8.9.2022

Moritz Scherleitner,

OTT, MSc. (WU),

Assistant Professor, Aalto-yliopisto

Eduskunnalle

Asia: U 58/2022 vp Velan ja oman pääoman vähennystä koskeva direktiiviehdotus[1]

Valtiovarainministeriölle suunnatussa lausunnossani (liite 1) ilmaisin, että ehdotettu direktiivi on pääosin Suomen intressien mukainen, vaikka se ei ole ongelmatonta.

Kirjelmän mukaan Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina, mutta jatkovalmistelua erilaisista syistä tarpeellisena.[2]

Ymmärrän hyvin Valtionneuvoston kannassa esiin tuotuja huolia sääntelyn monimutkaisuudesta. Samalla ovat esitetyt epäilykset primäärioikeudellisten edellytysten suhteen perusteltuja. Myös ehdotettujen sääntöjen suhde muihin direktiiveihin (esim. ATADiin) ja ehdotettuihin direktiiveihin (esim. minimiverodirektiiviin) on syytä selvittää ja selkeyttää.

Vähän kryptistä on Valtioneuvoston kannassa korostettu kattavan lisäselvityksen tarpeellisuus koskien direktiiviehdotuksen lähestymistapaa sääntelykohteeseen sen odotettavissa olevien seurausten ja tavoitteiden valossa. Neuvottelevat virkamiehet tietenkin tietävät, mitä sillä tarkoitetaan.

[1] Haluaisin kiittää FM Riitta Kärkeä kielentarkastuksesta.
[2] U 58/2022 vp Velan ja oman pääoman vähennystä koskeva direktiiviehdotus, s. 10.

Minusta, ehdotettujen direktiivien idea on sinänsä hyvin järkevä.[3] Mikäli asiaa vastustetaan laajojen korkojenvähennysrajoitusten takia, mutta poliittinen pääoma ei riitä siihen, että potentiaalinen direktiivien voimaantulo voidaan estää, tulisi muistaa, että Suomella olisi mahdollisuuksia reagoida, vaikka, alentamalla verokantaa. Tämä on itse asiassa ainakin osittain takana oleva veropoliittinen ajatus. Pitämällä vakiona valtion tulotarpeita, kapea veropohja vaatii korkeamman verokannan kuin laaja veropohja. Mikäli direktiiviehdotusta – ja muita vastaavia toimenpiteitä – pidetään veropohjaa tarpeeksi laajentavana, voisi, jos näin halutaan, sellaista harkita.

Kunnioittavasti,

Apulaisprofessori, Moritz Scherleitner, OTT, MSc. (WU) Espoo, 8.9.2022

[3] Ks. laajemmin nk. ”debt-bias” -ilmiöstä ja sen aiheuttamista ongelmista, esim. M. Scherleitner, Addressing Tax Arbitrage with Hybrid Financial Instruments ch. 2. (IBFD 2020), joka perustuu kirjoittajan väitöskirjaan, joka on yleisesti saatavilla tässä: https://helda.helsinki.fi/handle/10138/305491.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574

8.9.2022

Liite 1)

Asia: Velan ja oman pääoman vähennystä koskeva direktiiviehdotus, VM069:00/2022

Lausuntonani direktiiviehdotuksesta esitän seuraavaa:*

Verotuksessa on yleistä, että pääoman tuottoa (osinkoja) ja vieraan pääoman tuottoa (korkoja) kohdellaan eri tavoin. Kasvavaa määrää poikkeuksia lukuun ottamatta[4] korot ovat vähennyskelpoisia, mutta osingot eivät ole. Vaikka tämä yksinään ei selitä velanoton suosimista verojärjestelmissä (saajan verotuskin voi vaihdella ja vähentää verotuksellisia kannustuksia rahoittaa vieraalla

* Haluan kiittää Riitta Kärkeä kielentarkastuksesta.

[4] Esim. korkovähennysrajoituksia, tai hybridijärjestelyiden verotusta koskevat erityissäännöt, jotka sisältävät NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2016/1164 annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, Art. 4; ja NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2017/952, annettu 29 päivänä toukokuuta 2017, direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa. Lisäksi on ollut olemassa sääntelyä, jonka perusteella on voitu vähentää tietyn määrin pääoman tuotto. Ks. tästä esimerkkeineen P. Brown, *General Report*, in *The debt-equity conundrum* ch. 4 (IFA Cahiers vol. 97B, Sdu Fiscale & Financiële Uitgevers 2012); ja myös COUNCIL DIRECTIVE on laying down rules on a debt-equity bias reduction allowance and on limiting the deductibility of interest for corporate income tax purposes {SEC(2022) 204 final} - {SWD(2022) 144 final} - {SWD(2022) 145 final} - {SWD(2022) 146 final, s. 2, jonka mukaan kuudessa EU-maassa on olemassa sääntelyä, jonka tarkoitus on vähentää velanoton suosimista.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574

pääomalla),[5] tämä johtaa käytännössä[6] siihen että yritykset ottavat liikaa velkaa, mitä pidetään yhteiskunnalle haitallisena.[7]

Vaikka on erilaisia syitä, miksi, de facto, kaikissa verojärjestelmissä on kehittynyt oman pääoman ja vieraan pääoman erottelu,[8] on myös niin, ettei tulo veropohjana vaadi sellaista. Siitä näkökulmasta instrumentin luonne ja sillä saadut oikeudet eivät ole päteviä, vaan ainoastaan sen tuotto.[9]

Noista syistä keskustelu velanoton suosimisen vähentämisestä verojärjestelmissä on ollut jo kauan esillä.[10] Sen toteutuminen on sen sijaan ollut vaikeaa muun muassa siksi, että neutraliteetin saavuttamisella siten, että sallitaan pääoman tuoton vähentäminen, voi olla huomattavia budjettiseuraamuksia – riippuen siitä miten sitä toteutetaan.[11] Jos neutraliteetti sen sijaan halutaan saavuttaa asettamalla korotkin vähennyskelvottomaksi, voi tämä, c.p., johtaa siihen, että pääomakustannukset nousevat, mikä vähentää sijoittamista ja heikentää maan kilpailukykyä. Tämäkin voi olla kallista, eivätkä valtiot ole verokilpailun paineessa edistäneet sellaista uudistusta.[12]

Komission ehdotuksessa pyritään vähentämään velanoton suosimista kahdesta suunnasta, eli implementoimalla tietyt mahdollisuudet pääomatuoton vähentämiselle ja samalla lisäämällä korkovähennysrajoituksia. Direktiiviehdotuksen mukaan:

> “This proposal applies to all taxpayers which are subject to corporate income tax in one or more Member States, with the exception of financial undertakings, […]. It includes two separate measures that apply independently: 1) an allowance on equity; and 2) a limitation to interest deduction The allowance on equity is computed

[5] Ks. tästä tarkemmin ja viittauksineen, esim. M. Scherleitner, Addressing Tax Arbitrage with Hybrid Financial Instruments sec. 2.1. (IBFD 2020), joka perustuu kirjoittajan väitöskirjaan, joka on yleisesti saatavilla tässä https://helda.helsinki.fi/handle/10138/305491.
[6] On ymmärretty, että merkittävä osa vierasta pääomaa omistaa esimerkiksi verosta vapaudutut tahot. Mahdollista on myös pienentää koronsaajan verorasitusta erilaisilla järjestelyillä. Ks. viittauksineen, esim., ibid, sec. 2.2.
[7] Ks. viittauksineen, esim., ibid, secs. 2.2.-2.3.
[8] Ks. viittauksineen, esim., ibid, sec. 2.1.2.
[9] ibid.
[10] Ks. viittauksineen, esim., ibid, sec. 2.1., ja myös 3.2.2.2.2.
[11] Ks. viittauksineen, esim., ibid, sec. 2.1, 2.3., ja myös 3.2.2.2.2.
[12] Ks. viittauksineen, esim., ibid.

> by multiplying the allowance base with the relevant notional interest rate. The allowance base is equal to the difference between equity at the end of the tax year and equity at the end of the previous tax year that is the year-on-year increase in equity."[13] "On the debt side, the allowance for notional interest on equity is accompanied by a limitation to the tax deductibility of debt-related interest payments. In particular, a proportional restriction will limit the deductibility of interest to 85% of exceeding borrowing costs (i.e. interest paid minus interest received)".[14]

Tarkemmat ohjeet erilaisista parametreistä, poikkeuksista ja sääntöjen suhteista ATADiin löytyvät myös direktiiviehdotuksesta.

Meneekö ehdotus liian pitkälle EU:n kilpailukykyä mielessä pitäen, vai onko se liian vaatimaton ottaen huomioon sääntelyn päämäärän velanoton suosimisen vähentämisen? Se jää eri asiantuntijoiden pohdittavaksi. Komission mukaan direktiivin hyödyt ovat sen kustannuksia isompia, ja vaikka en voi verifioida sitä, pitäisin komission arviota ainakin lähtökohtaisesti myös uskottavana.[15] Jos näin on, on sen implementointi direktiivillä järkevää, koska sitä kautta voi luoda yhtenäistä sääntelyä ja vähentää verokilpailusta johtuvia paineita.[16]

Vaikka mielestäni Suomen on periaatteessa syytä kannattaa direktiiviehdotusta, muistutan silti, että SEUT 115 artiklan perusteella direktiivin on edistettävä sisämarkkinaa, koska se on muuten mitätön.[17] Tämänhetkisen ehdotuksen perusteella sitä vaaraa voisi pitää pienenä – mutta matka

[13] Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on laying down rules on a debt-equity bias reduction allowance and on limiting the deductibility of interest for corporate income tax purposes {SEC(2022) 204 final} - {SWD(2022) 144 final} - {SWD(2022) 145 final} - {SWD(2022) 146 final}, s. 7.
[14] Ibid., s. 10.
[15] Kirjallisuudessa velanoton suosimista on pidetty ongelmallisena. Ks. viittauksineen esim. Scherleitner, supra n. 2, sec. 2.3.
[16] Komissio valvoo direktiivin oikeaa täytäntöönpanoa ja soveltamista ja direktiivin kumoaminen vaatii myös yksimielisyyttä.
[17] Ks. esim. tarkemmin, G. Kofler, "EU power to tax: Competences in the area of direct taxation" in Panayi, Haslehner and Traversa (Ed.), *Research Handbook on European Union Taxation Law* (Elgar, 2020), 11-50; N. Braun Binder, *Rechtsangleichung in der EU im Bereich der direkten Steuern* (Mohr Siebek, 2017).

lopulliseen versioon on vielä pitkä, eikä yksimielisyysvaatimusta ajatellen voi sulkea pois sitä, että sääntelyä vesitetään, esimerkiksi lisäämällä ison määrä poikkeuksia ja vaihtoehtoja ja/tai vähentämällä sääntelyn rahoituslähteiden neutraliteettia edistävää vaikutusta. Ehdotettu sääntelyhän on jo valmiiksi monimutkainen, erityisesti silmällä pitäen, että on selvittävä, miten ehdotukset ovat vuorovaikutuksessa esimerkiksi hybridisääntelyn tai minimiverosääntelyn kanssa. Jos sääntelyn kustannukset, mukaan lukien sen aiheuttama hallinnollinen taakka, eivät olisi (enää) järkevässä suhteessa sen tuomaan hyötyyn, EUT voisi kumota sen. Siinä tapauksessa sääntely jäisi voimaan, mutta se olisi pelkkää kansallista oikeutta. Jäsenmaat voisivat sitten kumota järjestelmän, ja verokilpailun paineiden alla voisi odottaa, että se myös osittain tapahtuisi.

Äidinkielessäni saksassa on olemassa sanonta, joka mielestäni soveltuu hyvin ehdotuksena tätä direktiiviä neuvotteleville virkamiehille:

”Wenn schon, denn schon!”

Tämä tarkoittaa, että jos jotakin tehdään, se pitää tehdä kunnolla. Muuten se ei ole vaivan arvoista.

Apulaisprofessori, Moritz Scherleitner, OTT, MSc. (WU) Espoo, 3.6.2022

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574