

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö VM044:00/2012

LAUSUNTO VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

KHT-yhdistys ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta Hallituksen esitykseksi laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain 58 §:n ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta. Pyydettynä lausuntonamme haluamme tuoda esille seuraavaa:

1 Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia ja tuloverolakia siten, että yhteisöjen sekä avoimien yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden suorittamien korkomenojen vähennysoikeutta rajoitettaisiin. Ehdotettuja rajoituksia sovellettaisiin sekä kotimaisiin että vastaaviin ulkomaisiin yhteisöihin ja yhtiöihin. Ehdotuksen perusteella rajoitettaisiin nettokorkomenojen vähennysoikeutta, kun ne suoritettaisiin välittömästi tai välillisesti etuyhteydessä olevalle osapuolelle. Rajoitusta sovellettaisiin sekä Suomen sisäisiin että rajat ylittäviin korkosuorituksiin.

Esityksen mukaan ehdotuksen tavoitteena on turvata veropohjaa elinkeinoverotuksessa. Tämän vuoksi on valittu ns. yleinen tuloslaskelmaan perustuva rajoitusmalli esimerkiksi kohdennetun korkomenojen vähennysoikeuden rajoitusmallin sijasta. Malli koskee myös puhtaasti kotimaisia konserneja, joissa vähennyskelpoista korkomenoa on vastannut toisen konserniyhtiön veronalainen korkotulo. Siten konsernin näkökulmasta korkomenojen rajoittamaton vähennysoikeus ei ole ollut verotuksessa ongelma verrattuna kansainvälisiin konserneihin, joissa vähennyskelpoista korkomenoa ei ole aina vastannut vastaavasti veronalainen korkotulo. Tämän vuoksi valittu malli ei kohtelee erilaisia konsernirakenteita tasapuolisesti ja voi aiheuttaa tarvetta muokata konsernirakennetta Suomen verotusvallan kannalta epätoivottaviin ratkaisuihin. Kohdennettu korkomenojen vähennysoikeuden rajoittaminen voisi olla tässä suhteessa kotimaisten konsernien kannalta parempi ratkaisu. Tämä malli voidaan myös rakentaa EU-oikeuden kannalta hyväksyttävään muotoon.

2 Säännöksen sanamuodon aiheuttamat tulkintaongelmat

Esityksessä ehdotettu nettokorkomenojen vähennysoikeutta rajoittava säännös on kirjoitettu erittäin vaikeasti ymmärrettävään muotoon. Tämän osoittaa sekin, että säännöksestä on julkisuudessa esitetty useita erilaisia tulkintoja, jotka johtaisivat

erilaiseen korkomenojen vähennysoikeuden rajoituksiin. Verovelvollisen oikeusturvan kannalta selkeä ja ymmärrettävä verolainsäädäntö on ehdoton vaatimus. Verolainsäädännön perusteella tehtävien verotuspäätösten ja tuomioistuinten ratkaisujen on oltava ennustettavia. Ehdotettu säännös ei täytä näitä vaatimuksia. Se on kirjoitettava kokonaan uusiksi ja esityksen perusteluiden on vastattava säännöksen sanamuotoa. Esityksen perusteluissa olisi myös oltava säännöksen ymmärtämistä edistäviä esimerkkejä.

Verovuonna vähentämättä jääneet nettokorkomenot saadaan vähentää myöhemminä verovuosina, jos ne täyttävät säännöksen vaatimat edellytykset. Tältäkin osin säännöstä olisi selkeytettävä, koska erilaisia tulkintavaihtoehtoja on esitetty myös säännösehdotuksen tästä osasta. Syklisten toimialojen näkökulmasta olisi vakavasti pohdittava myös sitä, että korkomenojen vähennysoikeuden kannalta käyttämättä jäänyt oikaistu verotettava tulo (verotuksellinen EBITDA) olisi käytettävissä myöhemminä verovuosina.

Ehdotetussa säännöksessä ei määritellä korkomenon käsitettä. Tämä aiheuttaa epäselvyyksiä ja –varmuutta esimerkiksi korkojohdannaisten ja suojauksen sekä myös rahoitusleasingin käsittelyyn.

3 Etuyhteydessä oleva taho

Ehdotetussa säännöksessä määritellään etuyhteydessä oleva taho viittaamalla verotusmenettelylain (VML) 31 §:ään. Verolainsäädännössä, samoin kuin missä tahansa muussa lainsäädännössä, viittaukset muihin lainkohtiin aiheuttavat verovelvolliselle säännöksen lisäymmärtämisvaikeuksia ja tulkintaongelmia. Viittauksen ongelmallisuutta korostaa se, että viitattu säännös sijaitsee toisessa verolaissa, jonka säätämisen tarkoitus on eri kuin tuloverolainsäädännön. Tämän vuoksi olisi säännöksen tulkintaongelmien vähentämiseksi ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi syytä kirjoittaa etuyhteystilanteet säännökseen selkeästi auki. Samalla olisi otettava kantaa siihen, kuinka säännöstä sovelletaan, jos voidaan soveltaa lainkaan, tasaomisteisiin yhtiöihin, joissa määräysvalta omistetuissa yhtiöissä voidaan päätellä tulkinnallisesti ehkä vain hallituksen puheenjohtajan edustamasta yhtiötahosta. Tilanne voi olla myös sellainen, että puheenjohtajuus vaihtuu vuosittain; vaihtuuko tällöin myös etuyhteyksyritys vuosittain? Samoin olisi selkeästi lainsäädännössä otettava kantaa siihen, muodostuuko yhtiöiden välille etuyhteys sillä perusteella, että sama luonnollinen henkilö omistaa yhtiöiden osakekannasta enemmistön.

4 Vakuusjärjestelyt konsernissa

Ehdotuksen mukaan etuyhteydessä maksetuksi koroksi katsottaisiin myös ulkopuoliselle lainanantajalle maksetut korot, jos etuyhteydessä oleva osapuoli on antanut lainanantajalle vakuuden ja vakuudella on yhteys velkaan tai sen osaan. Tämä säännös voi pahimmillaan muuttaa kaikki konserniyhtiöiden maksamat korot etuyhteydessä maksetuiksi koroiksi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tytäryhtiöt ovat ottaneet lainaa rahoituslaitoksesta, mutta emoyhtiö on antanut vakuudeksi

tytäryhtiöiden osakkeita, tai päinvastoin. Tällainen vakuusvaatimus on tavanomainen konsernitilanteissa. Rahoituslaitokset ovat lisäksi voineet vaatia tytäryhtiöitä panttaamaan omaa omaisuuttaan lainojensa vakuudeksi. Tällaisessa tilanteessa rahoituslaitoksen vakuusvaatimusten vuoksi kaikki korot olisivat rajoitussäännöksen soveltamisalan piirissä. Tässä yhteydessä olisi harkittava sitä, ettei emoyhtiön panttaamia tytäryhtiöiden osakkeita katsottaisi säännöksen tarkoittamiksi annetuiksi vakuuksiksi, koska vakuusrakenne on tällaisessa tilanteessa tosiasiallisesti kaksinkertainen. Joka tapauksessa on selvää, että ehdotettu sääntely hankaloittaa konsernien treasury-toimintojen tehokasta järjestämistä, jolloin kustannus- ja tehokkuushyödyt jäävät saamatta. Ehdotettu säännös hankaloittaa myös konsernien cash pooling –järjestelyjä.

Ehdotettu säännös, joka muuttaa konserniyhtiön maksaman koron etuyhteyskoroksi toisen konserniyhtiön antaman vakuuden perusteella, aiheuttaa ongelmia sellaisilla toimialoilla, joissa muu lainsäädäntö edellyttää eri toimintojen harjoittamista erillisissä yhtiöissä. Tällaisia toimialoja ovat esimerkiksi vakuutusala, sähköntuotanto ja sähkön siirtotoiminnot, asuntojen vuokraustoiminta sekä yleishyödyllinen rakennuttaminen, joka on säännelty arava- ja korkotukilainsäädännön nojalla.

5 Tuloverolain mukainen toiminta

Ehdotuksessa esitetään, että korkomenojen vähennysoikeuden rajoitusta sovellettaisiin myös soveltuvien osin yhteisöjen sekä avoimien yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden tulonhankkimisvelan korkomenoihin eli siis henkilökohtaisen tulolähteen korkomenoihin. Esityksessä ei laajemmin perustella sitä, miksi tämä säännös on tarpeellinen. Ehdotus voi olla hyvin ongelmallinen keskinäisissä kiinteistöosakeyhtiöissä ja asunto-osakeyhtiöissä, joissa yhtiön luonteen mukaisesti tarkoituksena ei ole tehdä voittoa, vaan toimia omakustannusperiaatteella. Näissä yhtiöissä oikaistu verotettava tulo ei riittäisi toimittaessa keskinäisyyden periaatteen mukaisesti käytännössä juuri koskaan kaikkien etuyhteyslainojen nettokorkomenojen vähentämiseen. Henkilökohtaisessa tulolähteessä, toisin kuin elinkeinotoiminnan tulolähteessä, ei voida konserniavustuksella siirtää verotettavaa tuloa korkomenoja maksavalle yhtiölle, joten korkovähennysoikeuden rajoitus johtaisi siihen, ettei osaa korkomenoista saisi vähentää, mutta vastaava korkotulo verotettaisiin kokonaisuudessaan. Kun verotuskäytännössä vähänkin laajempaa kiinteistösijoitustoimintaa verotetaan elinkeinotoimintana, koskisi TVL:n säännös tilanteita, joissa yhteisö harjoittaa suppeampaa ja passiivisempaa kiinteistöjen vuokraustoimintaa. On syytä harkita, onko säännös lainkaan tarpeellinen.

6 Korkovähennysoikeuden rajoituksen vaikutuksia eri tilanteissa

Ehdotus on yleinen korkovähennysoikeuden rajoittamista koskeva säännös. Ehdotuksessa ei ole lainkaan pohdittu sitä, mitä säännös voi vaikuttaa eri

toimialoilla. Säännöksen vaikutus voi olla hyvin merkittävä jollakin toimialalla johtuen esimerkiksi lainsäädännön vaatimuksista toimialan yritysraenteelle.

6.1 PPP-hankkeet

Private Public Partnership eli PPP-hankkeissa hankkeen rahoitusjärjestelyn vuoksi toimitaan yleensä konsernirakenteessa, kun sijoittajana näissä hankkeissa on työeläkevakuutusyhtiö. Tällöin holdingyhtiön omistamat kohdeyhtiön osakkeet ovat yleensä sen velkojen panttina, mikä merkitsee sitä, että korkovähennysoikeutta käytännössä rajoitetaan. Kun PPP-hankkeissa lopullinen maksaja on julkinen taho, voi tämä merkitä yhteiskunnalle merkittävää lisäkustannusta tällaisessa yhteiskunnallisesti tärkeissä hankkeissa, kuten koulujen, moottoriteiden yms. rakennushankkeissa.

6.2 Yleishyödyllinen rakennuttaminen

Yleishyödyllinen rakennuttaminen poikkeaa tavallisesta kiinteistösijoitustoiminnasta siten, että tarkoituksena ei ole voiton tavoittelu vaan asiakaslähtöinen rakennuttaminen. Yleishyödyllinen rakennuttaja voi olla esimerkiksi kunnan tai muun julkisyhteisön määräysvallassa oleva yhtiö taikka Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn nimeämä yhteisö tai sen välittömässä määräysvallassa oleva yhtiö, joka on saanut vuokra-aravalainan. Yleishyödyllinen rakennuttaja on normaalisti verovelvollinen saamistaan tuloista. Arava- ja korkotukilainoitukseen perustuvissa asunnoissa vuokra vastaa omakustannusperiaatetta lisättynä 8 %:n enimmäistuotolla oman pääoman sijoitukselle. Yleishyödyllistä rakennuttamista harjoittavat yhtiöt toimivat osana konserneja, joissa on yleensä muutakin kuin valtion tukemaa asuinrakentamista. Yhtiö, joka on saanut arava- tai korkotukilainaa, lainaa sitä edelleen omistamilleen asunto- ja kiinteistöasakeyhtiöille. Asunto- ja kiinteistöasakeyhtiöihin kohdistuvat korkovähennysoikeuden rajoitukset merkitsevät kustannusten kasvua, joka lisää tällaisen kohteen enimmäisvuokraa. Korkovähennysrajoitus johtaisi siten käytännössä tällaisen julkisin varoin tuetussa rakentamisessa vuokrien nousuun, mikä voi aiheuttaa muita sosiaaliturvan piiriin kuuluvien menojen lisääntymistä. Jos korkovähennysten vaikutusta ei voitaisi siirtää vuokriin, merkitsisi ehdotettu sääntely tällaisen yleishyödyllisen rakennuttamisen muuttumista tappiolliseksi ja selkeää vähentymistä. Korkovähennysrajoitus lisäisi paineita myös vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrien nostamiseen.

Olisi harkittava, voidaanko yleishyödyllinen rakennuttaminen ja asuntojen vuokraustoiminta jättää toimialana kokonaan korkovähennysrajoitussääntelyn ulkopuolelle. Toinen mahdollisuus olisi, että asuintalovarauksen tekemistä tai purkamista ei otettaisi huomioon oikaistun verotettavan tulon laskennassa.

6.3 Energiatoiminnan hankkeet

Suomessa on vireillä useita teollista tuotantotoimintaa harjoittavien yhtiöiden hankkeita, joissa toiminnan vaatimaa energiatarvetta tyydytettäisiin tuulivoimalla tai

tuotantoprosessissa syntyvän energian hyötykäytöllä. Tällaista toimintaa varten tarkoituksena on perustaa konserniin sähkö- ja lämpövoimaa tuottava yhtiö, johon vähemmistöosakkeenomistajaksi tulisi toteuttamisen vaatiman erityisammattitaidon vuoksi sähköyhtiö. Tuulivoimalla energian tuottaminen on koettu yhteiskunnallisesti hyödyllisesti toiminnaksi, jota on EU:n piirissä kannustettu muun muassa tukemalla tällaista energian tuotantomuodon rakentamista. Teknisistä ja säädännäisistä syistä energia on luovutettava sähköverkkoon, jolloin yhtiö toimii ns. Mankala-periaatteella. Tällaisen yhtiön rahoitus perustuu joko etuyhteysyrityksen antamiin lainoihin tai vakuuksiin. Korkovähennysoikeuden rajoitussäännökset merkitsisivät sitä, että tällaisen yhteiskunnallisesti tärkeän toiminnan toteuttamismahdollisuudet heikkenisivät oleellisesti.

6.4 Joukkovelkakirjalainarahoitus

Konserneissa rahoituksen hankkiminen voi perustua vieraan pääoman hankintaan joukkovelkakirjalainoilla. Lainat ovat nykyään entistä useammin vakuudellisia, jolloin konserniyhtiö on antanut lainalle vakuuden. Velallisyhtiön maksama korkomeno tulisi vähennysoikeuden rajoitusten piiriin myös siinä tilanteessa, että jokin etuyhteysyritys ostaa tällaista laina jälkimarkkinoilta. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että korkovähennysoikeuden rajoitukset koskisivat myös näitä tilanteita.

6.5 Veroviranomaisten aktivoitunut toiminta korkomenojen vähennysoikeuden suhteen

Veroviranomaiset ovat aktivoituneet viime aikoina ja haastaneet yhtäältä ns. debt push down –järjestelyjä väittäen, ettei niiden perusteena ole liiketaloudellista perustetta, ja toisaalta katsoen, että etuyhteydessä annetulle velalle on maksettu markkinaehtoja korkotasoa korkeampaa korkoa. Tämän lisäksi on joissakin tapauksissa esitetty, että vieras pääoma voitaisiin OECD:n siirtohinnoitteluohjeisiin vedoten tulkita luonteeltaan omaksi pääomaksi. Ehdotuksessa todetaan, että kokovähennysoikeuden rajoitukset eivät vaikuttaisi veron kiertämissäännöksen tai siirtohinnoitteluoikaisua koskevan säännöksen soveltamismahdollisuuteen. Tässä suhteessa verovelvollisen oikeusturva edellyttää sitä, että hän voi luottaa siihen, ettei hänen maksamiin korkomenoihin kohdistu sanktiokumulaatiota korkovähennysoikeuksia rajoittamalla ja soveltamalla tämän lisäksi veron kiertämis- tai siirtohinnoitteluoikaisusäännöksiä. Ehdotuksen perusteella koko tämä alue jää epäselvyyden ja –varmuuden alueeksi. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä perustuslain 81 §:n vaatimuksenkaan perusteella.

Helsingissä 25. päivänä toukokuuta 2012

KHT-YHDISTYS – FÖRENINGEN CGR RY



Hannu Pellinen
puheenjohtaja