Reijo Knuutinen

LAUSUNTO

19.11.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asia: HE 211/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta

1 Johdanto

Hallituksen esityksessä 211/2021 ehdotetaan muutettavaksi niitä elinkeinotuloverolain korkovähennysrajoitussäännöksiä, jotka koskevat tasevertailuun perustuvaa poikkeusta ja infrastruktuuri-hankkeita koskevaa poikkeusta. Lisäksi ehdotetaan eräitä säännöksiä, jotka koskevat tulolähdejaon poistamisen johdosta vähentämättä jääneitä nettokorkomenoja.

(1)

Tasevertailuun perustuvan poikkeussääntelyä ehdotetaan *tiukennettaviksi* siten, että poikkeuksen hyödyntämistä rajoitettaisiin tilanteessa, jossa merkittävän osuuden omistava taho on rahoittanut konsernia. Tällaisessa tilanteessa konsernitasetta oikaistaisiin siten, että osuudenomistajalta olevaa velkaa pidettäisiin tasevertailua tehtäessä omana pääomana. Merkittävänä omistusosuutena pidettäisiin 10 prosenttia. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöstä siitä, että tasevertailuun otettavien verovelvollisen tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen tulisi olla tilintarkastettuja.

(2)

Pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita koskevien säännösten soveltamisalaa ehdotetaan *laajennettavaksi*: korkovähennysoikeuden rajoitusta ei sovellettaisi julkisiin infrastruktuuriyhteisöihin, jotka vastaavat julkisen infrastruktuurin toteuttamisesta tai ylläpidosta.

(3)

Edelleen korkovähennysrajoitusta koskevaan pykälään ehdotetaan *täsmennystä* siitä, että yhteisöt, joilta vuoden 2020 alusta voimaan tulleessa tulolähdejaon uudistuksessa poistettiin muun toiminnan tulolähde, voisivat tulevina vuosina vähentää elinkeinotoiminnan tulolähteessä verovuonna 2019 kertyneet muun toiminnan tulolähteen korkovähennysrajoitusta koskevan säännöksen vuoksi vähentämättä jääneet vähennyskelvottomat nettokorkomenot vastaavasti kuin nykyisen sääntelyn mukaan aiempien vuosien nettokorkomenoja voidaan vähentää saman tulolähteen sisällä. Lisäksi säädettäisiin infrastruktuuripoikkeuksen soveltamisalaan kuuluville yhtiöille mahdollisuus vähentää ennen vuotta 2020 syntyneet vähennyskelvottomat nettokorko-menot vuosina 2020–2022.

Olen tutustunut hallituksen esitykseen ja lausun erityisesti tasevertailua koskevan asiakokonaisuuden (edellä kohta 1) osalta kunnioittavasti seuraavaa:

2 Rahoitus ja verosuunnittelu

Tuloverojärjestelmä niin Suomessa kuin yleisesti muuallakin perustuu nettovoittojen (tai nettotulojen) verottamiseen. Korot rinnastetaan järjestelmässä kuluihin, eli ne ovat lähtökohtaisesti tuloverotuksessa vähennyskelpoisia. Suomessa korkomenot ovat historiallisesti olleet vieläpä erityisen laajasti vähennyskelpoisia.

Omalla ja vieraalla pääomalla on rahoituksessa erilainen rooli, mutta silloin kun kysymyksessä on konsernin sisäinen (tai muiden lähiyhtiöiden välinen) rahoitus, pääomamuotojen erilainen rooli menettää merkitystään. Oman ja vieraan pääoman erot ovat rahoitusinstrumenttien (pääomalainat, perpetuaalilainat, etuosakkeet jne.) kehityksen myötä liudentuneet. Viime kädessä omaa ja vierasta pääomaa erottaa toisistaan parhaiten rahoituksen riskitaso, mutta paradoksaalista asiassa on se, että esimerkiksi konsernin sisäisissä rahoitustilanteissa pääomamuodon valinta ei useinkaan tähän riskiin vaikuta.

Toisaalta kuitenkin omaa ja vieraan pääomaa verotetaan eri tavoin. Korot ovat vähennyskelpoisia, mutta osingot eivät. Tästä syystä kansainvälisessä verosuunnittelussa on jo pitkään hyödynnetty velkaa tai jopa ylimitoitettua velkainstrumenttien käyttöä sisäisissä rahoitussuhteissa. Rahoitusmuodon valinnalla tällaisissa sisäisissä rahoitussuhteissa onkin ollut merkitystä nimenomaan verotuksessa.

Monissa muissa valtioissa onkin jo pitkään ollut erilaisia säännöksiä, jotka suoraan tai epäsuorasti rajoittavat sen tyyppistä verosuunnittelua, jolla vieraan pääoman rahoituksen muotoa ja korkoa hyväksikäyttäen liiketoiminnan voittoa siirtyisi verotusalueen ulkopuolelle. Suomessa tällainen sääntely toteutettiin verraten myöhään: korkorajoitussäännöstä on sovellettu ensimmäisen kerran vuodelta 2014 toimitettavassa verotuksessa.

Vaikka useiden eri valtioiden järjestelmissä on ollut alikapitalisaatiotilanteita (vieraan pääoman ylisuuri hyödyntäminen verotuksellisista syistä) koskevaa sääntelyä, niin edelleen OECD:n ja G20-valtioiden BEPS-hankkeen yhteydessä todettiin, että lähiyhtiöille ja kolmansille tahoille maksettujen korkosuoritusten hyödyntäminen on eräs yksinkertaisimmista verosuunnittelukeinoista, joita hyödynnetään kansainvälisessä voittojen siirrossa.[1] Toisaalta niin BEPS-hankkeen puitteissa kuin yleisemminkin ollaan kuitenkin lähtökohtaisesti varsin yksimielisiä siitä, että voitoista pitää maksaa verot siihen valtioon, jossa se on tehty.

[1] Action 4: 2015 Final Report: Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, s. 15: ""The use of third party and related party interest is perhaps one of the most simple of the profit-shifting techniques available in international tax planning. The fluidity and fungibility of money makes it a relatively simple exercise to adjust the mix of debt and equity in a controlled entity."

3 Sääntelyn ongelmista

Oikeudellisen sääntelyn yksi yleinen ongelma on se, miten toteuttaa sääntely siten, että se koskee sitä tapausten piiriä, jota tavoitellaan, mutta ei tarpeettomasti tätä laajemmin. Korot ovat merkittävä verosuunnitteluväline, ja niitä koskevan vähennysoikeuden rajoittaminen on perusteltua. Samalla sääntelyssä tulisi huolehtia siitä, että korkojen vähentämistä ei tarpeettomasti rajoiteta sellaisissa tilanteissa, joissa kysymys ei ole aggressiivisesta verosuunnittelusta.

Suomen korkovähennysrajoituksessa on ollut niin sanottu tasevapautussäännös, jonka mukaan korkojen vähennysoikeutta ei rajoiteta, mikäli verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että sen oman pääoman suhde vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa. Tälle vertailumenettelylle on olemassa selkeät rahoitusteoreettiset ja veroteoreettiset perusteet. Menettelyllä nimenomaan tavoitellaan sitä, että korot ovat vähennettävissä sellaisissa tilanteissa, kun kysymys konsernitasoisesti tarkastellen on aidosta velkaantumisesta.

Tasevapautussäännöksen soveltamiseen erityisesti rahastorakenteissa on liittynyt kuitenkin tulkintakysymyksiä ja asiasta on jonkin verran myös oikeuskäytäntöä. Erityisiä kysymyksiä on liittynyt siihen, millä tavoin erilaisissa pääomasijoitusrakenteissa voidaan hyödyntää korkorajoituksen tasevapautussäännöstä.

4 Lausuntokierros ja palaute

Hallituksen esityksessä käsitellään myös lausuntokierrokselta saatua palautetta. Yllättävää ei ole, että se on tällaisessa asiassa ollut varsin ristiriitaista.

Joissakin lausunnoissa tuotiin esille se, että tasevapautuksen poistaminen kokonaan olisi tarkoituksenmukaisin ja tehokkain toimenpide verovälttelyn vähentämiseksi: ehdotettujen muutosten ei nähdä poistavan niitä ongelmia, joita liittyy tasevapautuksen hyödyntämiseen erityisesti pääomasijoitusrakenteissa. Eräissä lausunnoissa tuotiin esille se, että ehdotetut muutokset tulevat monimutkaistamaan jo nykyäänkin monimutkaista ja monelta osin tulkinnanvaraista korkorajoitussääntelyä, mikä tulee aiheuttamaan hallinnollista taakkaa sekä verovelvollisille että Verohallinnolle.

Useissa lausunnoissa pidettiin ehdotettua 10 prosentin omistusrajaa liian tiukkana ja esitettiin korkeampaa omistusrajaa. Lausunnoissa viitattiin siihen, että sääntely osuisi tahattomasti myös sellaisiin kotimaisiin omistustilanteisiin, joihin sen ei haluta kohdistuvan (esimerkiksi suomalaisten eläkeyhtiöiden omistukset julkisesti noteeratuissa yhtiöissä). Toisaalta eräissä lausunnoissa 10 prosentin omistusraja nähtiin puolestaan aivan liian korkeana, jotta se toimisi aggressiivista verosuunnittelua estävällä tavalla.

5 Arvioni esityksestä tasevertailua koskevilta osin

Tasevertailuun perustuvan poikkeuksen soveltamisedellytyksiä ehdotetaan nyt tiukennettavaksi siten, että poikkeuksen hyödyntämistä rajoitettaisiin tilanteessa, jossa merkittävän osuuden (vähintään 10 %) omistava taho on velkarahoittanut konsernia. Tällaisessa tilanteessa konsernitasetta oikaistaisiin siten, että osuudenomistajalta saatua velkaa pidettäisiin tasevertailua tehtäessä omana pääomana. Kun lähdetään siitä, että liiketoiminnan voitoista tulee maksaa veroa siinä valtiossa, jossa voitot tehdään, ja että tämän tavoitteen toteutumisen esteenä ei tulisi olla mahdollisuus vesittää se vieraan pääoman ja korkojen muotoa hyödyntämillä, niin *esitys on kannatettava*.

Samalla tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon näkökohdat siitä, että uusitun sääntelyn ei tulisi ainakaan kohtuuttomasti olla haitaksi sellaisissa tilanteissa, jossa suhteellisen suuri velkarahoitus on järjestetty muista kuin verotuksellisista syistä. Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt ovat kiinnittäneet huomiota mm. siihen, että 10 % raja merkittävää omistusosuutta arvioitaessa olisi liian alhainen ja voisi olla haitaksi eräissä sellaisissa tilanteissa, joissa korkoja maksettaisiin kotimaisille eläkeyhtiöille ja valtio-omistajalle. Mielestäni tämä on relevantti näkökohta, ja rajaa on tästä näkökulmasta tarkastellen syytä harkita, jotta sääntelyn kiristys ei osuisi tarpeettomasti väärään paikkaan.

Esityksessä (s. 5) on todettu, että koron vähennyskelpoisuutta arvioitaessa voidaan soveltaa myös verotusmenettelylain 28 §:n säännöstä veron kiertämisestä. Etenkin tällaisissa ja muissa vastaavissa tilanteissa, joissa jokin verosuunnitteluilmiö on jo tunnettu, on verotuksen ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta parempi, että verosuunnittelun rajat pyritään asettamaan täsmällisemmällä erityissääntelyllä sen asemasta, että erilaisia rajatapauksia jälkikäteen arvioitaisiin yleislausekkeen suomilla valtuuksilla. Toisaalta erityissääntelyn ongelmana on ollut usein se, että keksitään jokin keino sen kiertämiseksi, jolloin on lähtökohtaisesti perusteltua, että sellaisessa poikkeustilanteessa yleislausekkeen käyttöönottoa ei ole myöskään poissuljettu.

Helsingissä 19.11.2021

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu