

Valtiovarainministeriölle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain 58 §:n ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta

Onko korkovähennysoikeuden rajoittamien perusteltua?

Suomen verolainsäädäntö antaa tällä hetkellä laajat mahdollisuudet yritystoimintaan ja muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvien korkokulujen vähentämiseen verotuksessa. Maksetut korot ovat käytännössä olleet vähennyskelpoisia, kunhan ne eivät ole tasoltaan ylittäneet markkinaehtoiseksi katsottavan koron tasoa. Tämä on houkutellut kansainvälisiin etuyhteysosapuolten välisiin lainajärjestelyihin, joiden avulla minimoidaan Suomeen maksettavia veroja.

Korkojen laajaan vähennyskelpoisuuteen liittyvä Suomen veropohjaa rapauttava ongelma on ollut tiedossa pitkään, ja ongelmaan puuttumisesta on keskusteltu vuosikausia. Poliittinen ilmapiiri ei kuitenkaan aikaisemmin ole ollut valmis ongelmaan puuttumiselle. Erityisesti ongelmana on pidetty Suomen kansainvälisen kilpailuaseman heikentymistä. Nyt tilanne on toinen. Viime vuosikymmeninä, ja erityisesti viime vuosina, yhä useammissa maissa on otettu käyttöön erilaisia korkovähennysoikeuden rajoittamiseen tähtääviä verosäädöksiä. Tänä päivänä Suomi on kilpailumaihinsa nähden enemmänkin poikkeus salliessaan etuyhteyssuhteisissa maksettujen korkojen rajoittamattoman vähennysoikeuden. Tässä tilanteessa **on perusteltua, että myös Suomi turvaa veropohjaansa erityisellä korkovähennysoikeuden rajoittamiseen tähtäävällä lainsäädännöllä.**

Tarvitaanko erityinen korkovähennysrajoitussäännös?

Korkojen vähennysoikeutta olisi periaatteessa mahdollista rajoittaa siirtohinnoittelua koskevan VML 31 §:n ja veronkiertoa koskevan VML 28 §:n laajalla tulkinnalla. Tämä edellyttäisi kuitenkin aikaisemman käytännön muuttamista. Tällaisesta soveltamisesta syntyisi huomattavaa epävarmuutta ja vaikeita rajanvetotilanteita. **Verotuksen ennustettavuuden kannalta onkin huomattavasti parempi vaihtoehto säätää korkovähennysrajoituksista nyt ehdotetulla tavalla nimenomaisesti.**

Nimenomaista sekä kansainvälisiin että kotimaisiin tilanteisiin soveltuvaa korkovähennysrajoitusta voidaan soveltaa riippumatta siitä onko verovelvollisella ollut veronkiertotarkoitus tai onko markkinaehtoperiaatetta noudatettu. Tämä lisää huomattavasti verotuksen ennustettavuutta. Nimenomainen korkovähennysrajoitus ei kuitenkaan estä VML 28 ja 31 §:ien soveltamista nimenomaisen säännön rinnalla. Korkovähennys voidaan siten edelleen evätä markkinaehtoisien koron ylittävän koron osalta ja tilanteissa joissa on kyse veronkiertojärjestelystä vaikka erityinen korkovähennysrajoitus ei soveltuisikaan.

Mikä malli tulisi valita?

Korkovähennysoikeuteen on eri valtioissa puututtu yleisten veronkiertosääntöjen ja markkinaehtoperiaatteen lisäksi erilaisilla kohdennetuilla korkovähennysrajoituksilla, alikapitalisointisäännöksillä ja tuloslaskelmaan perustuvilla rajoituksilla. Nyt ehdotettu **yleinen tuloslaskelmaan perustuva malli on perusteltu, koska se voidaan suhteellisen yksinkertaisesti muotoilla kattamaan veropohjan kannalta ongelmalliset tilanteet laajasti ja ennustettavasti, mutta samalla voidaan turvata sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus.**

Korkojen lähdeverotuksen laajentaminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska EU-tilanteissa ja verosopimustilanteissa korkojen lähdeverottaminen ei monissa tapauksissa kuitenkaan olisi mahdollista. Yleiseen korkovähennysrajoituksen ei ole myöskään syytä liittää säännöstä, jonka mukaan sen perusteella vähennyskeltottomiksi katsottavia korkoja kohdeltaisiin osinkona. Tämä on perusteltua, koska yleinen korkovähennysrajoitus koskee myös sellaisia korkoja, jotka eivät ole luonteeltaan osinkoa. Erikseen olisi tarkasteltava kunkin yksittäistapauksen osalta, onko kyseessä oleva vähennyskeltoton korko tai sen osa osinkoa. Näin voi olla esim. silloin, kun kyseessä on hybridi-instrumentista emoyhtiölle maksettu korko tai kun emoyhtiölle maksetun koron taso ylittää markkinaehtoisien koron tason.

Miten laajasti rajoitusta tulisi soveltaa?

EVL ja TVL

Suomen voimassa olevassa verojärjestelmässä yritysten korkokulut voivat liittyä elinkeinotulolähteeseen tai muun toiminnan tulolähteeseen. Voidaan kysyä onko tällainen verojärjestelmää monimutkaistava ja verosuunnittelutarvetta lisäävä tulolähdejako tarpeen. Niin kauan kuin tämä tulolähdejako kuitenkin verojärjestelmässämme säilytetään, **on tärkeitä, että korkovähennysrajoitussäännökset soveltuvat samalla tavalla sekä elinkeinoverolain että tuloverolain piiriin kuuluviin järjestelyihin.** Korkovähennysoikeutta hyödynnetään elinkeinotoiminnan lisäksi usein esimerkiksi sellaisten kiinteistösijoitusten yhteydessä, jotka kuuluvat muun toiminnan tulolähteeseen, eikä näitä tilanteita ole syytä jättää rajoituslainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Vain jommankumman tulolähteen sisällyttäminen rajoituslainsäädännön piiriin aiheuttaisi epätoivottavan neutraalisuuspoikkeaman tulolähteiden välille, ja aiheuttaisi epätoivottavia verosuunnittelujärjestelyitä rajoituslainsäädännön soveltumisen estämiseksi.

Kotimaiset ja rajat ylittävät tilanteet

Korkovähennysrajoitussäännösten soveltumisalan laajuutta pohdittaessa, joudutaan ottamaan kantaa siihen, onko säännöksiä tarkoituksenmukaista soveltaa vain rajat ylittävissä tilanteissa, jotka ovat ongelmallisimpia Suomen veropohjan kannalta, vai myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa. Vaikka kotimaisissa tilanteissa ei yhtä suurta tarvetta rajoituslainsäädännölle ole, verosopimusten syrjäntäkieltosäännöksistä sekä erityisesti SEUT- ja ETA-sopimusten vapaan sijoittautumisoikeuden periaatteesta johtuen nyt esitetyn kaltaisia rajoitussäännöksiä on käytännössä sovellettava samalla tavalla sekä kansainvälisissä että kotimaisissa tilanteissa.

Pelkästään kansainvälisiin tilanteisiin rajoittuvat säännöt olisi muotoiltava hyvin erilaisiksi siten, että ne soveltuisivat vain puhtaasti keinotekoisiiin veronkiertojärjestelyihin, jotka eivät noudata markkinaehtoperiaatetta. Tällöin jouduttaisiin VML 28 §:n soveltamista vastaavalla tavalla pohtimaan, onko järjestelyn motiivina veronkierto. Verotuksen ennustettavuuden takia on siksi perusteltua säätää korkovähennysrajoituksesta, joka koskee samalla tavalla kansainvälisiä ja kotimaisia tilanteita, ja jonka soveltaminen ei edellytä veronkiertomotiivin olemassaoloa.

Yhtäläinen soveltuminen sekä kansainvälisiin että kotimaisiin tilanteisiin on myös linjassa siirtohinnoittelua koskevan VML 31 §:n soveltamisalan laajuuden kanssa. Nyt tehtyä esitystä säännöksistä, jotka soveltuisivat samalla tavalla sekä kotimaisiin että kansainvälisiin järjestelyihin voidaan siten pitää perusteltuna.

Yhteisöt ja yhtymät

Nyt tehtyä esitystä säännöksistä, jotka soveltuisivat samalla tavalla sekä yhteisöihin että yhtymiin voidaan pitää perusteltuna. Sääntely kattaisi samalla tavalla ne yhtiömuodot, joita yleensä käytetään veroetujen tavoitteluun korkovähennyksiä hyödyntämällä. Soveltamisalan laajuus voisi rajoitussäännösten piiriin tulevien verovelvollisten osalta olla kuitenkin laajempikin. **On tärkeätä, että sääntelyn piiriin kuuluvat vastaavat ulkomaiset toimintamuodot, silloin kuin niillä on kiinteästä toimipaikasta johtuen tai muusta syystä Suomessa verotettavaa tuloa, jotta ulkomaisten ja suomalaisten yhtiöiden verotus on yhdenvertaista.**

Vain etuyhteystilanteet

Korkovähennysrajoituksen laajuutta pohdittaessa tulee ottaa kantaa siihen onko rajoitukset tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan ainoastaan etuyhteytilanteita vai myös riippumattomien osapuolten välisiä järjestelyitä. Kumpikin lähestymistapa olisi mahdollinen. Veropohjan turvaamisen kannalta etuyhteystilanteissa tehdyillä järjestelyillä on kuitenkin suurempi merkitys. **Tästä johtuen voidaan pitää perusteltuna, että korkovähennysrajoitussäännöt rajataan koskemaan ainoastaan etuyhteystilanteita.** Nyt esitetty säännös, jonka mukaan rajoitussäännön perusteella vähennyskeltottomien korkojen enimmäismäärä olisi samansuuruinen kuin etuyhteysyrityksille suoritettut nettokorkomenot, on siten perusteltu.

Tulkintaongelmien välttämiseksi on perusteltua, että etuyhteyden määritelmä on sama kuin siirtohinnoittelua koskevassa VML 31 §:ssä. Rajoitussäännösten kiertämisen estämiseksi on tärkeätä, että myös välilliset etuyhteyssuhteet otetaan huomioon, kuten on esitetty.

Tulevaisuudessa, kun on nähty, miten uudet korkovähennysrajoitussäännökset toimivat käytännössä, voidaan uudestaan harkita, olisiko rajoituksia syytä laajentaa koskemaan myös riippumattomien osapuolten välillä maksettuja korkoja.

Miten vähennyskelpoisuuden rajat määritellään?

Suhde muuhun sääntelyyn

Ehdotettu korkomenojen vähennysrajoitus koskisi korkoja, jotka muuten olisivat vähennyskelpoisia. Uusi säännös ei siten mitenkään laajentaisi vähennysoikeutta aikaisemmasta. Edelleenkin siten ainoastaan markkinaehtoperiaatetta noudattavat korot olisivat etuyhteystilanteissa vähennyskelpoisia. Tämä on luonnollisesti oikea lähestymistapa.

Korkotuloja vastaava määrä

On perusteltua rajata korkovähennysrajoitus korkoihin, jotka ylittävät korkotulot. Korkomenot saataisiin siis vähentää täysimääräisesti korkotulojen määrää vastaavalta osin.

Rajoituksen laskentapohja

Ehdotettu korkomenojen rajoitus olisi yleinen rajoitus, ja sen määrä perustuisi velallisen elinkeinotoiminnan tulokseen ennen korkoja, veroja ja poistoja sekä muita rahoitusomaisuuden menetyksiä ja arvomuutoksia (EBITDA). Laskentapohjana olisi tulos ennen aikaisempien vuosien vahvistettujen tappioiden vähentämistä. Saatu konserniavustus kasvattaisi ja maksettu konserniavustus pienentäisi laskentapohjaa.

Esitetty säännös antaa mahdollisuuden siihen, että konserniavustuksella voidaan suomalaisten yhtiöiden välillä vaikuttaa korkovähennysrajoituksen soveltumiseen eri konserniyhtiöissä. Sellaisten ulkomaisten yhtiöiden osalta, jolla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa, vastaava järjestely ei sen sijaan ole mahdollinen. Tämä asettaa kotimaiset tilanteet ja rajat ylittävät tilanteet eriarvoiseen asemaan, mikä saattaa aiheuttaa EU oikeudellisia ongelmia. Ongelma ei kuitenkaan liity suoraan nyt esitettyihin korkovähennysrajoitussääntöihin, vaan Suomen konserniavustusjärjestelmään. Ongelma on siten tarkoituksenmukaisinta poistaa Suomen konserniverotusjärjestelmää uudistettaessa. Jos konserniverotusjärjestelmän uudistaminen kuitenkin viivästyy huomattavasti korkovähennysrajoituslainsäädännön voimaantulosta, **on syytä harkita korkovähennysrajoituslainsäädännön muotoilemista siten, että konserniavustuksella ei voida vaikuttaa korkovähennysrajoituksen laskentapohjaan.** Korkovähennyksen enimmäismäärä olisi siten laskettava elinkeinotoiminnan tuloksesta ennen annetun tai saadun konserniavustuksen vaikutusta.

30 %:n sääntö

Korkomenot, jotka ylittäisivät korkotulot, voitaisiin vähentää siltä osin kuin ne ovat enintään 30 prosenttia elinkeinotoiminnan tuloksesta ennen korkoja, veroja ja poistoja sekä muita rahoitusomaisuuden menetyksiä ja arvomuutoksia (EBITDA). Tämän määrän ylittävät korkomenot eivät olisi vähennyskelpoisia. **Valittu prosenttiraja voisi olla tietenkin mikä tahansa muukin, mutta esimerkiksi, Saksan sääntöjä seuraava 30 %:n raja on hyvä lähtökohta.** Tulevaisuudessa prosenttirajaa voidaan muuttaa, jos se koetaan tarkoituksenmukaiseksi.

Koska tulos voi vuosittain vaihdella huomattavasti, on tärkeätä, että korkovähennysrajoituksesta johtuen vähentämättä jääneitä korkoja voidaan siirtää joustavasti tulevina vuosina vähennettäväksi.

Enintään etuyhteyskorot

Vähennyskelvottomien korkomenojen määrä olisi kuitenkin enintään etuyhteisyriyksille verovuonna maksettujen korkomenojen suuruinen. Kuten edellä on todettu, **on perusteltua, että korkovähennysrajoitukset tässä vaiheessa ulotetaan koskemaan ainoastaan etuyhteystilanteita.**

Euromääräinen raja

Korkomenojen vähennysrajoituksista huolimatta korkomenot voitaisiin vähentää kokonaan, jos korkotulot ylittävät korkomenot ovat verovuonna enintään 500 000 euroa. **Hallinnollisen työn rajoittamiseksi, on perusteltua ottaa korkovähennysrajoitussäännöksiin korkomenojen enimmäisraja, johon asti korot ovat vähennyskelpoisia riippumatta korkovähennysrajoitussäännöksestä.** Tämä raja voidaan asettaa mihin tahansa euromäärään ja nyt esitetty 500 000 euroa lienee riittävä.

Eri kysymys on, pitäisikö yhtiökohtaisen rajan lisäksi olla myös jokin etuyhteysryhmäkohtainen raja, jotta rajoitussäännöt eivät houkuttelisi järjestelyihin, joissa ulkomaiselta etuyhteystaholta otettu laina jaetaan tarkoituksellisesti useamman Suomalaisen etuyhteystahon kesken, jottei 500 000 euron raja ylittyisi minkään yhtiön osalta. Etuyhteysryhmäkohtaisen rajan lisääminen monimutkaistaisi nyt ehdotettua rajoituslainsäädäntöä kuitenkin siinä määrin, että lienee perusteltua tässä vaiheessa pidättäytyä yhtiökohtaisessa rajassa. Jos edellä kuvatunlaisia järjestelyitä tulevaisuudessa ilmenee, voidaan uudestaan harkita, voidaanko näihin riittävästi puuttua esim. VML 28 §:n veronkiertopykälän avulla, vai olisiko rajoituslainsäädäntöä syytä muuttaa tältä osin.

Vähentämättä jäävät korot

Sellaiset korot, joita ei korkovähennysrajoituksesta johtuen voida vähentää verovuonna, voitaisiin vähentää seuraavien verovuosien tuloista sikäli kuin vähennyskelpoisuuden rajat eivät ylity. Tämä on perusteltua, koska yhtiöiden tulokset saattavat vaihdella suuresti vuodesta toiseen. Tämän päivän ATK-järjestelmät mahdollistavat vähennysmahdollisuuden sallimisen ilman aikarajaa.

Eri kysymys on, tulisiko erialisten omistajanvaihdosten vaikuttaa myöhempinä vuosina tapahtuvaan korkojen vähentämiseen. Jonkinlaisia verotuksen motivoimia järjestelyitä saattaa ilmaantua, jos omistusjärjestelyt eivät vaikuta myöhempien vuosien vähennysoikeuteen. Toisaalta olisi kohtuutonta, jos omistusjärjestelyt aina poistaisivat vähennysoikeuden, vaikka kyseessä ei olisi verotuksen motivoima järjestely. **Selkeisiin veronkiertojärjestelyihin voidaan joka tapauksessa puuttua yleisen VML 28 §:n veronkiertopykälän avulla.** Esitys, jonka mukaan omistajanvaihdokset eivät vaikuta vähennyskelpoisuuteen on siten lähtökohtaisesti perusteltu.

Loppupäätelmät

Esitetyt korkovähennysoikeuden rajoitusta koskevat säännökset ovat perusteltuja ja hyvä lähtökohta Suomen veropohjan turvaamiseksi.

Esitettyjen säännösten soveltamisalaa, ja erityisesti konserniavustuksen sekä erilaisten omistusjärjestelyiden suhdetta uuteen lainsäädäntöön voidaan jatkossa kuitenkin joutua uudelleen arvioimaan.

Erityisten korkovähennysrajoitussääntöjen säätämisen yhteydessä voitaisiin tarkistaa elinkeinoverolain ja menetelmälain säännöksiä siten, että verovapaaseen tuloon kohdistuvat korkomenot olisivat samassa laajuudessa vähennyskelpoisia tai vähennyskelvottomia sekä kotimaisissa että rajat ylittävissä tilanteissa. Näin vältettäisiin erilaiseen vähennyskelpoisuuteen liittyvät mahdolliset EU-oikeudelliset ongelmat. **Verovapaan tulon hankkimiseen liittyvät korkomenot voitaisiin säätää kotimaisissa tilanteissa vähennyskelvottomiksi vastaavasti kuin kansainvälisissä tilanteissa.**

Myös Suomen konserniverotusjärjestelmä (konserniavustus) olisi mahdollisimman nopeassa aikataulussa uudistettava rajat ylittävät konsernitilanteet paremmin huomioonottavaksi.

Helsingissä 25.4.2012

Professori Marjaana Helminen
marjaana.helminen@helsinki.fi
040-5572294