SUOMEN VEROASIANTUNTIJAT

Valtiovarainministeriö
Lainsäädäntöneuvos Tarja Järvinen, erityisasiantuntija Antti Sinkman

LAUSUNTO HANKKEESTA VM027:00/2021, VN/2538/2021

Suomen Veroasiantuntijat r.y:ltä (jäljempänä "SVA") on pyydetty lausuntoa hallituksen esitysluonnokseen koskien eräitä muutoksia korkovähennysrajoitussäännökseen (VM027:00/2021). SVA esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

1 YLEISTÄ

Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) ("EVL") korkovähennysrajoitussäännöstä on sovellettu vuoden 2014 verotuksesta alkaen. Korkovähennysrajoitussäännöstä on muutettu 1.1.2019 voimaantulleilla EVL 18 a ja 18 b §:ien säännöksillä, joilla kansalliseen verolainsäädäntöön implementoitiin Neuvoston direktiivin 2016/1164/EU ("ATAD") koron vähentämisoikeutta rajoittavat säännökset.

Korkovähennysrajoitussäännösten soveltamiseen on liittynyt merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Osin tämä ilmenee myös hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 2.3.1 mainitusta tasetestiä koskevasta laajasta oikeuskäytännöstä. SVA:n käsityksen mukaan korkovähennysrajoitussäännösten muutoshankkeen yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota säännösten selkeyteen, jotta vastaavilta tulkintaerimielisyyksiltä vältyttäisiin.

2 YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT

2.1 Koron ja korkoa vastaavan suorituksen käsitteiden täsmentäminen

KHO on ratkaisussa KHO:2021:123 ottanut kantaa korkoa vastaavan suorituksen käsitteen tulkintaan. KHO:n ratkaisun mukaan korkojohdannaissopimuksen nojalla maksettavia suorituksia on käsiteltävä EVL 18 a §:n 2 momentissa tarkoitettuina korkoa vastaavina suorituksina. KHO on perustellut ratkaisua ATAD:n tulkintavaikutuksella.

Hallituksen esityksessä 150/2018 on käsitelty kansallisen verolainsäädännön koron ja korkoa vastaavan suorituksen käsitteitä. Hallituksen esityksen mukaan kansallista verolainsäädäntöä ei ole ollut tarkoitus tältä osin muuttaa. KHO:n ratkaisun myötä on epäselvää, tuleeko korkovähennysrajoitussäännösten mukaisia koron ja korkoa vastaavan suorituksen käsitteitä yleisemminkin tulkita ATAD:n mukaisesti ja siten hallituksen esityksen perusteluista poiketen. Tämä aiheuttaa merkittävää epävarmuutta korkovähennysrajoitussäännösten soveltamisalasta.

SVA:n näkemyksen mukaan korkovähennysrajoitussäännösten muutoksen yhteydessä tulee ottaa kantaa myös koron ja korkoa vastaavan suorituksen käsitteisiin. Mikäli nykyistä koron tai korkoa vastaavan suorituksen käsitteitä muutetaan, *muutos tulee toteuttaa lainsäädäntötoimin* ja siten, että verovelvollisille annetaan aito mahdollisuus varautua mahdolliseen muutokseen.

2.2 Tasevertailuun perustuva vapautus

2.2.1 Konsernitaseen muotovaatimukset

Nykyisessä EVL:n korkovähennysrajoitussäännöksessä ei ole tarkemmin säädetty, mitä tietoja vertailukelpoisen konsernitaseen on sisällettävä ja mitä laatuvaatimuksia tällaisen taseen on täytettävä. Voimassa olevassa EVL 18 b §:n säännöksessä viitataan ainoastaan vahvistettuun konsernitaseeseen (ja tiettyihin tilinpäätösstandardeihin). KHO on kuitenkin ratkaisussa KHO:2021:124 tulkinnut lainkohtaa siten, että konsernitaseen tulee olla kirjanpitolainsäädännön mukaiseen konsernitilinpäätökseen sisältyvä konsernitase.

EVL 18 b §:n 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan nyt lisättäväksi vaatimus siitä, että tasevertailun perusteena olevan vahvistetun tilinpäätöksen ja vahvistetun konsernitaseen tulisi olla myös *tilintarkastettuja*.

SVA:n näkemyksen mukaan tasevertailun perusteena olevalle konsernitaseelle ei tule asettaa muita muotovaatimuksia kuin sellaiset, jotka ovat säännöksen tarkoituksen toteuttamiseksi merkityksellisiä. Tasevapautussäännöksen tarkoituksena on mahdollistaa korkomenojen vähentäminen verovelvollisen selvityksen perusteella silloin, jos yksittäisessä yrityksessä oman pääoman osuus taseen loppusummasta on vähintään samalla tasolla kuin koko konsernissa. Tasevapautussäännöksellä on pyritty muun muassa lieventämään korkovähennysrajoitusten vaikutuksia keskitettyyn konsernirahoitukseen (HE 146/2012). Tästä syystä *pelkän konsernitaseen laatimisen tulisi olla riittävää* tasevertailuun perustuvan vapautuksen soveltamiseksi. Tasevertailun kannalta esimerkiksi konsernituloslaskelmalla, rahoituslaskelmalla tai konsernitaseen liitetiedoilla ei ole merkitystä.

SVA pitää erityisen ongelmallisena EVL 18 b §:n 1 momentin 4 kohtaan hallituksen esityksessä ehdotettua lisäystä *tilintarkastetusta ja* vahvistetusta tilinpäätöksestä ottaen huomioon EVL 18 b §:n 5 momentti ja siten eri tilinpäätösstandardien käyttäminen konsernissa ja erillisyhtiössä. Kansainvälisen IFRS-konsernin suomalaisen FIN GAAP-tytäryhtiön olisi ehdotuksen perusteella jatkossa tehtävä tilintarkastettu ja vahvistettu IFRS-tilinpäätös, jotta erillisyhtiö voisi tasetestiä soveltaa. Tämä taas aiheuttaisi ongelmia muun muassa poistoeron tekemiseen verotuksessa ja konserniavustusten sallittavuuteen, sillä Verohallinnon ohjeen ”Konserniavustus” (ks. kohta 4.2) mukaan IFRS-tilinpäätöksessä liiketapahtumat tulee kirjata niiden oikean taloudellisen luonteen mukaisesti, minkä vuoksi KonsAvL 5 §:n edellytys ei yleensä täyty yhtiöillä, jotka tekevät tilinpäätöksensä IFRS-säännösten mukaisesti.

Lisäksi SVA haluaa huomauttaa ehdotetun lisäyksen vaikutuksesta pääomarahastoihin. Suomalaiset pääomarahastot ovat tyypillisesti kommandiittiyhtiöitä. Rahastoihin on vakiintuneesti katsottu soveltuvan kirjanpitolain (30.12.1997/1336) ("KPL") 6:3 §:n poikkeus – kun rahaston omistukset portfolioyhtiöissä on hankittu siinä tarkoituksessa, että portfolioyhtiöt luovutetaan niiden kehittämisen jälkeen edelleen, ei yhdistelypakkoa ole. Suomalaisten pääomasijoittajien omistamat portfolioyhtiöt ovat useilta eri toimialoilta eikä niillä ole operatiivista yhteyttä keskenään. Tällaisten yhtiöiden tulosten ja taseiden yhdistäminen konserniksi ei tarjoa mitään olennaista lisää niiden taloudellisesta asemasta saatavaan tietoon, jos niistä tehtäisiin tilintarkastettu konsernitilinpäätös. Jos suomalaisilta pääomarahastoilta vaaditaan tarpeettomien konsernitason tietojen toimittamista, kyse on ainoastaan verotusta varten edellytetystä ylimääräisestä hallinnollisesta taakasta.

Esimerkiksi suomalaisille pääomarahastoille tulisi tasevertailun kannalta olla riittävää tuottaa konsernitase. Muut konsernitilinpäätöksen osat – konsernitilinpäätös, rahoituslaskelma ja liitetiedot – eivät tuo mitään lisäarvoa tasevertailun kannalta merkitykselliseen tarkasteluun, onko yksittäisen portfolioyhtiön omavaraisuus korkeampi kuin konsernin.

SVA:n edellä esiintuomat ongelmat korostavat sitä, että näytölle omavaraisuusasteesta ei tule asettaa mitään muotovaatimuksia. Lain soveltamisen kannalta ainoa oleellinen aineellinen edellytys on se, että velallisyhtiön omavaraisuusasteen on näytettävä olevan korkeampi kuin konsernin. Sanomattakin on selvää, että omavaraisuusaste tulee laskea sovellettavan kirjanpitostandardin mukaan, mutta *tilintarkastamisen ja vahvistamisen* muotoa ei saisi edellyttää. Näyttönä siitä, että omavaraisuus on laskettu oikein, voidaan huomioida tietenkin esimerkiksi tilintarkastajan lausunto tai muu soveltuva näyttö. Suomen prosessioikeudessa vallitseva periaate on vapaa todistusharkinta ja sitä voidaan hyvin soveltaa tässäkin tilanteessa.

KHO:n ennakkotapauksen KHO:2021:124 myötä on selvää, että myös kommandiittiyhtiörahaston tasolla laadittu konsernitase on hyväksyttävä tasevapautuksen pohjaksi. Korkovähennysrajoitussäännöksistä tulee poistaa myös edellytys konsernitilinpäätöksen ”vahvistamisesta” edellytys, koska se terminologisesti liittyy ainoastaan osakeyhtiölakiin ja osuuskuntalakiin.

SVA ehdottaa, että EVL 18 b §:n 5 momenttiin tehdään seuraavat muutokset:

[…] Jos konsernitase on laadittu käyttäen kokonaan tai osin eri säännöstöä kuin verovelvollisen tase *tai jos konsernitasetta ei ole ollut velvollisuutta laatia*, vertailu voidaan tehdä vain, jos verovelvollinen esittää konsernitaseen sellaisena kuin se olisi ollut, jos se olisi laadittu käyttäen samaa säännöstöä kuin verovelvollisen tase tai jos verovelvollinen esittää oman taseensa sellaisena kuin se olisi ollut, jos se olisi laadittu käyttäen samaa säännöstöä kuin konsernitase. *Tähän tarkoitukseen esitetyn konsernitaseen tai verovelvollisen oman taseen ei tarvitse olla tilintarkastettu tai vahvistettu.* […]

2.2.2 Vertailutaseen oikaisut

Ehdotetun EVL 18 b §:n 5 momentin mukaan tasevertailua tehtäessä konsernitaseessa olevaa velkaa pidetään omana pääomana, jos velka on taholta, joka omistaa välittömästi tai välillisesti vähintään 10 prosenttia verovelvollisesta tai verovelvolliseen etuyhteydessä olevasta tahosta.

SVA katsoo, että ehdotettu 10 prosentin omistusraja on liian alhainen ja johtaa vertailutaseen oikaisuihin myös tilanteissa, joissa ei miltään osin ole kyse korkotulojen kanavoimisesta Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Tällaisia tilanteita olisivat käytännössä esimerkiksi tilanteet, joissa suomalainen institutionaalinen sijoittaja omistaa suomalaisen konsernin emoyhtiön osakkeista yli 10 prosenttia ja samalla omistaa emoyhtiön liikkeeseen laskemia yrityslainoja.

Jotta vertailutaseen oikaisu kohdistuisi säännöksen tavoitteiden mukaisesti, SVA ehdottaa, että vertailutaseen oikaisun soveltamiskynnyksenä oleva omistusyhteys *nostettaisiin 10 prosentin sijasta 25 prosenttiin* ja lisäksi edellytettäisiin, että kyseiselle taholle suoritettavien korkojen määrä olisi *vähintään 25 prosenttia velallisyhtiön korkomenoista*.

2.2.3 Soveltamisesimerkit

Esitysluonnoksessa on esitetty esimerkki tilanteesta, jossa vertailutasetta oikaistaan (s. 38). SVA pitää soveltamisesimerkkien sisällyttämistä hallituksen esitykseen tarkoituksenmukaisena.

SVA:n näkemyksen mukaan hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää soveltamisesimerkkejä myös muista tilanteista, joiden tulkintaan voidaan aikaisemman oikeuskäytännön perusteella ennakoida liittyvän mahdollisia erimielisyyksiä. Tällaisia tilanteita voidaan arvioida liittyvän ainakin seuraaviin pääomarahastorakenteisiin: (a) omaksi pääomaksi katsottava laina on rakenteessa ylimmältä kirjanpitosäännösten mukaista määräysvaltaa käyttävältä pääomarahastolta, joka omistaa velallisyhtiön, ja (b) omaksi pääomaksi katsottava laina on rakenteessa ylimmältä kirjanpitosäännösten mukaista määräysvaltaa käyttävältä taholta (esimerkiksi vastuunalainen yhtiömies), joka omistaa osan pääomarahastosta, joka puolestaan omistaa velallisyhtiön.

2.3 Julkisia infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeus

Sekä julkisomisteiset että yksityisten tahojen omistamat yhteisöt toteuttavat infrastruktuurihankkeita suurelta osalta velkarahalla. Ehdotettu lakimuutos asettaisi julkisomisteiset tahot olennaisesti yksityisomisteisia tahoja edullisempaan kilpailuasemaan infrastruktuurihankkeiden toteuttajina. Ehdotetun muutoksen voidaan arvioida merkittävästi vähentävän kilpailua, koska se sallisi markkinaehtoisten korkojen vähentämisen rajoituksetta julkisomisteisille yhtiöille, kun taas yksityisomisteiset tahot ja julkisten ja yksityisten tahojen yhteisyritykset olisivat korkovähennysrajoitusten piirissä. SVA katsoo, että verolainsäädännöllä ei tulisi luoda ehdotetun kaltaisia esteitä markkinoiden toiminnalle.

Jos infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeussäännös kuitenkin päätetään toteuttaa, SVA pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa viitattujen komission kanssa käytyjen kilpailuoikeudellisten keskustelujen sisältö ja johtopäätökset avataan hallituksen esityksessä yksityiskohtaisesti. Vaikkakin pitkäaikaisten julkisten infrastruktuurihankkeiden rajaaminen korkovähennysrajoitusten ulkopuolelle perustuu ATAD:iin, tämä ei itsessään poista poikkeussäännöksen mahdollisesti liittyvää valtiontukiongelmaa.

Infrastruktuurihankkeita koskevan poikkeuksen soveltamisalan osalta SVA katsoo, että esitysluonnoksen lakitekstin muotoilu suhteessa säännöksen perusteluihin on epäselvä. Ehdotetussa EVL 18b §:n 2 momentissa luetellaan ainoastaan tietyt infrastruktuurihankkeet, kun taas perustelujen mukaan poikkeusta sovelletaan myös muihin julkisomisteisiin infrastruktuurihankkeisiin (s. 37). SVA katsoo, että poikkeussäännöstä ei lähtökohtaisesti voida tulkita ehdotetulla tavalla laajentavasti.

Helsingissä 20. päivänä lokakuuta 2021

Suomen Veroasiantuntijat r.y.

Kai Holkeri	Hanna Höglund
puheenjohtaja	sihteeri