan on vähintään samalla tasolla kuin koko konsernin. Kääntäen kyse on siitä, että yksittäistä yhtiötä ei

tulisi rangaista siitä, että koko konserni itsessään on velkainen ja konsernissa käytetään keskitettyä rahoitusmallia. Mainittuja tavoitteita voidaan sinällään pitää tarkoituksenmukaisina, vaikkakin niiden saavuttamiseen olisi käytössä muitakin vaihtoehtoja, jotka liittyvät korkovähennysrajoituksen soveltamiseen konsernikohtaisesti eikä yhtiökohtaisesti.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, vaikutusarvioinnissa ei ole mahdollista selvittää, miten tasetestille asetetut tavoitteet ovat täyttyneet. Sen sijaan vaikutusarvioinnin perusteella selvää on, että tasetestin kautta rajoituksista vapautuu merkittävä osa sellaista korkotuloa, joka ilman tasevapautussäännöstä olisi rajoituksen piirissä. Se, missä määrin vapautuksen piirissä olevat tilanteet vastaavat tasevapautussäännökselle asetettuja tilanteita ja missä määrin tasevapautussäännöstä voidaan käyttää verosuunnittelutarkoituksessa, on epäselvää. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että ainakin eräät todennäköisesti jälkimmäiseen kategoriaan kuuluvat tilanteet, on käytännössä rajattu tasevapautussäännöksen ulkopuolelle viimeaikaisessa korkeimman hallinto-oikeuden pääomarahastorakenteita koskevissa päätöksissä.

Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että tasevapautussäännöksen pysyttämisen perusteet ovat samat kuin otettaessa korkovähennysrajoitukset ensi kerran käyttöön vuonna 2014: korkorajoitusten kaikkia vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen ja tasetestiä tarvitaan yllättävien ja epätarkoituksenmukaisten vaikutusten poistamiseksi. Kuten aikaisemminkin, tarkoituksenmukaista on seurata sitä, miten tasevapautussäännös täyttää tavoitteensa ja tarvittaessa reagoida lainsäädäntömuutoksin, jos tasevapautussäännöstä voidaan hyödyntää epätarkoituksenmukaisissa tilanteissa.

Veronkiertodirektiivi edellyttää tasevapautussäännöksen muuttamista siten, että vapautussäännökseen vetoavan yhtiön erillistilinpäätös ja vertailupohjana oleva konsernitilinpäätös laaditaan samoja menetelmiä käyttäen. Hallituksen esityksessä tasevapautussäännökselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta yllättävänä voidaan pitää sitä lainsäädäntöteknistä ratkaisua, että erillistilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen laatimismenetelmien poiketessa toisistaan verovelvollisen tulee muuntaa nimenomaan konsernitilinpäätös vastaamaan erillistilinpäätöstä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa konsernitilinpäätös on laadittu IFRS-tilinpäätöksen mutta erillistase Suomen KPL:n mukaan, erillistaseen muuntaminen IFRS-säännöksen mukaiseksi lienee yleensä yrityksen kannalta tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto kuin koko konsernitaseen muuntaminen KPL:n mukaiseksi. Veronkiertodirektiivin minimisuojaperiaate ei edellytä nyt ehdotetun kaltaista pakottavaa säännöstä siitä, kumpi tilinpäätös on tarvittaessa muunnettava tasavapautussääntöön vedottaessa.

Ystävällisesti

Tomi Viitala