Eduskunnan valtionvarainvaliokunnalle

Lausunto: HE 150/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta.

Korkovähennysrajoitusta koskevan säännöksen uudistaminen on välttämätön toimenpide siitä syystä, että EU on 12.7.2016 antanut direktiivin EU 216/1164, jota voidaan kutsua veron kiertämisen estämistä koskevaksi direktiiviksi. Säännösmuutoksen perusteena ei kuitenkaan ole pelkästään EU-lainsäädäntö, vaan muutoinkin on tarvetta veropohjan tiivistämiseen tällä alueella, joka on keskeistä maastoa kansainvälisen verosuunnittelun kentillä.

Säännöksen taustalla on oman pääoman ja vieraan pääoman tuoton erilainen verokohtelu. Oman pääoman tuotto eli osinko maksetaan verojen jälkeen saadusta yhtiön tulosta, mutta vieraan pääoman perusteella maksettu korko suoritetaan tuloksesta ennen veroja. Toisin sanoen osinkoa ei voi vähentää maksajan verotuksessa, mutta korko voidaan vähentää. Tästä syystä kansainväliset konsernit pyrkivät usein keräämään toimivista yhtiöistään kassavirtaa mieluummin vähennyskelpoisina korkoina kuin vähennyskelvottomina osinkoina. Tämä verosuunnittelullinen pyrkimys johtaa yhtiöiden alikapitalisointeihin eli velkarahan painottamiseen ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen minimoimiseen. Kansainvälisesti toimivat konsernit järjestävät korkovirtansa usein niin, että korko tuloutetaan sellaisessa valtiossa, jossa siitä ei todellisuudessa makseta veroa. Tällainen tilanne ei ole veropoliittisesti tyydyttävä.

Läntisessä maailmassa valtiot ovat vuosikymmeniä pyrkineet estämään kansainvälisten yritysten verosuunnittelua erilaisin alikapitalisointia koskevin sääntelyin. Suomi tuli aivan jälkijunassa, kun meillä vuonna 2014 vihdoin tuli voimaan korkojen vähennysoikeuden rajoittamista koskeva säännös. Itse olin parin vuosikymmenen aikana ollut mukana useissa valtiovarainministeriön työryhmissä, joissa oli esitetty tällaisen verosuunnittelun hillitsemistä koskevia säännöksiä.

Maailman veropiireissä vallitsee verrattain laaja yksimielisyys siitä, että korkojen vähennysoikeutta täytyy jotenkin rajoittaa. Erimielisyyttä syntyy vain siitä, missä määrin vähennysoikeutta rajataan ja millä tekniikalla se tehdään. Suomessa veropoliittisena päälinjana on kolmen vuosikymmenen ajan ollut pyrkimys tiiviiseen veropohjaan ja alhaisiin verokantoihin. Korkojen vähennyskelpoisuuden leikkaaminen tiivistää veropohjaa hyvin tärkeällä alueella. Oikein linjatut rajoitukset lisäävät myös verotuksen neutraalisuutta, kun oman ja vieraan pääoman verotuksellinen asema lähestyvät toisiaan. Ruotsissa tätä seikkaa on korostettu, kun siellä on esitetty korkojen vähennysoikeuden rajoittamista ja samalla yhteisöverokannan painamista 20 prosentin tienoille eli Suomen tasolle.

Korkovähennysrajoitukset estävät aggressiivista verosuunnittelua. Erityisesti OECD ja EU ovat korostaneet rajoitusten tätä ominaisuutta. Alikapitalisoimalla yhtiöitä, voidaan tulosta siirtää nollaverotuksen piiriin korkojen muodossa ja tietenkin kansainvälisesti operoivat konsernit käyttävät tätä verojärjestelmien ominaisuutta hyväksi. BEPS –hankkeen yhtenä tavoitteena on ollut kehittää verotusta niin, että verot maksettaisiin siinä maassa, jossa toiminta tapahtuu. Korkojen vähennyskelpoisuuden rajoittaminen palvelee tätä tarkoitusta, koska oman pääoman tuotto tulee verotetuksi toimintamaassa, mutta vieraan pääoman tuotto jossakin toisessa valtiossa, mikäli yleensä jää verotuksen piiriin.

Korkojen vähennysoikeuden rajoittamista voidaan perustella siinäkin tapauksessa, että koronmaksuun ei liittyisi aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä. Ruotsissa nähdään, että vähennysoikeuden rajoittaminen käytännön maailmassa itse asiassa lähentää oman pääoman ja vieraan pääoman verotusta toisiinsa ja näin ollen lisää verotuksen neutraalisuutta. Kansainvälistyvässä talousmaailmassa korkojen vähennysoikeuden merkittävä rajaaminen on tarpeellista, jos halutaan turvata yhdenkertainen verotus. Myös BEPS-hankkeen lähtökohdat puoltavat tuntuvia rajoituksia vähennysoikeuteen. Suuntauksena on, että verotus tapahtuisi siinä maassa, jossa toimintaa harjoitetaan. Korkojen vähentäminen johtaa juuri siihen, että yritysten tuloa kanavoidaan toimintamaista verovapaisiin finanssiyksiköihin. Näin ollen valtioiden keskinäisiin suhteisiin liittyvät oikeudenmukaisuusnäkökohdat puoltavat korkorajoitussäännöksien olemassaoloa.

Näillä esittämilläni perusteilla pidän tärkeänä, että Suomessakin on riittävän kattavat korkovähennysrajoitukset.

Nykysääntely sisältää tasevapautushuojennuksen, jonka nojalla rajoitusta ei sovelleta, jos verovelvollisen oman pääoman suhde tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku. Tämä sääntö otettiin aikanaan lakiin ajatellen, että tuomittavaa verosuunnittelua ei ollut tapahtunut silloin, kun verovelvollista yhtiötä ei ole konsernin sisällä keinotekoisesti alikapitalisoitu ja korkea velkaisuus johtuu koko konsernin ”luonnollisesta” korkeasta velka-asteesta. Taustalla olivat eräät suomalaiset suurkonsernit, jotka taistelivat noina vuosina raskaan velkataakan alla. Silloin ei haluttu, että verottaja asettaa esteitä noiden yritysten pyrkimyksille taseensa vahvistamiseen. Nyt nämä silloin esimerkkeinä käytetyt yritykset ovat saaneet rahoitusrakenteensa terveelle pohjalle. Teoreettisempi perustelu tasevapautussäännölle oli, että velkaisessa konsernissa korkojen vähentämiseen ei liity torjuttavaa verosuunnittelua, vaan suuret korkomenot johtuvat yksinkertaisesti liiketaloudellisista syistä.

Nyttemmin on osoittautunut, että tasevapautussääntö johtaa monissa tapauksissa siihen, että Suomen veropohja vuotaa. Jotkut suuryritykset pystyvät vähentämään merkittäviä korkomenoja Suomessa niin, että vastaavat korkotulot ulkomailla eivät tule verotuksen piiriin. Toisena tähän liittyvänä ongelmana on, että pääomansijoitusyhtiöt ovat rahastojen kautta muodostaneet verotussyistä velkaisia konserneja, joissa korot vähennetään yritysten toimintamaassa ja tuloutetaan nollaverovaltioissa.

Tasevapautushuojennus monimutkaistaa verotusta ja johtaa keinotekoisiin rakenteisiin, jotka eivät ole liiketaloudellisesti perusteltuja. Tulkintaongelmia on tullut kasapäin esiin sen muutaman vuoden aikana, jona korkovähennysrajoitus on ollut voimassa. Tämäkin seikka on huomionarvoinen vapautussääntöä arvioitaessa, koska oikeusvarmuus ja ennustettavuus ovat tärkeitä hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia. Näillä perusteilla esitän mielipiteenäni, että tasevapautussääntö poistettaisiin niin kuin hallituksen viime keväänä julkaistussa esitysluonnoksessa oli tehty. Säännön poisto johtaisi eräissä harvinaisissa tapauksissa liikaverotukseen, mutta ongelma on vähäinen, koska yhteisöverokantamme on vain 20 prosenttia. EU:n direktiivin pääsäännössä ei ole tasevapautusta, vaan se on sallittu poikkeus ja nyt Suomi on toteuttamassa tuon poikkeuksen. Hallituksen esityksestä ei välity pyrkimys veropohjan tiivistämiseen.

Ruotsissa on menneenä kesänä hyväksytty säännös korkojen vähennysoikeuden rajoittamiseksi. Ruotsissa verolakien valmisteluun on perinteisesti varattu paljon enemmän resursseja kuin Suomessa. Nytkin Ruotsin esitykset vaikuttavat hyvin harkituilta. Sinne ei tule tasevapautussääntöä eikä sitä tarvita Suomessakaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kaksi korkojen vähennyskelvottomuuden rajaa. Konsernin sisäiset korot voitaisiin vähentää aina 500.000 euroon asti ja ulos maksettavat korot 3 miljoonaan euroon saakka. Jos järjestelmään otetaan kaksi eri rajaa, mutkistaa se verotusta merkittävästi. Silloin jouduttaisiin seuraamaan kumpaakin korkotyyppiä vuodesta toiseen. Ruotsissa onkin päädytty yhteen rajaan, joka on noin 500.000 euroa. Pidän Ruotsin ratkaisua järkevänä.

Vielä on esitettävä se kysymys, estääkö korkojen vähennysoikeuden rajoittaminen jollakin tavalla investointeja Suomeen. Ensinnäkin on todettava, että verotustekijä ei ole keskeisessä asemassa, kun yritykset harkitsevat investointejaan. Toiseksi ajattelen niin, että korkojen vähennysoikeuden rajoittaminen johtaa lähinnä siihen, että velkarahoituksen sijasta painotetaan oman pääoman ehtoista rahoitusta.

Keväällä lausunnolla ollut säännösluonnos olisi turvannut Suomen veropohjaa, mutta tämä lopullinen hallituksen esitys ei sitä tee. Lainvalmistelun aikana käsityksenäni esitin, että seurattaisiin Ruotsin esimerkkiä kaikissa olennaisissa kohdissa ja lobbareiden viesteille viitattaisiin kintaalla. Näin ei toimittu.

Helsingissä lokakuun 2. päivänä 2018

Heikki Niskakangas

professori emeritus Aalto-yliopisto