



Valtiovarainministeriö

30. 05. 2012

220 §

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta korkomenojen vähennysoikeuden rajoittamiseksi

HEL 2012-008136 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginjohtaja päätti antaa valtiovarainministeriölle liitteen mukaisen lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta korkomenojen vähennysoikeuden rajoittamiseksi.

Lisätiedot

Malmström Atte, konsernilakimies, puhelin: 310 25472
atte.malmstrom(a)hel.fi

Otteet

Ote
Valtiovarainministeriö

Otteen liitteet
Liite 1

Pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa (Pohjoisesplanadi 11-13) 01.06.2012 ja asianosaista koskeva päätös on annettu postin kuljetettavaksi seuraavana arkityöpäivänä pöytäkirjan nähtävänäpitämisestä.

Tapio Korhonen
rahoitusjohtaja





28.5.2012

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI ELINKEINOTULON
VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN, TULOVEROLAIN 58 §:N JA VEROTUSMENETTELYS-
TÄ ANNETUN LAIN 65 §:N MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on laatinut otsikossa mainitun hallituksen esitysluonnoksen ja lähettänyt sen lausunnoille 12.4.2012. Lausuntoa on pyydetty hyvin rajatulta joukolta, johon ei ole saadun tiedon mukaan sisällynyt esimerkiksi kuntasektorin toimijoita lainkaan.

Lakiehdotukset tulisivat kuitenkin esitetyssä muodossaan vaikuttamaan erittäin merkittävästi kuntasektorin, erityisesti Helsingin kaupungin, toimintaan, joten Helsingin kaupunki pitää tärkeänä antaa asiassa oman lausuntonsa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn taustalla ja tavoitteena on turvata Suomen veropohjaa elinkeinoverotuksessa. Lisäksi tavoitteena on vaikuttaa siihen, että kotimaisten ja ulkomaisten konserni- en kilpailuasema olisi samanlainen estämällä se, että Suomen veroa pyritäisiin pienentämään siirtämällä verotettavia tuloja korkomenoina matalamman verotuksen maihin.

Helsingin kaupunki toteaa, että ehdotetun sääntelyn tarkoitus ja tavoite on kannatettava.

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteiden toteuttamiseksi esitetään elinkeinoverolain muuttamista siten, että lakiin otettaisiin säännös korkomenojen vähennysoikeuden rajoittamisesta. Kyseistä rajoitusta sovellettaisiin yhteisöjen, avointen yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden sekä näitä vastaavien ulkomaisten yhteisöjen ja yhtiöiden verotuksessa Suomessa. Rajoitusta sovellettaisiin kotimaisille ja ulkomaisille etuyhteisyriyksille maksettuihin korkomenoihin. Sääntely soveltuisi sekä välittömästi että välillisesti etuyhteisyriyksistä otettujen lainojen korkomenoihin. Välillisellä lainalla tarkoitettaisiin esimerkiksi sellaista ulkopuoliselta taholta otettua lainaa, johon etuyhteydessä oleva osapuoli on antanut vakuuden tai muun takauksen. Näin ollen vähennysrajoituksia voitaisiin soveltaa esimerkiksi tavanomaisen rahalaitoslainan perusteella maksettuihin korkoihin lainaan liittyvän konsernin sisäisen takausjärjestelyn vuoksi.

Tuloverolakiin tehtävällä muutoksella säännöstä sovellettaisiin myös muun toiminnan tulolähteen korkomenoihin.

Etuyhteyden määrittelyn osalta noudatettaisiin verotusmenettelylain 31 §:n määritelmää. Sen mukaan osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa, kun liiketoimen osapuolella on määräysvalta toisessa liiketoimen



28.5.2012

osapuolessa. Määräysvalta puolestaan on verotusmenettelylain mukaan silloin, kun välitön tai välillinen omistus pääomasta tai osakkeiden tai osuuksien äänimäärästä on yli puolet tai on välillinen tai välitön oikeus nimittää yli puolet jäsenistä yhteisön hallitukseen tai vastaavaan toimielimeen. Edelleen määräysvalta on myös silloin, kun toista osapuolta johdetaan yhdessä toisen osapuolen kanssa tai muuten tosiasiallisesti käytetään määräysvaltaa toisessa osapuolessa.

Esitysluonnoksessa tarkoitettuina yhteisinä pidetään esitettyjen perustelujen mukaan tuloverolain 3 §:ssä tarkoitettuja yhteisöjä. Näitä yhteisöjä ovat myös muun muassa kunnat ja kuntayhtymät. Näin ollen säännökset tulisivat ehdotetussa muodossaan koskemaan myös kuntia ja kuntayhtymiä sekä kuntakonserniin kuuluvia yhtiöitä tai muita yhteisöjä.

Korkomenojen vähennysrajoitukset tulisivat siten koskemaan mainittujen yhteisöjen kunnille tai muutoin kuntakonsernin sisällä maksamia korkoja sekä kuntien konserniyhtiöilleen takaamien lainojen korkoja.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole otettu huomioon kuntakonserneja ja niihin liittyviä erityispiirteitä, eikä tuotu esille esitettyjen muutosten vaikutuksia kuntasektorille. Ehdotetun sisältöisenä sääntely tulisi ulottamaan vaikutuksensa huomattavasti laajemmalle kuin mitä lain valmistelun yhteydessä on ilmeisesti tarkoitettu.

Kuntasektorin osalta voidaan todeta, että syntyvät kustannukset tulisivat todennäköisesti selkeästi ylittämään valmistelun yhteydessä yhteiskunnalle lisääntyvinä verotuloina ennakoidut hyödyt. Esimerkiksi kunnallisten kiinteistöhankkeiden rahoitus edellyttää yleensä merkittävää vieraan pääoman käyttöä, joten kyseiset säädökset tulisivat vaikuttamaan erityisesti kiinteistöalan toimijoihin ja vaikeuttamaan muun muassa kuntien vuokra-asuntotuotannon sekä laajojen aluekehitys- ja väylähankkeiden rahoittamista. Nämä vaikeudet tulisivat vain korostumaan ottaen huomioon tulossa olevat kunnille asetettavat kilpailuneutraliteettiin liittyvät yhtiöittämisvelvollisuudet.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin osalta voidaan todeta, että esitettyjen muutosten vaikutus yksistään kaupungin vuokra-asuntotoimintaa omakustanteisesti harjoittavien yhtiöiden osalta olisi vuositasolla merkittävä ja lisäisi entisestään vuokrankorotuspaineita, koska yhtiöiden lainakanasta on huomattava osa kaupungin takaamaa ja tulisi siten korkojen vähennysoikeuden rajoitusten piiriin.

Hallituksen esitysluonnoksen säännös etuyhteydessä olevan osapuolen ulkopuoliselta taholta otettuun lainaan antaman vakuuden tai muun takauksen rinnastamisesta etuyhteyslainaan on yllä mainitulla tavalla erityisen ongelmallinen kuntien kannalta.



28.5.2012

Käytännössä muun muassa useimmat maankäytön tehostamiseen liittyvät järjestelyt ja hankkeet ovat toteuttavissa ainoastaan yhtiömuotoisina tai kuntatalouteen liittyvistä rahoituksellisista syistä ne toteutetaan sellaisina. Tällaisia ovat tyypillisesti muun muassa asuntotuotannon ja maankäytön toteuttamiseen liittyvät alueelliset pysäköinti-, väestönsuojelu- ja yhteistilajärjestelyt, liikuntatoimen ja kulttuurin hankkeet, väylähankkeet sekä kuntien oma asuntotuotanto ja elinkeinopoliittisia tavoitteita tukevat hankkeet.

Näiden hankkeiden toteuttamisen rahoitusjärjestelyt ovat tyypillisesti hyvin etupainotteisia ja ulkopuolista rahoitusta tarvitaan heti toteutuksen käynnistyessä. Käytännössä näissä hankkeissa ainoa käyttökelpoinen ja monesti myös mahdollinen vakuus toteutusvaiheessa on kunnan antama takaus, jonka käyttö johtaisi ehdotetun säännöksen perusteella korkojen vähennysoikeuden rajoituksiin jo vuonna 2013. Tästä seuraisi merkittäviä ongelmia paitsi jo toimivissa kuntaomisteisissa yhtiöissä myös niiden hankkeiden käynnistämisessä, joiden valmistelu on vasta alkamassa. Edellä olevan perusteella ulkopuolisten lainojen korkojen vähentämisoikeus tulisi säilyttää edelleenkin täysimääräisenä vakuusjärjestelystä riippumatta.

Helsingin kaupungin kannalta selkeästi ongelmallista on myös keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden sisällyttäminen sääntelyn piiriin. Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö on osakeyhtiö, jonka tarkoituksena on omistaa tai hallita maapohjaa ja sillä olevaa rakennusta. Lisäksi yhtiön osakkeet tuottavat oikeuden hallita yhtiöjärjestyksessä erikseen määriteltäviä tilaa, jota osakkeenomistaja voi joko käyttää itse tai vuokrata edelleen, jolloin vuokratuotot menevät suoraan osakkeenomistajalle. Keskinäisellä kiinteistöosakeyhtiöllä on siten hyvin harvoin omia tulonlähteitä ja se kattaakin lähes aina kaikki menonsa osakkeenomistajilta perittävällä vastikkeella. Näin ollen kasvavat verokustannukset jouduttaisiin kattamaan osakkeenomistajien maksamille (lisä-)vastikkeilla.

Esitys vaikuttaa haasteelliselta myös muun muassa Helsingin kaupunkikonsernin soveltaman keskitetyn pääomahuollon kannalta ja on ristiriidassa myös omistajahallintoon liittyvien konsernirakenteen tehostamiseen ja tiivistämiseen liittyvien tavoitteiden kanssa.

Korkomenojen vähennysoikeuden rajoitus vaikuttaisi esitetyssä muodossaan hyvin olennaisesti myös esimerkiksi kuntayhtymiin, joille on useissa tapauksissa perustamisen ja siihen liittyvien omaisuuden siirtojen yhteydessä syntynyt merkittäviä määriä velkaa emokunnilleen. Kuntayhtymien oikeus vähentää emokunnille maksamiaan markkinaehtoisia lainakorkoja pieneneisi dramaattisesti aiheuttaen suuria lisäkustannuksia kuntayhtymille ja sitä kautta niiden emokunnille ja/tai palvelujen loppukäyttäjille. Samalla muutos vaikuttaisi merkittävästi useiden olemassa olevien kuntayhtymien toimintaedellytyksiin.



28.5.2012

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kuntakonserniin kuuluvat yhteisöt on pääosin perustettu toteuttamaan sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa omistajilleen, vaan tuottaa palveluita kunnalle ja kuntalaisille lähtökohtaisesti omakustannushintaan tai toteuttaa esimerkiksi alueellinen kehityshanke kuntalaisten ja yhteiskunnan hyödyksi.

Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen tulokset eivät myöskään pääosin ole merkittävässä määrin voitollisia. Kyseisten yhteisöjen toiminnot ovat usein hyvin pääomavaltaisia, joten esimerkiksi vuosittaiset kiinteistömassaan kohdistuvat poistot ja kiinteistömassan hankintaan saaduista lainoista maksetut korot muodostavat usein suuren osan toiminnan kuluista. Näin ollen esityksen mukaisella sääntelyllä kunnallisten toimijoiden maksamat verot saattaisivat lisääntyä tietyillä toimialoilla merkittävästi ja vaikeuttaa siten tarvittavien yhteiskunnallisesti tärkeiden investointien toteuttamista.

Ongelma kärjistyy edelleen siinä tapauksessa, että kunnille tullaan tulevaisuudessa asettamaan kuntalain muutoksella velvollisuus yhtiöittää liikelaitoksiaan ja muita toimintojaan. Kunnilla ei siten välttämättä ole jatkossa enää nykyisenlaisia mahdollisuuksia harkita toimintojensa järjestämismuotoa, vaan monissa tapauksissa lainsäädännössä tullaan edellyttämään yhtiömuotoa. Samalla kuitenkin nyt esitetyillä muutoksilla vaikeutetaan merkittävästi kuntien yhtiömuodossa harjoittaman toiminnan taloudellisia edellytyksiä ja rajoitetaan toimintojen rahoittamisen vaihtoehtoja. Korkomenojen vähennysoikeuden rajoittamisen vaikutukset yhdessä kilpailuneutraliteettiin liittyvien muutosten kanssa tulevat aiheuttamaan kunnille ja muullekin julkiselle sektorille valtavia haasteita, joita esitysluonnoksessa ei ole ainakaan riittävällä tavalla arvioitu ja otettu huomioon.

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteet ovat Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan kannatettavia ja sääntely tältä osin tarpeellista. Muutoksilla ei tule kuitenkaan vaikeuttaa julkisen sektorin, kuntien, kuntayhtymien sekä kuntakonsernien toimintaa ja toiminnan rahoitusta eikä yhteiskunnallisesti tärkeiden investointien tekemistä. Ylipäättään lainmuutoksen valmistelussa tulisi ottaa selkeästi huomioon muiden kuin ns. liiketaloudellisten konsernien toimintaedellytykset. Kuntakonserneja tulisiikin tältä osin arvioida eri perusteilla kuin osakeyhtiölain tai muun yhteisölainsäädännön tarkoittamia konserneja.

Toiminta kuntakonserneissa perustuu yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttämiseen, eikä toiminnalla ole kaupallista luonnetta, joten on selvää, että saavutettuihin kestäviin rahoitusratkaisuihin, joihin sisältyy myös emokuntien antamia takauksia, ei sisälly veronkiertotarkoitusta.

28.5.2012

Näin ollen Helsingin kaupunki esittää, että kunnat ja kuntayhtymät rajattaisiin ehdotetun sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Käytännössä tämä tarkoittaisi lähinnä sitä, että elinkeinoverolain 18 a §:ssä tulisi rajata kunnat ja kuntayhtymät kokonaan pykälässä asetettujen vähennyskoikeuden rajoitusten ulkopuolelle. Edelleen säännöstä tulisi muuttaa myös siten, että korkomenojen vähennyskelpoista osuutta laskettaessa ei otettaisi huomioon kunnilta ja muulta julkiselta sektorilta saatuja lainoja, takauksia tai muita niihin verrattavia eriä.

Nettokorkomenojen laskemiseen liittyvä säännös on nykyisellään tulokinnanvarainen ja vaikeaselkoinen. Tästä syystä Helsingin kaupunki katsoo, että kyseisten lakien säätämisen yhteydessä saattaisi olla taroituksenmukaista velvoittaa verohallinto laatimaan yksityiskohtaiset, selkeät ja sitovat soveltamisohjeet esitettyihin muutoksiin liittyen.