

14.5.2012
Lausunto

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

Asia: luonnos hallituksen esitykseksi leiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain 58 §:n ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Viite: lausuntopyyntö 12.4.2012

Pyytämättömänä lausuntonani ilmoitan asiakohdassa tarkoitettusta luonnoksesta hallituksen esityksesi seuraavan.

Yleistä taustaa

Velkojen korkojen verovähennyskelpoisuus elinkeinotoiminnan verotuksessa on selkeä pääsääntö, jota tulee rajoittaa vain painavin perustein ja vain siinä määrin, mikä on välttämätöntä rajoitukselle asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Pidän ilmeisenä, että Suomi tarvitsee muiden maiden tapaan korkorajoitussäännöstön, jolla torjutaan perusteettomia velkavetoisia järjestelyjä. Rajoitussäännöstö on kuitenkin laadittava niin, että johtavana ajatuksena on tunnistetun ongelman ratkaisu, ei yleinen veropohjan laajennus.

Tunnistettu ongelma on Suomesta ulkomaille maksetut korot velkapainotteisissa yritysjärjestelyissä. Euroopan unionin toimintaperiaatteet kuitenkin estävät yksipuoliset järjestelyt, joiden kohteena ovat vain rajat ylittävät korkovirrat. Tämän vuoksi ongelmaan ei voida käydä suoraan käsiksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tunnistetun ongelman ratkaisussa tule pyrkiä käyttämään sellaista säännöstöä, joka mahdollisimman vähän leikkaa korkojen vähennyskelpoisuutta niissä kohdin, jotka eivät kuulu torjuttavan ilmiökentän piiriin.

On selvästi haitallisempaa, jos jokin tapaus tulee liian lavean säännöstön vuoksi tarpeettomasti rajoitusten piiriin kuin se, että jokin yksittäinen tapaus lipsahtaa tarkoituksen vastaisesti rajoitussäännöstön ulkopuolelle.

Toisaalta ei ole myöskään aihetta kirjoittaa rajoitussäännöstöä niin vuotavaksi, että sitä olisi vuosittain paikattava. Tavoitteena tulee olla kerralla toimivan säännöstön aikaansaanti.

Rajoitussäännöstöä hahmotettaessa on syytä muistaa, että meillä on jo toimivia turvamekanismeja perusteettomien veroetujen torjuntaan; VML 31 § vahtii koron markkinaehtoisuutta, VML 28 § torjuu veronkiertoa ja VML 29 § peiteltyä osinkoa. Pidän selvänä puutteena sitä, että valmistelun yhteydessä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, miten kaavailtu veromalli vaikuttaa Suomeen suuntautuviin pääomansijoituksiin. Suomalaiset yritykset tarvitsevat kansainvälistä pääomaa, josta vain osa on oman pääoman ja osa välttämättä vieraan pääoman ehtoista.

Korkorajoitusmallin valinta

Kansainväliset vertailut osoittavat, että rajoitussäännöstö voidaan laatia kahdella eri perusratkaisulla: kohdennetut rajoitteet (esimerkiksi Ruotsi) ja yleiset rajoitteet (esimerkiksi Saksa). Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on päädytty viimeksi mainittuun. Todettakoon, että tietävästi yhdessäkään yleisen rajoitussäännöksen omaksuneessa maassa ei ole sellaista konserniveromallia kuin Suomessa. Esimerkiksi Saksassa on konsolidoituun tulokseen perustuva konserniverotus. Suomessa kukin konsernin yhtiö on erillisen verotuksen piirissä, ja tuloksia voidaan tasata

konserniavustuksilla. Tämä tarkoittaa sitä, että emme voi hyödyntää ulkomailta saatua kokemusta tänne kaavaillun mallin toimivuudesta.

Jos tarkoitus on saada rajoitusnormisto voimaan jo 2013, muiden vaihtoehtojen mallien etsintä ja valmistelu ei liene enää ajallisesti mahdollista. Siksi nyt valittu malli tulee rakentaa huolella ja varoa ylilyöntejä. Lausunnolla oleva malli ei joistakin hyvistä piirteistään huolimatta mielestäni täytä kaikkia näitä vaatimuksia.

Eräitä yksityiskohtia

Yhtiömuotovalinta näyttää perustellulta (yhteisöt ja henkilöyhtiöt). Tosin en ole varma, miten säännöstöä kaikissa erilaisissa soveltamistilanteissa tulkittaisiin, jos kohteena olisi henkilöyhtiö (esimerkiksi etuyhteystilanteen tulkinta).

Rajoitussäännös koskee myös TVL-tulolähteen korkomenoja. Pidän tätä oikeana ratkaisuna, koska ei ole mielekästä jättää rajoituksen ulkopuolelle juuri niitä tapauksia, joissa on mahdollista esiintyä tunnistettua ongelmakäyttäytymistä. Kun mukana on kaksi tulolähdettä, joiden verotus tapahtuu erilaisin perustein, kaikkia tästä aiheutuvia kysymyksiä tulee pohtia tarkasti. Yksinkertaisin tapa hoitaa asia tyylikkäästi olisi luopua ainakin yhteisöjen osalta tulolähdejaosta. EBDITA kait lasketaan kokonaistuloksen perusteella. Jos näin ei ole, asiasta tulee säätää erikseen. Jos tulolähdejako säilyy, vähentämättä jääneen koron kohdistaminen myöhempinä vuosina vaatii ratkaisua siitä, missä tulolähteessä vähennys tehdään (luonnoksen EVL 18 a §:n 4 momentti).

Tavoitteena on estää tuloksen keinotekoinen siirtäminen etuyhteydessä vähennyskelpoisen koron muodossa Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Tähän nähden en ymmärrä, miksi nettokorkomenoja laskettaessa mukaan otetaan myös korot, joita ei ole maksettu/saatu etuyhteystilanteessa. Näiden mukaan ottaminen johtaa tarpeettoman monimutkaiseen sääntelymekanismiin. Jos kaikissa laskentavaiheissa mukana olisivat vain etuyhteyskorot, pykälä voitaisiin kirjoittaa huomattavasti yksinkertaisemmin ilman, että materiaallinen lopputulos merkittävässä määrin muuttuisi. Luonnoksen EVL 18 a §:n 1 momentin 1 –kohdan mukainen vähennyskelvottomuuden enimmäismäärää koskeva säännös on vaikeaselkoinen ja tarpeen vain siksi, että mukana raahataan myös korot, joita ei ole maksettu etuyhteystilanteessa.

Luonnoksen EVL 18 a §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittu 500 000 euron suuruinen alaraja on sinänsä erittäin tärkeä, mutta se menettää helposti kokonaan merkityksensä, jos yrityksellä on paljon muita kuin etuyhteyskorkoja (esimerkiksi ihan tavallisia pankkilainojen korkoja). Alarajaa koskeva säännös saisi koskea vain etuyhteyskorkoja. Muutoin etuyhteyskorot tulevat heti vähennyskelvottomiksi sen jälkeen, kun ne ylittävät 30 % EBITDA:sta.

Etuyhteyskoron esiintymisala on määritelty liian laveasti (EVL 18 a §:n 3 momentti).

Etuyhteyskoroksi katsotaan esimerkiksi pankille tavallisesta lainasta maksettu korko, jos konsernissa jokin yhtiö on antanut vakuuden luotolle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että useassa tilanteessa pankkilainojenkin korot muodostuvat vähennyskelvottomiksi, vaikka niillä ei ole mitään tekemistä sen ongelman kanssa, jota varten säännöstö on tarkoitettu. Monesti konsernissa ulkoinen rahoitus on keskitetty yhteen yhtiöön, joka sitten allokoi rahan edelleen konserniyhtiöille. Tilanne voi olla myös sellainen, että yhdellä konserniyhtiöllä on paljon vakuuskelpoista omaisuutta, jota käyttämällä voidaan turvata luoton saaminen ja kohtuulliset luottoehdot (esimerkiksi korko). Vakuuksien käytöstä on tällöin ehkä luovuttava, jotta korot säilyisivät vähennyskelpoisina, mutta tästä seuraa heikommat luottoehdot (esimerkiksi korkeampi korko). Tällainen ohjausvaikutus ei sovi hyvälle verojärjestelmälle. Vakuuden antamista koskeva säännös tulee poistaa pykälästä. Vastatalletusta koskeva kohta voidaan säilyttää, kunhan sillä on kiistaton yhteys annettuun luottoon.

EBITDA:n käyttö rajoitusperusteena on hyvin ongelmallinen, ja ongelma vielä kärjistyy suomalaisessa konserniveromallissa, jossa kaikkia yhtiöitä verotetaan itsenäisesti oman tuloksensa perusteella. Oletettavasti EBITDA:n käyttö tulee ohjaamaan tilinpäätöskäyttäytymistä. Tulolähdejaolla voi myös olla omat epäselvyyttä synnyttävät vaikutuksensa. Lasketaanko EBITDA lain sanamuodon (EVL 18 a §:n 1 momentti) mukaan "elinkeinotoiminnan tuloksen" vaiko kokonaistuloksen mukaan? Minusta tuntuu, että kaikkia tulolähdejaosta syntyviä kysymyksiä ei ole perattu riittävästi. Tuloksen nopeat muutokset yksittäisissä konserniyhtiöissä voivat johtaa kohtuuttomiin veroseuraamuksiin. Luoton pienentäminen voi olla mahdotonta heikon tulonmuodostuksen aikana, jolloin alunperin oikein mitoitettu luotto ja sen korko jäävätkin liian suuriksi. Näissä tilanteissa on välttämätöntä, että muut konserniyhtiöt voivat parantaa yhtiön EBITDA:aa konserniavustuksin, jos muut avustuksen antamisen edellytykset täyttyvät.

Yhteenveto

Luonnoksessa oleva rajoitussäännöstö on liian laaja, kun huomioon otetaan ongelma, joka sillä on tarkoitus poistaa. Liian monessa tapauksessa korot jäävät vähentämättä, vaikka niillä ei ole mitään tekemistä perusteettomien veroetujen hankkimisessa. Puhtain liiketaloudellisin perustein otetun lainan korot tulisi aina saada rajoituksesta vähentää. Jatkossa tulisi vielä harkita, pitäisikö verovelvollisen esittämän näytön perusteella tällaiset korot kuitenkin saada vähentää täysimääräisesti. Pelko siitä, että näin luotaisiin tulkintaepävarmuutta normiston toimivuudesta, pitää osin paikkansa, mutta ei riittävästi ottaen huomioon yritysten perustellut tarpeet.

Mikäli hanke etenee luonnoksen mukaisesti, tarkistaisin sitä poistamalla laskelmista kokonaan ei-etuyhteyskorot, joka muutos yksinkertaistaisi säännöstä ja tekisi siitä läpinäkyvämmän. Toiseksi en pitäisi vakuuden antamista etuyhteyden synnyttävänä taustana, mikä helpottaisi konsernin lainasalkun hoitamista.

Korkorajoitussäännöksellä on kiinteä yhteys ainakin kahteen muuhun keskeiseen valmisteilla olevaan hankkeeseen, eli konserniverotuksen mallintamiseen ja tulolähdejakoon. Nämä kolme asiaa muodostavat kokonaisuuden, jota ei pitäisi viedä eteenpäin paloissa ilman, että samalla tiedetään muiden palasten kohtalo. En pitäisi huonona ratkaisuna sitäkään, että nyt otettaisiin vuoden aikalisä ja nämä kolme asiaa valmisteltaisiin perusteellisesti yhdessä ja vietäisiin myös samanaikaisesti eduskuntaan.

HELSINKI 14.5.2012

Pauli K Mattila
OTT