LAUSUNTO

Korkovähennystä koskeva HE-luonnos, VM169:00/2017

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni 19.1.2018 päivätystä korkomenojen vähennysoikeutta koskevaan sääntelyyn ehdotetuista muutoksista sekä lausunnon antamiseen myönnetystä lisäajasta.

Lausunnossa esitän eräitä ehdotettuun uudistukseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä sekä kommentteja pyydettyihin teemoihin. Lisäksi huomioni kohdistuvat ehdotettujen muutosten vaikuttavuuteen, seurantaan ja tarkasteltavan kokonaisuuden jatkokehittämiseen sekä muutosten aikatauluun. Toivon kohteliaasti valtiovarainministeriötä ottamaan kommenttini huomioon tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa.

Uudistuksen lähtökohdat

Ehdotetut muutokset perustuvat esityksen mukaan osittain sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun direktiiviin (EU) 2016/1164. Ehdotuksella on siten vahva kytkentä kansainvälisen verotuksen viimeaikaiseen kehitykseen sekä OECD:n BEPS toimenpidesuunnitelmaan. Näistä lähtökohdista ehdotettua muutosta voidaan pitää tärkeänä ja kannatettavana.

Ehdotettujen muutosten direktiivitausta vaikuttaa merkittävästi kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraan implementoitavien säännösten sisällön sekä voimaantulon aikataulun suhteen. Ehdotettujen lakien esitetään tulevan voimaan direktiivin mukaisesti vuoden 2019 alusta. Se, että lakeja on määrä soveltaa ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa, tarkoittanee sitä, että säännöksiä sovelletaan niihin jatkettuihin ja murrettuihin tilikausiin, jotka ovat jo alkaneet (esimerkiksi 1.2.-31.1.2019).

Luonnoksessa ehdotetaan korkojen vähentämistä koskevan rajoituksen soveltamisalaa laajennettavaksi monin tavoin. Muutokset liittyvät muun muassa rajoituksen soveltamiseen henkilökohtaiseen ja maatalouden tulolähteisiin kuuluvien korkomenojen vähentämiseen mukaan lukien jatkossa myös kiinteistötoimialan ja rahoitusalan yritysten korkojen vähentämisen rajoittaminen. Laaja-alaisen muutoksen keskeiset ongelmat liittyvät verotuksen ennakoitavuuteen. Muutosten vaikutusarviointia ei ole ehdotuksen mukaan voitu tehdä kattavasti. Lisäksi esimerkiksi yleisesti esitetyt arviot korkotason noususta voivat kasvattaa muutosten vaikutuksia verovelvollisyhtiöiden verotukseen ja talouteen merkittävästi. Tätä taustaa vasten hallituksen esityksessä mainittu verotulojen muutokseen vaikuttaa moni tekijä, joita ei ehdotusta laadittaessa ole voitu ottaa huomioon.

Ehdotettuun muutokseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä

Ehdotettu muutos perustuu direktiivin implementointiin. Direktiivin lähtökohtana on veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistaminen. Mainittu tavoite on yleisesti kannatettava. Direktiivissä sääntelyn vähimmäistaso on ensi kertaa asetettu siten, että sen ylittävät lainsäädäntötoimet ovat verotusta kiristäviä ja siten edellytysten täyttyessä verovelvollisyhtiöiden edun vastaisia. Ehdotetut säännökset ja erityisesti EVL 18 a §, johon ehdotuksen mukaan tuloverolaissa ja laissa maatalouden tuloverosta on määrä viitata, ovat kuitenkin poikkeussäännöksiä suhteessa pääsääntöön. Pääsäännön mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot (EVL 7 §) sekä edelleen vähennyskelpoisia ovat elinkeinotoiminnasta johtuneen velan korot (EVL 18.1 § 2 k.).

EVL 18 a §:n poikkeussäännöksen muuttamista on perusteltua tarkastella seuraavista lähtökohdista:

1. mitä perusteita on esitetty kansallisen säännöksen muuttamiseksi sen voimassaoloaikana ennen direktiiviä ja sen implementointia?
2. mitä muutoksia direktiivin vähimmäisvaatimustaso edellyttää tehtäväksi kansalliseen säännökseen implementointivaiheessa?
3. miltä osin jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta rajata soveltamisalan ulkopuolelle erityisiä tilanteita ei ehdoteta HE-luonnoksessa tehtäväksi säännökseen ja millä perusteilla?
4. esitetäänkö luonnoksessa muita verotusta kiristäviä muutoksia tehtäväksi ja millä perusteilla?

Ensimmäisen kysymyksen osalta voidaan todeta, että Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkimuksen ”Responses to an Interest Barrier: Empirical Evidence VATT Working Papers 90” tekijöiden mukaan yritysten ei havaittu muuttaneen korkovähennysrajoituksen vuoksi käyttäytymistään rajoituksen kiertämismielessä eivätkä tekijät havainneet uudistuksella olleen mitään haitallisia vaikutuksia (tiedote 27.6.2017). Merkittävä uudistus aiheutti luonnollisesti tarpeen hakea ennakkoratkaisuja tulkintakysymyksiin, joita koskevia valituksia KHO on ratkaissut ja osin julkaissut viimeksi 10.1.2018. Eduskunta oli lausumassaan edellyttänyt valtiovarainministeriön seuraavan lainmuutoksen vaikutuksia ja edellyttänyt ministeriötä arvioimaan lain kehittämistarpeita saadun tiedon ja elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän työn perusteella. Työryhmä esitti muistiossaan kokovähennysoikeuden rajoitussäännösten laajentamista koskemaan tuloverolain mukaan verotettavaan muun toiminnan tulolähteeseen (VM:n julkaisuja 16/2013). HE-luonnoksessa ei esitetä nykytilaa koskevaa kritiikkiä, johon ehdotetut muutokset perustuisivat.

Toisen kysymyksen osalta voidaan todeta, että direktiivi edellyttää rajoitussäännösten soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia verovelvollisia, jotka ovat yhteisöverovelvollisia yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa. Direktiivi koskee ehdotuksen mukaan laajasti erilaisia korkona pidettäviä ja sitä vastaavia suorituksia. Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 24) on esitetty havainnollisen taulukon avulla kuvattu direktiivin

sääntelyn sisältö verrattuna nykyiseen kansallisen sääntelyn sisältöön. Neljän pakollisen minimisääntelyehdonohella mainitaan ja kuvataan kahdeksan kansallista päätöksentekoa koskevaa mahdollista poikkeusta. Informatiivisesta taulukosta tulisi laatia myös versio, johon merkitään luonnoksessa esitetyt kansallista pätöksentekoa koskevat poikkeukset. Tällä tavoin tulisi selkeämmin havainnollistetuksi esitetty verotusta kansallisella päätöksenteolla kiristävä linja.

Mainittujen poikkeusten vuoksi kysymyksiä 3 ja 4 on perusteltua tarkastella yksityiskohtaisemmin. Tarkastelun lähtökohtana on jäljempänä se, että tilanteissa, joissa direktiivi antaa mahdollisuuden valita, tulisi lievimmästä vaihtoehdosta poiketa verotusta kiristävään suuntaan vain perustellusta syystä. Direktiivin ehdottomia vaatimuksia tiukemmat lainsäädäntömuutokset voidaan nähdä ongelmallisina ennakoitavuuden, oikeusturvan ja jopa taannehtivan verolainsäädännön näkökulmasta (esimerkkeinä edellä mainittu voimaantulo sekä ennen 17.6.2016 otettuja lainoja koskevan poikkeuksen käyttämättä jättäminen).

Ongelmana voidaan pitää myös sitä, että aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämistä koskevien käytäntöjen käsitteitä ole määritelty tarkemmin poikkeussäännöksen soveltamisen perusteena. Yksi tapa olisi säätää direktiivin mahdollistamat poikkeukset kansalliseen lainsäädännön osaksi ja kirjoittaa vapaaehtoisia poikkeuksia koskevien säännösten osalta lainsäätäjän tahto hallituksen esityksessä niin selkeästi esiin, että esimerkiksi VML 28 §:n soveltamiselle olisi ilmeisissä veronkiertotapauksissa olemassa vahva tulkintaperusta.

Muita näkökohtia, jotka tulisi ottaa huomioon yleisesti kysymyksiin 3 ja 4 vastattaessa, ovat suomalaisten yritysten kansainvälinen kilpailukyky ja Suomen asema yrityksille houkuttelevana sijoituspaikkana verokilpaillussa EU:ssa ja kansainvälisesti laajemminkin. Globaalin talouden muutostekijöinä ovat olleet esillä lisäksi ainakin yleisesti nousevaksi ennakoitu korkotaso sekä kansainvälisen kauppapolitiikan kiristyminen.

Hallituksen esitysluonnoksessa on avoimesti esitetty vaikuttavuusarvioinnin perusteet sekä sitä koskevat puutteet ja ongelmat. Tämä esiin kirjoitettu seikka – kuten luonnos ja sen kirjoitusasu muutoinkin – ansaitsee erityiskiitoksen. Samalla siihen perustuen voidaan kuitenkin esittää lisäargumentti, jonka mukaan ei ole syytä edetä vähimmäistasoa laajempiin muutoksiin ja veronkiristyksiin, mikäli muutoksen vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa kattavasti arvioida.

Lausuntopyynnössä erityisesti toivotut kannanotot

Valtiovarainministeriön esittämässä lausuntopyynnössä toivotaan kannanottoja erityisesti koskien korkorajoitussäännöksen tasevapautussäännöstä sekä euromääräisiä rajoja koskevia ehdotuksia. Edellä esitetyn periaatteellisten kysymysten perusteella kommentit ovat seuraavat:

<u>Tasevapautussäännös</u>

Voimassa olevan korkojen vähentämistä rajoittavan EVL 18 a §:n tulkinnassa juuri ns. tasevapautussäännöksen soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä on kertynyt nopeasti.

Viimeisin korkeimman hallinto-oikeuden aihepiiriä koskeva vuosikirjaratkaisu on KHO 2018:2 (äänestys 4-1). Sen kanssa samana päivänä annettiin julkaisematon ratkaisu KHO 10.1.2018 taltio 65. Molemmissa ratkaisuissaan KHO hylkäsi verovelvollisen valituksen eikä muuttanut KVL:n ratkaisua (luonnoksessakin mainitut ennakkoratkaisut KVL 15/2017 ja KVL 42/2017).

Mainituissa ja eräissä aiemmissa ratkaisuissa KHO on pitänyt verovelvollisen esittämää konsernitasetta tasetta alakonsernin taseena, johon erillisyhtiön tasetta vertaamalla ei voida lainsäätäjän tarkoituksen mukaan (HE 146/2012) vapautua korkorajoitussäännöksen soveltamisesta. Tulkintaongelma on siis noussut toistuvasti esiin ja verovelvolliset ovat vedonneet kuntakonsernia koskevaan, lainvoimaiseen ennakkoratkaisuun KVL 10/2014.

Ennakkoratkaisuja koskevan muutoksenhakuun pohjautuvan oikeuskäytännön vuoksi tasevapautussäännöksestä luopumista ei voitane pitää ongelmattomana. Kertyneeseen oikeuskäytäntöön perustuen on mahdollista tehdä johtopäätös, jonka mukaan tulkinnalliset kysymykset ovat saaneet keskeisiltä osin ratkaisunsa. Toisaalta lainsäätäjä voi määritellä soveltamisedellytykset tarkemmin säännöksiä muutettaessa. Edellytyksenä on tosin myös, että direktiivin yhteydessä esitetyt kirjanpidollista käsittelyä koskevat vaatimukset voidaan nivoa toimivalla tavalla kansalliseen järjestelmään.

Lisäksi olisi mahdollista edelleen selvittää, missä määrin tasevapautussäännöstä sovelletaan nykysäännösten perusteella verotuskäytännössä ilman, että asiasta syntyy tulkintaerimielisyyksiä ja oikeuskäytäntöä. Näin saatu informaatio voi osaltaan auttaa johtopäätöstentekemistä.

<u>Euromääräiset rajat</u>

Euromääräiset rajat voivat olla esitetyn kaltaiset. Kun aikaisempaan EVL 18 a §:n säännökseen ei ole esitetty muutoksia aiemmin etuyhteyslainojen korkojen osalta tämän olisi perusteltua. Samalla muita kiristyksiä tulisi kuitenkin välttää (ks. esimerkiksi edellä esitetty tasevapautusta koskien). Samalla on syytä tarkastella muita korkoja (ja rahoituskustannuksia) koskevaa muutosta. Onko perustetta jättää käyttämättä ns. safe harbour –poikkeuksen mahdollisuus?

Yhteenveto

Hallituksen esitys –luonnos kattaa direktiivin vähimmäistason. Siinä ei esitetä otettavaksi huomioon direktiivissä mainittuja vapaaehtoisia poikkeuksia, joiden perusteella rajoituksen ulkopuolelle voitaisiin jättää useita kiristäviä elementtejä ja lieventää näin direktiivin aiheuttamaa verotuksen kiristymistä. Tältä osin ehdotettua muutosta voidaan pitää ennakoimattomana, sillä voimassa olevaa EVL 18 a §:n säännöksen taloudellisia ja toimintaa ohjaavia vaikutuksia on pidetty onnistuneina. Säännöksen tulkinnallisuus on aiheuttanut jonkin verran ennakkoratkaisujen ja muutoksenhaun tarvetta, mutta esimerkiksi elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä esitti ainoastaan soveltamisalan laajentamista tuloverolain mukaiseen muun toiminnan tulon verotukseen.

Edellä esitetty avaa keskeisen ongelman, joka syntyy poliittisen argumentaation ja oikeudellisen analyysin välillä. Sinänsä valtiovarainministeriössä laadittu esitys on laadukas yritys kuroa tämä näin syntyvä ero umpeen. Poliittisesti hyväksyttävä tavoite on kuitenkin valmisteltu ja saatettu EU-tasolla direktiivitasolle siinä määrin nopeasti ja viimeistelystä tinkien, että oikeudellisesti implementointivaiheeseen liittyy merkittäviä ongelmia. Olen pyrkinyt nostamaan niitä esiin edellä periaatteellisen tason tarkastelussa. Veron kiertämisen estäminen kaikkiin vieraan pääoman menoihin kohdistuvana vähennysrajoituksena ilman että yksilöidään, mitä veronkiertämistä koskevat käytännöt ovat, on lähtökohdiltaan ongelmallinen – jopa kestämätön.

Lopuksi voidaan tarkastella asiaa myös mahdollisen jatkokehityksen näkökuomasta. Mikäli tässä vaiheessa poliittinen paine ei mahdollista vapaaehtoisten poikkeamien säätämistä, lienee selvää, että myöhemmin lainsäädännön muuttaminen sallivampaan suuntaan on mahdotonta nykyisenkaltaisessa poliittisessa ilmapiirissä. Yksikään poliittinen taho ei voi eikä halua leimautua poliittisen vastapuolen avauksissa ja median vastakkain asettelevissa otsikoissa ”veronkiertäjien tukijaksi”. Sen sijaan seurantaan ja sen perusteella tehtäviin johtopäätöksiin perustuen verotuksen kiristäminen olisi edelleen jatkossakin mahdollista, mikä tukee etenemistä pienemmin askelin sallittuja poikkeuksia hyödyntäen.

Edellä esitetyn nojalla ei liene perusteltua kulkea kansainvälisesti veronkiristysten eturintamassa ja viestiä siitä vähimmäistasoa kireämmin muutoksin, jos ne eivät ole tarkoin kohdennettuja ja selkeästi perusteltuja. Hyvä tapa voisi olla pienten askelten politiikka sekä muutoksille asetettu seuranta, jonka perusteella on valmius tehdä korjausliikkeitä. Näin toimittiin alkuperäisen EVL 18 a §:n säätämisvaiheessa, kuten hallituksen esitykseen tuolloin kirjattiin (HE 146/2012).

Tampereella 2.3.2018

Juha Lindgren
professori, ma.
vero-oikeus
Vaasan yliopisto