LAUSUNTO

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

Kiitän eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostoa mahdollisuudesta antaa lausuntoni hallituksen esityksestä otsikkoasiassa. Esityksellä on tarkoitus muuttaa korkojen vähentämisen rajoittamista koskevia elinkeinoverolain säännöksiä. Muutokset kohdistuvat direktiivin implementointiin perustuen 1.1.2019 voimaan tulleisiin säännöksiin Olen antanut eduskunnalle korkojen vähentämisen rajoittamissäännösten implementointia koskevan lausunnon 10.10.2018 (lausunto luonnoksesta VM:lle 2.3.2018) sekä nyt esillä olevan hallituksen esityksen luonnosta koskevan lausuntoni valtiovarainministeriölle 20.10.2021.

Lausunnossa pitäydyn pääosin yleisiin sekä eräisiin yksityiskohtaisiin kommentteihin. Ne liittyvät hyvään verojärjestelmään ja sen kriteereihin kuten ennakoitavuuteen, esityksen sisältöön sekä sen suhteeseen muuhun muutoksen kohteena olevaan verolainsäädäntöön. Kommenttini on tarkoitettu otettavaksi huomioon valtiovarainvaliokunnan tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

Hallituksen esityksen lähtökohdat

Kansainvälisen verokiertämisen estämistä koskevat toimet ovat tärkeitä ja kannatettavia. Luonnoksessa esitetty keskeinen tasevapautussäännöstä koskeva muutos perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan, jonka liitteessä esitetyn maininnan mukaan arvioidaan, onko nykyinen korkorajoitus- ja veronkiertosäännöstö riittävän tehokas keino estämään verotettavan tulon siirtäminen Suomen verotusvallan ulkopuolelle esimerkiksi pääomasijoitusrakenteissa. Tavoite täsmentyi syksyllä 2021 vuoden 2022 budjetin käsittelyn yhteydessä.

Nyt tarkasteltavassa esityksessä kysymys koskee sitä, millä tavoin erilaisissa pääomasijoitusrakenteissa voidaan hyödyntää korkorajoituksen tasevapautussäännöstä. Lisäksi luonnos sisältää muutosesitykset koskien infrastruktuurihankkeita koskevaa poikkeusta sekä tulolähdejaon poistamisen johdosta käyttämättä jääneitä muun toiminnan tulolähteen vähentämättä jääneitä nettokorkomenoja.

Kokonaisuutena muutettavaksi ehdotettu sääntely perustuu sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun direktiiviin (EU) 2016/1164, joka implementoitiin Suomen verolainsäädäntöön vain vajaa kolme vuotta sitten. Ennen direktiivin implementointia voimassa olleet korkojen vähentämisrajoitussäännökset tulivat voimaan 1.1.2014. Siten esimerkiksi tasevertailua koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi kolmannen kerran kymmenen vuoden aikana ja esityksessä nostetaan esiin sääntelyn seuraava eli neljäs muutos.

Ehdotettuja muutoksia on arvioitava tarkoin niiden toteutettavuuden, vaikutusarvioinnin sekä hyvän verojärjestelmän kriteerien kuten ennakoitavuuden, selkeyden ja jatkuvuuden näkökulmasta. Voimakkaasti ideologiset tai muutoin vaalikaudesta toiseen muuttuvat poliittiset tavoitteet eivät saisi vaarantaa näitä hyvän verojärjestelmän perusperiaatteita. Myös verolainsäädännön muutosten fiskaalinen vaikutus tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen ja kiistaton verolainsäädännön uudistamistoimissa. Lisäksi tulee ottaa huomioon ehdotettujen muutosten mahdollisesti takautuvat vaikutukset.

On selvää, että sääntelyn lähtökohtaisesti kannatettavista tavoitteista huolimatta esitetty muutos ei hyvän verojärjestelmän näkökulmasta ole toivottava ja se antaa toteutuessaan varsin huonon signaalin kansainvälisille ja muille toimijoille Suomen verojärjestelmän ennakoitavuudesta ja jatkuvuudesta. Lisäksi takautuvuutta koskevassa tarkastelussa jää vaille huomiota se, että yhtiöille, joilla on murrettu tilikausi (1.2.-31.1.), jää lain tarkoitetusta voimaantulosta aikaa vain yksi kuukausi aikaa ennen niiden vuoden 2022 verotuksen perusteena olevan verovuoden päättymistä.

Yleisiä huomioita ehdotetuista muutoksista

Vaikutusarviointi

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt esityksessä ansiokkaasti arvioimaan muutoksen vaikutuksia. Esimerkiksi tasevertailua koskevaa muutosta koskien se on voinut perustaa euromääräiset arviot sääntelyn aiemmista muutoksista johtuen vain vuoden 2019

verotustietoihin. Esityksen mukaan verotustiedoista ei voida täsmälleen yksilöidä, mihin osaan tasevertailua hyödyntäviä yrityksiä muutos soveltuisi. Lisäksi VM tekee oletuksia tuoreen oikeuskäytännön ratkaisujen perusteella ja päätyy vuositasolla yhteismäärältään 18 miljoonan euron verotuottoarvioon. Esitettyihin verotuottoarvioihin liittyy kuitenkin VM:n mukaan tietopuutteista johtuvia epävarmuuksia. Vaikutukset kohdistunevat pääasiallisesti valtionverotukseen.

Esitystä edeltää julkinen keskustelu, jonka yhteydessä on muun muassa esitetty tasevapautuksesta johtuen yksittäisen yhtiön verovälttelystä aiheutuneen Suomelle kymmenen miljoonan veromenetykset verovuonna 2020. Ennen kuntavaaleja 2021 esitettiin kuntien menettävän vuosittain yhteisöverotuottoja jopa satoja miljoonia euroja yritysten kansainvälisen voitonsiirron vuoksi. Vaikka esitystä ei tuossa yhteydessä eritelty, sen voidaan osaltaan katsoa liittyneen nyt esillä olevaan tasevapautukseen.

Kansallisen keskustelun ja esitysten kanssa samanaikaisesti verotusta koskevat laaja-alaiset uudistukset etenevät OECD:n ja EU:n tasolla. Sen vuoksi olisi perusteltua siirtää tässä käsiteltävä esitys ajankohtaan, jolloin kansainvälisen muutosten suunta ja aikataulu täsmentyneet. Esimerkiksi OECD:n muutosten tavoiteaikataulu on asetettu vuosille 2022 ja 2023. Yhteisöjen vähimmäisverotasoa koskeva EU:n direktiivi on määrä antaa vielä vuoden 2021 aikana. Vastaavasti esitettyjä kansallisia muutoksia koskevien vaikutusten arviointityötä tulisi jatkaa valtiovarainministeriön tai sen osoittaman luotettavan puolueettoman tahon työnä, jotta lainsäätäjän toteuttamien muutosten tietoperustaa voidaan paremmin arvioida. Muutoin uhkana on, että seurauksena on jatkossa toisiaan seuraavien tempoilevien lainsäädäntömuutosten sarja.

Tasevapautus

Esityksen mukaan tasevertailuun perustuvan poikkeuksen soveltamisedellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi siten, että poikkeuksen hyödyntämistä rajoitettaisiin tilanteessa, jossa merkittävän osuuden omistava taho on rahoittanut konsernia. Näissä tilanteissa tasevertailun perusteena olevaa konsernitasetta on määrä oikaista siten, että osuudenomistajalta olevaa velkaa pidettäisiin tasevertailua tehtäessä omana pääomana. Merkittävän omistusosuuden alarajaa pidetään esitysluonnoksen mukaan kymmentä prosenttia. Lisäksi luonnos sisältää vaatimuksen siitä, että tasevertailun perusteena olevien verovelvollisen tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen tulee olla tilintarkastettuja.

Korkojen vähentämistä koskevat, voimassa olevat säännökset perustuvat veronkiertodirektiivin implementointiin. ATAD:in 3 artiklan mukaan direktiivi muodostaa sääntelyn vähimmäistason. Se jättää kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuuden säännellä tiukemmin muun muassa korkojen vähennysrajoitusta koskien. Toisaalta direktiivi antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden tasevapautuksen hyödyntämiseen. Nyt esitetty tasevapautuksen / -vertailun muutos muuttaa sen soveltamisalaa merkittävästi eikä vastaavaa mallia näyttäisi hallituksen esityksen kansainvälisen vertailun mukaan säädetyn sellaisenaan missään toisessa jäsenvaltiossa tai muussa vertailumaassa.

Esitetyn muutoksen myötä voi syntyä myös EU-oikeudellisia jatkokysymyksiä säännösten tulkinnan suhteen. Esityksen mukaan EU-oikeuden mukaisuutta on selvitetty esityksen valmisteluvaiheessa lähinnä koskien infrastruktuurihankkeita koskeviin julkisomisteisiin yhtiöihin liittyvien muutosten sekä esityksen ulkopuolelle jääneiden mankala-yhtiöiden verokysymysten osalta.

Esitetty vieraan pääoman katsominen omaksi pääomaksi ja omistussuhteen 10 %:n raja tuovat uuden elementin korkovähennysrajoituksen ja tasevapautuksen rakenteeseen. Aiemmin oman ja vieraan pääoman uudelleen luonnehdintaa / määrittelyä koskeva kysymyksenasettelu on ollut esillä, kun siirtohinnoittelua koskevaa VML 31 §:n säännöstä on esitetty muutettavaksi vieraan pääoman uudelleen luonnehdintaa koskevan tulkinnan osoittauduttua oikeuskäytännössä (KHO 2014:119) säännöksen soveltamisalaan kuulumattomaksi. Esityksen mukainen 10 %:n raja puolestaan noudattaa myös emo-tytäryhtiödirektiivin mukaista omistussuhdetta.

Ehdotettu lain sanamuoto kattaa tasevertailun osalta myös täysin kansalliset tilanteet, vaikka lainsäätäjän tarkoituksen sekä esitystä edeltäneen julkisen keskustelun tavoitteena on ollut rajat ylittävien aggressiivisten verosuunnittelumahdollisuuksien estäminen. Viitaten VML 31 §:n uudistamista koskevaan lausuntooni on tässäkin yhteydessä syytä pohtia sitä, voiko esimerkiksi Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön valituksissa ja muutoksenhakutuomioistuinten ratkaisuissa nousta myöhemmin myös kansallisia tulkintatilanteita, joissa lain sanamuodon mukainen tulkinta ei ehkä vastaisikaan lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta.

Lopuksi voidaan viitata hallituksen esitykseen, jonka mukaan ”ehdotetut muutokset monimutkaistaisivat nykyistä sääntelyä ja lisäisivät verovelvollisten selvitysvelvollisuutta

tasevapautuksen edellytysten täyttymisestä. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän verovelvollisen hallinnollista taakkaa”.

Julkiset infrastruktuurihankkeet

Luonnoksessa ehdotetaan pitkän aikavälin julkisina infrastruktuurihankkeina pidettäviä hankkeita koskevan säännöksen soveltamisalaa laajennettavaksi. Sen mukaan korkovähennysoikeuden rajoitusta on määrä muuttaa siten, että sitä ei sovellettaisi julkisiin infrastruktuuriyhteisöihin, jotka vastaavat julkisen infrastruktuurin toteuttamisesta tai ylläpidosta. Julkisena infrastruktuuriyhteisönä pidettäisiin julkisyhteisön omistuksessa olevaa kiinteistöä, väylää tai muuta infrastruktuuria hallinnoivaa yhtiötä taikka kunta- tai hyvinvointiyhtymää.

Muutosesitystä sekä sen perusteluja ja vaikutuksia on avattu esityksessä melko suppeasti. Nyt esitetty muutos johtaisi tarkoituksellisesti perusteiltaan erilaiseen verokohteluun riippuen siitä, kuka omistaa yrityksen. Esityksen mukaan ”yhtiön osakekannan tulisi olla kokonaisuudessaan julkisyhteisöjen omistuksessa, mutta omistus voisi olla myös välillistä”. Esitettyä voidaan pitää poikkeuksellisena sääntelynä. Samalla se nostanee mainituissa tilanteissa kynnyksen luoda mainittua toimintaa harjoittamaan julkisomisteisen yhteisöjen sijaan yhteisyrityksiä, joissa olisi omistajia sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta.

Muita huomioita

Yhteisöjen tulolähdejaon poistamisesta aiheutuvat sääntelyn muutoksen ovat perusteltuja.

Muutosten on hallituksen esityksen määrä vaikuttaa verotuottoja lisäävästi. Sen vuoksi maininta hallitusohjelman mukaisesta veroperustemuutosten kompensoimisesta kuntatalouteen saattaa hämmentää. Sen sisältö tulisi avata tarkemmin.

Lopuksi

Julkisessa keskustelussa on syntynyt mielikuva aktiivisesta veron välttelystä korkojen vähennysrajoituksen, tasevapautuksen sekä kansainvälisten omistusjärjestelyjen avulla. Vuonna 2014 voimaan tulleen sääntelyn osalta Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) julklaisi vuonna 2017 tutkimuksen ”Responses to an Interest Barrier: Empirical

Evidence VATT Working Papers 90”. Muutoin tutkittu tieto sääntelyn vaikutuksista on ollut vähäistä. Sen vuoksi valtiovarainministeriön saatavissa oleva tieto ja hallituksen esityksen informaatio ovat keskeisellä sijalla.

On tärkeää, että aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veron kiertämiseen puututaan riittävin lainsäädännöllisin keinoin. Toisaalta lain muutosten tulee olla oikeassa suhteessa ja oikein kohdennettuja esille tuleviin, lainsäätäjän todentamiin ilmiöihin nähden. Poliittisesti hyväksyttävä tavoite tulisi kyetä saavuttamaan oikeudellisesti onnistuneella muotoilulla. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt ansiokkaasti laatimaan tietopohjan esitetylle muutokselle, mutta jatkovalmistelu voisi tarjota merkittäväsi lisää tarvittavaa informaatiota.

Lopuksi voidaan tarkastella asiaa myös mahdollisen jatkokehityksen näkökulmasta. Lienee selvää, että myöhemmin lainsäädännön muuttaminen sallivampaan suuntaan on käytännössä 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 on edelleen jatkossa mahdollista. Tämä näkymä tukee etenemistä pienin askelin.

Edellä esitetyn nojalla ei liene perusteltua kulkea toisiaan tiheästi seuraavin veronkiristyksin kansainvälisen kehityksen eturintamassa - etenkin, jos muutokset eivät ole tarkoin kohdennettuja ja selkeästi perusteltuja. Muutosten vaikutuksia on tärkeää seurata edelleen, jolloin lainsäätäjälle voi syntyä valmius ja peruste tehdä muutoksia myös verotusta huojentavaan suuntaan. Näin on toimittu myös alkuperäisen EVL 18 a §:n säätämisvaiheessa (HE 146/2012).

Yhteenveto

Hallituksen esitys sisältää muutosehdotuksen, joka on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2022. Edellä on arvioitu esitystä, sen kehitystä ja suhdetta voimassa olevaan oikeuteen pääosin yleisellä tasolla. Lisäksi on kiinnitetty huomiota eräisiin sääntelyä koskeviin seikkoihin. Lausunnolle aiemmin lähetettyyn luonnokseen verraten esitys ei ole juurikaan muuttunut. Sen käsittelylle ennen tavoiteltua voimaan tuloa jää eduskunnassa varsin lyhyt aika. Lausunto sisältää sen vuoksi myös ehdotuksen tarkentuvasta vaikutusarvioinnista ja myös mahdollisten muutosten seurannasta.

Pyydän kohteliaimmin, että valtiovarainvaliokunta ja sen verojaosto ottavat esittämäni kommentit huomioon harkitsemassaan laajuudessa.

Tampereella 23.11.2021

Juha Lindgren
professori, yritysverotus
Vaasan yliopisto