Olli Ropponen, ETLA 21.11.2021

Asia: HE 211/2021 vp

Lausuntopyyntö aiheesta hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta

Lausunto koskien hallituksen esitystä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta.

1. Yleisiä näkökohtia

Monikansallisten yritysten voitonsiirto matalan verotuksen maihin on hyvin tunnettu asia (katso esimerkiksi Heckemeyer ja Overesch 2017 ja Beer, De Mooij ja Liu 2020). Samoin ovat sen aiheuttamat haitalliset vaikutukset, joiden vuoksi voitonsiirtoa on katsottu tarpeelliseksi rajoittaa.

Yksi keskeinen tunnistettu yritysten voitonsiirtokanava perustuu konsernin sisäisiin lainoihin ja näihin liittyvien korkojen vähennyskelpoisuuteen (esimerkiksi Huizinga, Laeven ja Nicodeme 2008). Tällaista (velan avulla tapahtuvaa) voitonsiirtoa on pyritty suitsimaan ottamalla käyttöön korkojen vähennysoikeutta rajoittavia säännöksiä.

Taloustieteellinen kirjallisuus on tunnistanut korkovähennysrajoituksilla sekä hyötyjä että haittoja. Näiden on toisaalta havaittu pienentävän yritysten velkaisuuksia ja korkomenoja, mikä on linjassa rajoitusten tavoitteiden kanssa. Toisaalta niillä on havaittu myös haitallisia ei-toivottuja vaikutuksia, joista yksi on niiden negatiivinen vaikutus investointeihin. Lisäksi järjestelmän monimutkaisuuden lisääntyessä sekä verottajan että yritysten hallinnolliset kustannukset kasvavat. Korkovähennysrajoitteen on tunnistettu myös lisäävän yritysten konkurssiriskiä matalasuhdanteessa, koska voittoihin (EBITD) perustuva rajoite muodostuu kireämmäksi tällaisena aikana, jolloin yritysten voitot ovat matalat. (Ropponen 2021)

Tutkimuksen Harju, Kauppinen ja Ropponen (2017) perusteella suomalaisten monikansallisiin konserneihin kuuluvien yritysten korkomenot pienenivät Suomessa vuoden 2014 alusta sovelletun korkovähennysrajoituksen seurauksena. Velan avulla harjoitetun voitonsiirron ei tutkimuksessa havaittu siirtyvän siirtohinnoittelun puolelle. Olemassa olevien yritysten osalta ei myöskään havaittu reaalisia muutoksia. Koska tutkimuksessa tarkasteltiin reaalisten vaikutusten osalta vain toiminnassa olevia yrityksiä, sen perusteella ei voida päätellä rajoituksen vaikutusta uuden taloudellisen toiminnan vähenemisen suuruuteen. Investointikannusteeseen korkovähennysrajoituksella on verotusta kiristävänä elementtinä negatiivinen vaikutus, mutta sen suuruudesta ei ole suomalaisen aineiston perusteella tehtyä tutkimusta. Kansainvälisessä kirjallisuudessa investointien pieneneminen korkovähennysrajoitusten seurauksena on kuitenkin selkeästi tunnistettu asia (Buettner, Overesch ja Wamser 2018, Merlo, Riedel ja Wamser 2019).

Korkovähennysrajoituksen hyötyjen ja haittojen ja tätä kautta rajoitteen onnistumisen kannalta yksi keskeinen näkökohta liittyy siihen, missä määrin rajoite kohdistuu nimenomaan voitonsiirtoon ja missä määrin yritysten normaaliin taloudelliseen toimintaan, johon ne eivät lähtökohtaisesti pyri kohdistumaan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi korkovähennysrajoitussäännöksiä liittyen 1) tasevapautukseen perustuvaan poikkeukseen sekä 2) infrastruktuurihankkeisiin. Lisäksi esityksessä pyritään huomioimaan 3) vähentämättä jääneitä vähennyskelvottomia nettokorkomenoja.

2. Korkovähennysrajoituksen tasevapautus

Korkojen vähennysoikeuden rajoittamisen keskeinen hankaluus piilee siinä, että rajoite kohdistuu voitonsiirron lisäksi myös yritysten normaaliin liiketoimintaan liittyviin korkomenoihin, mistä puolestaan aiheutuu haittaa yrityksille. Tästä syystä luonteva lähtökohta korkojen vähennysoikeuden rajoittamiseen liittyvän tasevapautuksen pohdintaan ovat kaksi mahdollista ääripäätä: korkomenojen vähennysoikeuden kieltäminen kokonaan tai korkomenojen täysi vähennysoikeus. Ensimmäinen aiheuttaisi suurta haittaa yritysten normaalille liiketoiminnalle, toisella ei puolestaan onnistuttaisi suitsimaan voitonsiirtoa. Suomessa, kuten valtaosassa muissakin maissa on valittu näiden ääripäiden väliltä korkovähennysoikeuden osittainen rajoittaminen. Tällä valinnalla pyritään samaan aikaan sekä suitsimaan voitonsiirtoa että olemaan aiheuttamatta suurta haittaa yritystoiminnan edellytyksille.

Nykyinen korkojen vähennysoikeutta rajoittava lainsäädäntö pyrkii huomioimaan yritysten voitonsiirtoon liittyviä olosuhteita. Tästä syystä siihen liittyy useita erilaisia poikkeuksia. Poikkeama korkojen täydellisestä vähennyskelvottomuudesta on perusteltua erityisesti silloin, kun rajoitteella muutoin osuttaisiin laajasti taloudelliseen toimintaan. Alla on lueteltu joitain nykyisen rajoitteen poikkeamia verrattuna tilanteeseen, jossa yrityksillä ei olisi korkojen vähennysoikeutta lainkaan.

- Itsenäiset yritykset suljettu pois rajoitteen piiristä
    - Tällaiset yritykset eivät ole lähtökohtaisesti alttiita maan rajat ylittävälle voitonsiirrolle.
- De Minimis -sääntö
    - Pienet korkomenot eivät ole lähtökohtaisesti kovin suuri vaara voitonsiirron näkökulmasta. Pienille yrityksille aiheutuisi rajoitteesta myös suhteellisesti suuria hallinnollisia kustannuksia.
- Voittoon perustuva raja (25 % x EBITD; ml. konserniavustukset)
    - Suuremmalla yrityksellä on enemmän normaaliin liiketoimintaan liittyviä korkomenoja, mistä syystä sellaiselle sallitaan suuremmat vähennyskelpoiset korkomenot kuin pienemmälle.
- Rahoitusala jätetty rajoituksen ulkopuolelle
    - Korkovähennysrajoitus aiheuttaisi huomattavaa haittaa rahoitusalan taloudelliselle toiminnalle, koska alan toiminta perustuu keskeisesti juuri korkoihin, joihin rajoite kohdistuu.
- Tasevapautus
    - Yrityksen hyvin velkainen taserakenne viittaa suurempaan velan avulla harjoitetun voitonsiirron todennäköisyyteen. Tasevapautus pyrkii poistamaan rajoituksen piiristä yrityksiä, jotka ovat epätodennäköisemmin mukana velan avulla tapahtuvassa voitonsiirrossa kuin velkaisemmat yritykset. Näiden osalta rajoite osuisi muuten suurelta osin niiden normaaliin liiketoimintaan.

Jokaisella yllä luetellulla poikkeamalla on oma perustelunsa ja roolinsa korkojen vähennysoikeuden rajoittamiseen liittyvässä sääntelyssä. Näin on tilanne myös tasevapautuksen kohdalla, joka vaikuttaa olevan lähtökohtaisesti perusteltu siinä tapauksessa, jos korkovähennysrajoituksen pyrkimyksenä on pienentää voitonsiirtoa.

Huolimatta siitä, että tasevapautuksen rooli vaikuttaa perustellulta, esitys tuo hyvin esille tasevertailuun liittyviä lain tulkinnan mukanaan tuomia ongelmia, erityisesti pääomasijoitusten ja rahastojen kohdalla. Keskeisen hankaluuden tasevapautuksessa muodostaa vertailukelpoisen konsernitaseen määrittäminen ja erityisesti se, milloin on kyseessä konsernin tase ja milloin alakonsernin tase. Lisäksi rajankäynti vertailukelpoisen konsernitaseen määrittelyssä herättää kysymyksen siitä, voiko tämä raja olla yritysten tai siihen liittyvien tahojen toimesta manipuloitavissa. Tämä ei ole voitonsiirron suitsimisen näkökulmasta toivottavaa.

Keskeinen esityksen tarjoama muutos on tietynlaisen velan (sellaisen, joka vähintään 10 prosenttia omistavalta taholta) tulkitseminen omaksi pääomaksi tasevertailussa konsernin taseessa. Tämä pienentää entisestään mahdollisuuksia voitonsiirtoon, mutta samalla kohdistaa rajoitteen aiempaa enemmän sellaisille yrityksille, joiden

todennäköisyys voitonsiirtoon on muita pienempää. Lisähuomiona mainittakoon, että sekä verotuottomuutokset että yritysten määrä, joihin muutos kohdistuu, ovat kumpikin melko pieniä. On kuitenkin tärkeää, että Suomen verotuottoja turvataan pääomasijoituksiin ja rahastoihin liittyvien rakenteiden kautta tapahtuvalta voitonsiirrolta myös tulevaisuutta silmällä pitäen.

Esityksessä erityistä huomiota kiinnittää siinä esille tuotu hallituksen kirjaus, jossa pohditaan sitä, onko nykyinen korkorajoitus- ja veronkierronsäännöstö riittävän tehokas keino estämään verotettavan tulon siirtäminen Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Kiinnostava kysymys vähintään mainitun pohdinnan rinnalla olisi pohdinta siitä, onnistuuko korkorajoitus- ja veronkiertosäännöstö tehtävässään samaan aikaan sekä suitsimaan voitonsiirtoa että olemaan aiheuttamatta suurta haittaa yritystoiminnan edellytyksille. Tämä kysymys pyrkisi puntaroimaan sekä hyötyjä että haittoja.

Yhteenvetona todettakoon, että tasevapautuksella vaikuttaa olevan selkeä rooli korkovähennysrajoituksen osana erityisesti siinä tapauksessa, jossa korkovähennysrajoituksen tavoitteena on voitonsiirron mahdollisuuksien pienentäminen. Yksityiskohtien osalta on tärkeää oikaista havaitut erityisesti pääomasijoituksiin ja rahastoihin liittyvät hankaluudet tasevertailun konsernitaseen osalta.

3. Infrastruktuurihankkeiden huomioiminen korkovähennysrajoituksessa

Esityksessä ehdotetaan infrastruktuurihankkeiden jättämistä nykyistä laajemmin rajoituksen ulkopuolelle soveltamalla ulkopuolellejättämistä määriteltyihin julkisiin infrastruktuuriyhteisöihin. Ehdotuksen perusteluksi todetaan, että muutoksen kautta verorasitus ei kohdistuisi yhteiskunnallisesti tärkeiden hankkeiden toteutumiseen. Muutoksesta aiheutuva arvioitu verotuottoseuraamus on kuitenkin hyvin pieni, mikä herättää kysymyksen siitä, kuinka suuresti muutos todellisuudessa vaikuttaisi infrastruktuurihankkeiden toteutumiseen.

4. Henkilökohtaisessa tulonlähteessä kertyneitä vähentämättä jääneitä korkoja mahdollista vähentää elinkeinotoiminnan tulolähteessä

Esityksessä ehdotetaan mahdollisuutta vähentää elinkeinotoiminnan tulolähteessä aiemmin henkilökohtaisessa tulonlähteessä kertyneitä, mutta vähentämättä jääneitä korkoja. Ehdotettu muutos toisi muutoin erilaisen verokohtelun saavat samankaltaiset tapaukset verotuksellisesti vertailukelpoisempaan asemaan, mikä on verotuksen neutraalisuuden näkökulmasta kannatettavaa. Lainsäädännön muutoksen myötä siirryttäisiin myös lähemmäs alun perin verosubjektille tarkoitettua verokohtelua.

Lähteet

Beer, Sebastian, Ruud de Mooij and Li Liu (2020): International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots, Journal of Economic Surveys, 34(3): 660 - 688

Buettner, Thiess, Michael Overesch and Georg Wamser (2018): Anti Profit Shifting Rules and Foreign Direct Investment, International Tax and Public Finance 25(3): 553-580

Harju, Jarkko, Ilpo Kauppinen and Olli Ropponen (2017): Firm Responses to an Interest Barrier: Empirical Evidence, EconPol Working Paper 03-2017 and VATT Working Paper 90

Heckemeyer, Jost H. and Michael Overesch (2017): Multinational' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, Canadian Journal of Economics 50(4): 965-994

Huizinga, Harry, Luc Laeven and Gaetan Nicodeme (2008): Capital Structure and International Debt Shifting, Journal of Financial Economics 88: 80-118

Merlo, Valeria, Nadine Riedel and Georg Wamser (2019): The impact of thin-capitalization rules on the location of multinational firms' foreign affiliates, Review of International Economics 28: 35-61

Ropponen, Olli (2021): Interest Limitation Rules and Business Cycles: Empirical Evidence, Etla Working Papers 90