

**Professori
Seppo Penttilä
Tampereen yliopisto**

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

Asia: ”Korkovähennysrajoitusta koskeva HE-luonnos, VM169:00/2017”, Lausuntopyyntö
19.2.2018

Pydyttynä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Lähtökohdat – yritysverotuksen kiristäminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL) 18a §:ään sisältyvää korkovähennysoikeuden rajoittamista koskevaa säännöstöä. Muutoksella on tarkoitus saattaa voimaan ns. ATAD I direktiivin (Neuvoston direktiivin (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta) korkojen vähennysoikeuden rajoittamista koskevat säännökset. Esitys ei kuitenkaan rajoitu pelkästään tähän. Samalla muutetaan Suomessa tällä hetkellä voimassa olevaa kansallista sääntelyä ja jätetään se voimaan direktiivin edellyttämän sääntelyn rinnalle. Muutokset eivät siten koostu pelkästään direktiivin vaatimusten täyttämisestä.

Käytännössä direktiivin voimaansaattaminen jo sinänsä merkitsee vääjäämättä yritysverotuksen kiristämistä. Esitysluonnoksessa ”heitetään kuitenkin löylyä lisää” eli kiristetään verotusta enemmän kuin direktiivi edellyttää. Tämä tapahtuu ensinnäkin jättämällä direktiivin implementoinnissa hyväksi käyttämättä direktiivin sallimia verotusta vähemmän kiristäviä vaihtoehtoja ja toiseksi osin pitämällä voimassa aikaisemmin meillä voimassa olleen kansallisen sääntelyn, mutta samalla sitä jossain määrin kiristäen ja joiltain kohdin olennaisestikin kiristäen.

Siihen, että direktiivi voimaansaattetaan, on olemassa EU-oikeudelliset syyt, mutta direktiivin sisällä sen voimaansaattamisessa tehtävät kiristävät valinnat ovat veropoliittisia valintoja samoin kuin jo tällä hetkellä voimassa olevan kansallisen sääntelyn kiristäminen ja sen jättäminen direktiivisääntelyn rinnalle. Vaikka pidän esitysluonnosta ansiokkaalla tavalla kirjoitettuna, olisi siinä ehkä hyvä tuoda selkeämmin ja avoimesti esille myös se, mitä direktiivin vähimmäisvoimaansaattaminen edellyttää ja mitä yritysten tuloverotusta koskevia kiristäviä toimenpiteitä direktiivin korkovähennysrajoitusten vähimmäisvoimaansaattamisen lisäksi samalla tehdään, tavallaan direktiivin voimaansaattamisen ”siivellä”.

Esityksen tavoitteita kuvataan jaksossa 2.1 (s. 23) toteamalla, että ”ehdotetun sääntelyn tavoitteena on turvata Suomen veropohjaa nykyistä laajemmalla korkorajoitussääntelyllä siten, että sääntelyssä otetaan huomioon myös yritystoiminnan edellytysten turvaaminen”. Ehdotuksesta on vaikeata ainakaan suoranaisesti löytää sellaisia kohtia, joissa ”otetaan huomioon yritystoiminnan edellytysten turvaaminen”. Tällaisena voitaneen toki pitää sitä, että direktiivin voimaansaattamisessa ei kuitenkaan ole valittu direktiivissä edellytetyjä kireämpiä toteuttamistapoja esim. rajoittamalla korkovähennys vaikkapa 10 %:iin EBITD:sta tai vaikkapa kieltämällä kokonaan etuyhteysvelkojen korkojen vähentäminen. Tällaisetkin säännökset direktiivi toki sen 3 artikla huomioon ottaen sallii.

Samassa esityksen tavoitteiden kohdassa todetaan lisäksi, että ”tarkoituksena on myös säätää korkovähennysrajoituksen kokonaisuudesta siten, että yrityksille jää mahdollisuus järjestää yritystoiminnan rahoitus usealla eri tavalla”. En löydä ehdotuksesta tällaisiakaan yritystoiminnan rahoituksen usealla eri tavalla mahdollistavia säännöksiä. Edellä mainitun kaltaiset kummatkin ”kuorutukset” voitaisiin esityksestä jättää pois, kun yritystoiminnan rahoituksen kannalta myönteisiä elementtejä ehdotetussa sääntelyssä ei ole. Kun direktiivin tarkoituksena on veron kiertämisen estäminen ja velkojen korot velkapääoman antajasta riippumatta mielletään direktiivissä veron kiertämisen alueeseen kuuluvaksi, direktiivisääntelyn lähtökohdasta – vaikka se sinänsä onkin perustellusti kritiikille altis tai peräti hölmö – ei muuksi muuta se, että esitykseen perusteluihin sisällytetään ”karua totuutta” kaunisteleuvia mainintoja.

Yritysten tuloverotus on nettotulon verotusta, jossa veronalaisista tuloista saadaan vähentää tulon hankkimisesta aiheutuneet menot. Korkomenojen vähennyskelpoisuus on osa nettotulon verotukseen perustuva järjestelmä. Etuyhteystilanteessa annettujen lainojen korkomenoja on kuitenkin käytetty myös aggressiivisen verosuunnittelun keinona. Pankkilainat ja muilta kuin etuyhteysosapuolilta otetut lainat vain harvoin voivat olla aggressiivisen verosuunnittelun instrumentteja. Kun nyt kuitenkin myös muilta kuin etuyhteystahoilta otettujen lainojen korot tulevat vähennysrajoitusten piiriin, merkitsee tämä olennaista poikkeamaa nettotulojen verotukseen perustuvaan tuloverojärjestelmään. Tämä tapahtuu aggressiivisen verosuunnittelun estämisen nimissä, vaikka suurin osa yrityksistä ei ole milloinkaan ollut tekemisissä tällaisen toiminnan kanssa. Huomattava on, että rajoitukset tulevat koskemaan kaikkia konserneja niiden verosuunnittelullisesta käyttäytymisestä riippumatta, esimerkiksi konsernia, jonka kaikki omistajat ovat kotimaisia, konserniin ei kuulu yhtään ulkomaista yritystä ja kaikki konsernin lainat ovat pankkilainoja. Jokseenkin varmana voidaan pitää sitä, että tällainen konserni ei ota ulkopuolisilta tahoilta lainoja aggressiivisen verosuunnittelun harjoittamisen tarkoituksessa.

Kun ATAD I direktiivin määräykset tulee kuitenkin saattaa voimaan, tulisi tällöin lähtökohtana olla se, että löydetään kohtuullinen tasapaino aggressiivisen verosuunnittelun estämisen tavoitteen (direktiivin voimaansaattamisen) ja toisaalta yritysten investointi- ja rahoitusmahdollisuudet turvaavien näkökohtien välille muistaen myös sen, että yritysten tuloverotus on nettotulon verotusta eikä bruttoverotusta. Seuraavassa esitysluonnoksen arviointia ja kommentointia tehdään pitkälti tästä lähtökohdasta.

2. Esityksen vaikutuksista – haluammeko ampua itseämme jalkaan?

Esityksen vaikutuksia käsitellään hyvin jaksossa 3 (sivulta 45 alkaen). Sivulla 48 todetaan aivan oikein, että ehdotettu sääntely rajoittaisi korkojen vähentämistä laajemmin kuin Suomen nykyinen rajoitus. Tämän todetaan aiheutuvan rajoituksen ulottamisesta myös muille kuin etuyhteysosapuolille maksettuihin korkomenoihin sekä tasevapautushuojennuksen poistamisesta. Ehkä tässä yhteydessä olisi syytä mainita myös se, että luottolaitokset ja vakuutuslaitokset samoin kuin erilaiset kiinteistösijoitusyhtiöt, jotka nykyisin eivät ole rajoitusten piirissä, tulevat uuden sääntelyn piiriin. Vähennyskeltottoman korkomenon määräksi ehdotettuun sääntelyyn perustuen arvioidaan vuoden 2015 verotustietojen perusteella noin 1 100 –

1 200 milj. euroa. Nykyisin vastaava määrä on n. 630 milj. euroa. Muutos ei ole vähäinen eikä vielä edes sisällä kaikkea. Rajoitusten piiriin tulevat nykyisestä poiketen myös henkilökohtaisen tulolähteen ja maataloustulolähteen korot. Tällä voi olla erittäin suuri vaikutus kiinteistö- ja kiinteistösijoitusyhtiöille. Sivulla 51 todetaan, että ”tietopohjan puuttumisen takia kiinteistö- ja kiinteistösijoitusyhtiöihin kohdistuvia vaikutuksia ei kuitenkaan ole pystytty arvioimaan määrällisesti”.

Korkomenojen vähennyskelvottomuus lisää yrityksen investointien rahoituksen kustannuksia. Kun rahoituksen kustannukset nousevat, investointeja jätetään tekemättä. Yhdenkin investoinnin tekeminen heijastuu yhtä yritystä laajemmalle kerrannaisvaikutuksina. Esityksessä kuvataan korkovähennysrajoituksen vaikutuksia investointeihin ja kasvuun sivulta 51 alkaen. Vaikutuksia on kuvattu onnistuneesti, jopa niin, että en malta olla siteeraamatta esityksen tekstiä tältä osin.

Riski siitä, että korkorajoituksella olisi kielteisiä vaikutuksia investointien ja siten myös työllisyyden ja kasvun kannalta, kasvaisi nykyisestä. Rajoituksen laajentuessa muille kuin etuyhteysosapuolille maksettuja nettokorkomenoja koskevaksi ulkopuolisilta tahoilta saadulla velkarahalla rahoitettujen investointien tuottovaatimus kohoaisi. Tällä tavoin rajoituksella voisi olla vaikutuksia yritysten investointikannustimiin myös tilanteissa, joissa investoinnin toteutuminen on kiinni konsernin ulkopuolisilta tahoilta saatavan velkarahoituksen kustannuksesta. Esimerkiksi runsaasti pääomaa vaativissa investoinneissa velkarahoituksen saatavuus ja hinta ovat keskeisiä tekijöitä investointipäätöstä harkittaessa.

Riskiä ehdotetun rajoituksen kielteisistä investointivaikutuksista Suomessa kasvattaa myös se, että yritysrahoitus Suomessa on velkavetoisempaa kuin Euroopassa keskimäärin. Myös verotekijöiden merkitys yritysten investointipäätösten kannalta on suurempi Suomen kaltaisissa pienten markkinoiden talouksissa kuin suurten markkinoiden talouksissa. Lisäksi ehdotetun rajoituksen piirissä olisi Suomen nykyistä rajoitusta enemmän täysin kotimaisia konserneja, joiden toiminnalla ei ole mitään yhteyttä kansainväliseen verosuunnitteluun.

Nykyisissä matalien korkotasojen olosuhteissa ehdotettuun rajoitukseen liittyvät riskit kielteisistä investointivaikutuksista realisoituisivat kuitenkin luultavasti vain joiltakin osin. Rajoituksen soveltamisalan laajentumisesta aiheutuvien kielteisten investointi- ja muiden reaalityökaloiden vaikutusten todennäköisyyttä vähentäisivät osaltaan konsernien sopeutusjärjestelyt, joiden tarkoituksena on ehkäistä vähennyskelvottoman korkomenon muodostumista.

Jos yritysrajoitusten korkotasot lähtevät nousuun, tilanne korkorajoituksen investointi- ja reaalityökaloiden vaikutusten osalta voi muuttua merkittävästi. Korkeiden korkojen nousun takia yrityksille muodostuisi nykyistä enemmän nettokorkomenoja ja siten myös herkemmin vähennyskelvottomia korkomenoja. Tämä kasvattaa todennäköisyyttä kielteisistä investointivaikutuksista. Myös todennäköisyys sille, että konsernit tekisivät merkittävämpiä sopeutusjärjestelyjä vähennyskelvottoman korkomenon välttämiseksi, nousisi. Mahdollista esimerkiksi olisi, että emoyhtiöitä siirtyisi rajoituksen takia ulkomaille, sillä suomalaisten konsernien rahoitustoiminnot on useissa tapauksissa keskitetty Suomen konserniemoyhtiöihin.

Direktiivin perustuvaan rajoitukseen siirtymisen reaalityökaloiden vaikutukset ja verotuottovaikutukset riippuvat kuitenkin myös siitä, mitä muut EU-jäsenvaltiot päättävät tehdä direktiivin rajoituksen osalta, ja miten yritykset näihin ratkaisuihin reagoivat. Suomen kaltaisen pienen avotalouden kannalta, jossa yritysrahoitus on velkavetoisempaa kuin Euroopassa keskimäärin, lähtöasetelma, josta direktiivin mukaiseen pitkälle harmonisoituun korkorajoitussääntelyyn siirrytään, vaikuttaa epäedulliselta ainakin lyhyellä aikavälillä.

Toisaalta sivulla 52 todetaan myös se, että Suomessa on jo ennestäänkin korkorajoitukset, jotka ovat melko pitkälle yhtenevät direktiivin sääntelyn kanssa. Tällä perusteella katsotaan, että investointeja ja talouskasvua rajoittavat vaikutukset voivat Suomessa jäädä pienemmiksi kuin EU:ssa keskimäärin. Tähän on syytä esittää pari huomautusta.

ATAD-direktiivistä ja BEPS:stä huolimatta valtioiden välinen verokilpailu yritysverotuksessa on edelleen valitettavan hyvin hengissä ja se on hyvin hengissä myös EU:n sisällä. Suomen kilpailukyvyn kannalta olennainen vaikutus on sillä, miten muut EU-maat voimaansaattavat direktiivisääntelyn ja miten ne soveltavat uusia säännöksiä. Suomi on implementoimassa direktiivin sen vähimmäissääntelyä tiukemmassa muodossa ja on samalla kiristämässä myös vanhaa kansallista sääntelyään. Tunnettua on se, että Suomessa voimassa olevia EU- ja kansallisia säännöksiä myös sovelletaan ja noudatetaan verotuksessa. Tällöin ei liene aivan samanlainen kaikissa EU-valtioissa. Huomattava on myös esityksen sivulta 14 ilmenevä seikka, että Ruotsi on korkorajoitussääntelyn soveltamisalan laajentamisen vastapainoksi alentamassa yhteisöverokantansa 22 prosentista 20 %:iin. Näyttää ilmeiseltä, että direktiivin vähimmäistason ylittävällä korkorajoitusten implementoinnilla ja yhdistämällä siihen kansallisen vanhan rajoitussääntelyn tiukentaminen, Suomen verokilpailullinen asema esim. Ruotsiin verrattuna ja mahdollisesti myös muihin EU:n jäsenvaltioihin verrattuna heikkenee. Se heikkenee suurella varmuudella esimerkiksi Saksaan verrattuna. Syynä tähän on se, että Saksassa on jo ollut voimassa direktiivin kanssa hyvin pitkälle yhdenmukainen säännöstö, joka kuitenkin on Saksassa toteutettu selvästi lievemässä muodossa kuin esitysluonnoksessa esitetään Suomessa tehtäväksi. Kun korkorajoitussääntelystä aiheutuu edellä hallituksen esitysluonnoksesta siteeraamiani negatiivisia investointi-, kasvu- ja työllisyysvaikutuksia, on aiheellista kysyä, minkä vuoksi direktiivin voimaansaattamisessa mennään sen asettamien vähimmäisvaatimusten yli. Saksassa ja mahdollisesti Ruotsissa aiheutuvat negatiiviset investointivaikutukset tulevat korkorajoitussääntelystä olemaan pienemmät kuin Suomessa. Direktiivissä on jäsenvaltioille annettu optioita, joita Suomi ei halua käyttää, vaan mieluummin antaa niiden raueta arvottomina. Minkä vuoksi Suomessa halutaan ampua omaan jalkaan? Tämä ei selviä esityksestä. EU-oikeudellista, direktiivin voimaansaattamiseen liittyvää perustetta tällaiselle ei ole. Kysymyksessä on siten kansallinen veropoliittinen yritysverotusta kiristävä linjaus. Linjauksen todelliset taloudelliset vaikutukset tulevat näkymään siinä vaiheessa, kun korkotasoa on noussut nykyiseltä poikkeuksellisen alhaiselta tasolta tavanomaisemmalle tasolle.

Mikäli esitysluonnoksessa kuvailtuja negatiivisia investointi-, kasvu ja työllisyysvaikutuksia halutaan välttää, tulisi kaikilta osin välttää direktiivin vähimmäistason ylittäviä korkovähennysoikeuden rajoituksia ja tulisi lisäksi suhtautua pidättyvästi ennestään voimassa olevan kansallisen korkojen vähennysoikeutta rajoittavan säännösten tiukentamiseen. Huomattava myös on se, että direktiivin 4 artiklan 3 kohdan a alakohdassa mainittu 3 000 000 euron raja sallii jäsenvaltioille hyvin vapaan operoinnin omien lainsäädäntöjensä mukaisesti tämän alarajan alapuolelle jäävien korkojen osalta. Se sallii myös sen, että tämän alarajan alapuolella käytetään tasetestiä, jonka ei tarvitse olla direktiivin 5 kohdan vaatimukset täyttävä, jollainen Suomen nykyinen EVL 18a §:n 3 momentissa tarkoitettu tasetesti ei ole.

3. Tasevapautussäännös ja euromääräiset rajat sekä prosentuaalinen raja

Lausuntopyyntöissä on pyydetty kannanottoja erityisesti koskien korkorajoitussäännösten tasevapautussäännöstä ja sekä säännösluonnoksen eromääräisistä rajoista.

3.1. Tasevapautus

Direktiivin mukainen tasevapautustesti on nykyisen EVL 18a §:n 3 momentin tasevapautustestistä poikkeava. Kuten edellä olen todennut, direktiivi mahdollistaa sen, että alle 3 000 000 euron rajan jäävien korkojen osalta voidaan käyttää direktiivistä poikkeavaa tasevapautusta, jos niin halutaan. Direktiivin mukainen tasevapautus puolestaan on hankala suomalaisten yritysten kannalta sen vuoksi, että siinä edellytetään kaikki varat ja vastattavat arvostettavaksi samaa menetelmää käyttäen kuin 4 artiklan 8 kohdassa tarkoitettua konsernitilinpäätöksessä. Teoreettisesti direktiivin mukainen tasetesti on kiistatta perustellumpi kuin EVL 18a §:n 3 momentin tasetesti, koska direktiivissä edellytetyt taseet ovat verrannolliset. Direktiivin

mukainen tasetesti edellyttäisi myös erillistilinpäätöksen laatimista IFRS-standardien mukaisesti, joka taas on hankala EVL 54 §:ssä ja konserniavustuslaissa säännellyn kirjanpitosidonnaisuuden kannalta.

Esityksessä ehdotetaan tasevapautussäännös kokonaan poistettavaksi. Tätä perustellaan seuraavasti: 1) tasevapautus aiheuttaa tulkintaongelmia, 2) tasevapautuksen vuoksi rajoitusten ulkopuolelle jää huomattava määrä korkomenoja, jotka kuuluisivat pääsäännön mukaan rajoituksen piiriin ja 3) tasevapautusta on joissain tapauksissa voitu käyttää verosuunnittelullisessa tarkoituksessa.

Näistä perusteluista voidaan todeta seuraavaa:

- 1) Tasevapautusta koskevat tulkintaongelmat ratkeavat yleensä KVL:n ja KHO:n ennakkoratkaisuilla ja ehkä ovat jo keskeisimmiltä osin ratkenneetkin.
- 2) Tasevapautussäännöksen tarkoituksena on huolehtia siitä, että korkorajoitussäännös ei tulisi sovellettavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa korkovähennyksen taustalla ei todennäköisesti ole verosuunnittelullisia syitä. Jos tästä syystä korkorajoitusten ulkopuolelle on jäänyt huomattava määrä korkoja, on tasevapautussäännös toiminut juuri niin kuin sen on ollut tarkoitus toimiakin. Tällöin tasevapautussäännöksen ”vapauttamien” korkojen euromäärää ei voida pitää perusteluna säännöksestä luopumiselle. Jos olisi ilmeistä, että tasevapautuksen vuoksi rajoitusten ulkopuolelle on jäänyt huomattavasti sellaisia korkoja, joilla on kytkentä aggressiiviseen verosuunnitteluun, tilanne olisi toinen. Tällaisesta esityksessä ei kuitenkaan ole selvitystä.
- 3) Pitää paikkansa, että tasevapautussäännöstä on joissain tapauksissa voitu käyttää myös verosuunnittelullisissa tarkoituksissa. Jos tällaisten tapausten määrä ei ole merkittävä, ei tämä voi olla perusteena tasevapautuksesta luopumiselle. Pelkkä verosuunnittelumahdollisuuksien olemassaolo ei oikein voi olla perusteena säännöksen kumoamiselle.

Tasevapautussäännöksen poistamisella on eittämättä verotusta kiristävä vaikutus, joka vielä korostuu jatkossa, kun rajoitussäännöksen piiriin tulevat myös riippumattomille osapuolille maksettujen velkojen korot. Tällaisessa tilanteessa tasevapautussäännöksen poistamiseen tulisi suhtautua varoen varsinkin, jos/kun ehdotuksessa ei ole konkreettisesti selvitetty, että tasevapautussäännöstä olisi väärinkäytetty. Syytä on huomata myös se, että Saksassa on jo pitkään ennen Suomea ollut käytössä EBITDA-perusteinen korkorajoitussäännöstö. Siihen on sisältynyt direktiivissä olevan kaltainen tasevapautussäännös. Kun Saksassa kyseisen tasevapautuksen kanssa on pystytty ”elämään”, niin miksi vastaava sääntely ei toimi Suomessa tai miksi sitä ei kyetä hallitsemaan Suomessa.

3.2. Euromääräinen raja, prosentuaalinen raja ja laskentaperuste

Nykyinen ja ehdotettu etuyhteyslainojen korkojen euromääräinen raja 500 000 euroa ei ole korkea etenkään, jos/kun korkotaso nousee. Perusteita ei ole muiden kuin etuyhteyslainojen korkojen osalta direktiivin tarkoittamaa 3 000 000 euroa alempaan rajaan, huomattava on se, että Saksassa ei ole ollut kuin yksi euromääräinen raja ja se on ollut 3 000 000 euroa ja se on koskenut samalla tavoin sekä etuyhteyslainojen että muiden lainojen korkoja. Jonkinlaisia perusteluja tarvittaisiin sille, minkä vuoksi Suomessa tarvitaan Saksaa kireämpää alarajaa. Lisäksi Saksan 3 000 000 euron raja on ollut safe harbour –tyyppinen toisin kuin Suomen 500 000 euron raja. Suomessa rajan ylittyminen voi johtaa siihen, että etuyhteysvelan korot jäävät kokonaan vähentämättä, jos kaikkia korkoja yhteensä on enemmän kuin 500 000 euroa, vaikkapa vain 500 001 euroa. Rajan muuttaminen absoluuttiseksi safe harbour –rajaksi olisi perusteltua ja myös ve-

rotuksen ennustettavuuden näkökulmasta toivottavaa. Tämä merkitsisi sitä, että korkorajoituksia sovellettaisiin vasta, kun 500 000 euron (tai jokin muu) euromääräinen raja ylittyy. Tällainen safe harbour- raja myös yksinkertaistaisi verotusta.

Euromääräistä rajaa ei voida pitää erossa prosenttimääräisestä rajasta. Suomessa korkojen vähennyskeltovottomuuden raja on nykyisin 25 %:a EBITD:stä ja vastaavaa esitetään nyt jatkettavaksi, vaikka mukaan tulevat myös muille kuin etuyhteysosapuolille maksetut korot. Direktiivi sallisi rajan nostamisen 30 %:iin, jollaisena se Suomessakin oli alun perin. Saksassa raja on ollut 30 % ja laskentapohja on EBITDA eli laajempi kuin Suomessa. Suomessakin laskentapohjana oli alun perin EBITDA. Teoreettisesti ja kun direktiivissäkin se on lähtökohtana ja ottaen huomioon myös Saksan sääntelyn, olisi syytä harkita 30 %:n rajaan palaamista ja laskentapohjan säätämistä EBITDA:ksi. Ehdotuksessa EBITD:n käyttämistä EBITDA:n sijaan perustellaan muun muassa sillä, että näin vältetään epäselvyys siitä, mitä rahoitusomaisuuden menetyksillä ja arvomuutoksilla tarkoitetaan. EVL:ssa on rahoitusomaisuuden arvonalenemisista ja menetyksistä kuitenkin omat säännöksensä, joita on sovellettu vuosikymmeniä. On vaikeata nähdä, mitä ongelmaa tässä on. Kun sääntelyn piiriin nyt tulee myös uusia toimialoja, muun muassa rahoituslaitokset, EBITDA-perusteiseen laskentapohjaan siirtyminen tai oikeammin siihen palaaminen tulisi toteuttaa tässä yhteydessä.

4. Toimialanäkökohtia

Ehdotuksessa ei ole infrastruktuurihankkeita ja rahoitusalan yrityksiä jätetty sääntelyn ulkopuolelle vaikka direktiivi sen sallisi. Ehdotuksen tekstistä päätellen infrastruktuurihankkeiden osalta asiaa näytetään edelleen kuitenkin pohdittavan. Kun Suomen nykyiset korkorajoitussäännökset otettiin käyttöön, tuolloin rahoitus- ja vakuutusalan yritykset nimenomaisesti harkinnan jälkeen rajattiin rajoitusten ulkopuolelle. Ehdotuksessa rahoitusalan yritysten ottamista rajoitusten piiriin perustellaan lähinnä ”sääntelyn linjakkuudella”. On vaikeata ennakoita, millaisia vaikutuksia tällä sääntelyn linjakkuudella on yksittäisten rahoitusalan yritysten verotuksen kannalta esim. yrityksen tappiutilanteessa tai muutoinkin. Jos rahoitusalan yritykset otetaan rajoituksen piiriin, tulisi tällöin korkorajoitusten laskentaperusteena käyttää EBITDA:aa, koska niiden osalta menetyksissä on kysymys niiden varsinaisen toiminnan tulokseen vaikuttavista eristä.

5. Vanhat lainat - suojasäännös

Direktiivin 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat jättää korkorajoitussääntelyn ulkopuolelle ne vieraan pääoman menot, jotka kertyvät ennen 17.6.2016 otetuista lainoista, mutta ulkopuolelle jättäminen ei saa ulottua näiden lainojen myöhempisiin muutoksiin. Tällä säännöksellä pyritään estämään direktiivin taannehtivia vaikutuksia vanhoihin lainoihin. On selvää, että hyvään verolainsäädäntöön kuuluu se, että taannehtivia vaikutuksia pyritään välttämään. Direktiivi antaa mahdollisuuden tällaisen taannehtivuutta välttävän hyvän kansallisen lainsäädännön laatimiseen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tällaista taannehtivuutta estävää säännöstä ei oteta Suomen lainsäädäntöön. Tätä perustellaan sillä, että vanhojen lainojen jättäminen sääntelyn ulkopuolelle olisi sääntelyllisesti haastavaa ja aiheuttaisi myös tulkintaongelmia. Esitysluonnoksessa katsotaan myös, että yrityksillä on jo ollut riittävästi aikaa sopeutua tulossa oleviin säännöksiin.

Kuten edellä olen todennut, taannehtivat vaikutukset eivät kuulu hyvän verolainsäädännön ominaispiirteisiin. Nyt ehdotettu uusi sääntely tulee koskemaan myös muilta kuin etuyhteysosapuolilta otettujen velkojen korkoja. Tätä ei Suomen aikaisemmassa lainsäädännössä pidetty tarpeellisena, koska tällaisiin lainoihin ei liity sellaisia aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä, joita voi liittyä etuyhteyslainoihin. Tämän Suomen vanhan linjan mukaista olisi, että vanhoille lainoille annettaisiin direktiivissä tarkoitettu suoja. Direktiivin julkaisemisesta tulee kuluneeksi vuoden 2019 alkuun kaksi ja puoli vuotta. Tyypillisesti pitkäaikaiset lainat ovat tätä pidempiä. Lainanottajilta ei voida edellyttää, että he ovat jo ennättäneet muuttaa rahoitusrakennettaan niin, että rajoitukset eivät niitä koskisi. Kysymys on joka tapauksessa ennustettavuudesta. Investointipäätöksiä tehtäessä on Suomen aikaisempi lainsäädäntö ja EVL 18a §:n perustelut huomioon ottaen perustellusti voitu lähteä siitä, että ulkopuolisilta tahoilta otettujen lainojen korot ovat vähennyskelpoisia. Ilman direktiivin tarkoittamaa suojasäännöstä uusi sääntely saa taannehtivia vaikutuksia ja on ennustettavuuden näkökulmasta kritiikille altista. Vanhojen lainojen korkoja koskevan direktiivin tarkoittaman sääntelyn ottaminen lakiin olisi näin ollen perusteltua.

6. Käyttämättömän EBITDA:n jaksottaminen

Direktiivin 4 artiklan 6 kohdassa annetaan mahdollisuus siirtää viisi vuotta eteenpäin jonain verovuonna käyttämättä jäänyt korkokapasiteetti. Jos yrityksellä on vähemmän nettokorkomenoja kuin se voi oman EBITDA:nsa mukaan vähentää, se voi siis käyttää viiden seuraavan vuoden aikana näin jääneen ylijäämän. Tällainen sääntely johtaa muun muassa siihen, että tappiovuosi ei heti johda korkojen vähennyskeltottomuuteen. Saksassa tällainen käyttämättömän EBITDA:n jaksottaminen viidelle seuraavalle vuodelle kuuluu jo voimassa olleen kansallisen korkorajoitussääntelyn piiriin. Suomen nykyiseen kansalliseen sääntelyyn tätä mahdollisuutta ei sisälly eikä tämän mahdollisuuden käyttöönottoa esitetä tässäkin ehdotuksessa. Tällaisen käyttämättömän EBITDA:n myöhemmän käytön sallimiselle on kuitenkin hyvät perusteet. Kun nyt sääntelyn piiriin tulevat myös riippumattomille tahoille maksettujen velkojen korot, olisi meilläkin syytä harkita tätä Saksassa käytössä olevaa ja direktiivin sallimaa mahdollisuutta. Se parantaisi yritysten rahoitusta koskevien päätösten verotuksellista ennustettavuutta ja sillä olisi myös suhdanteiden tasaamisen näkökulmasta myönteinen vaikutus etenkin korkojen nousu- ja talouden taantumatilanteissa.

7. Vieraan pääoman menot

Suomen nykyinen korkorajoitussääntely koskee vain velan korkoja. Tältä osin tapahtuu selvä tiukennus, sillä direktiivin mukainen korkorajoitussääntely koskee vieraan pääoman menoja. Vähennyskeltottomiksi tulee siten EVL 18.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen korkojen lisäksi EVL 7 §:ssä tarkoitettuja vähennyskelpoisia tulonhankkimismenoja. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa on pitkä ja yksityiskohtainen luettelo siitä, mitä vieraan pääoman menoilla tarkoitetaan. Lakiehdotuksen 18 a §:n 5 momentin mukaan korkomenoilla tarkoitetaan tässä pykälässä kaikenlaisen velan korkomenoja ja rahoituksen hankinnan yhteydessä kertyviä menoja taloudellisesti vastaavia menoja.

Kun rajoituksen piiriin tulevien erien alue laajenee, olisi tätä syytä avata nyt tehdyssä luonnoksessa sivuilla 38-39 tehtyä enemmän. Huomattava on myös se, että jatkossa tärkeätä on myös se, mitä tarkoitetaan korkotuloilla ja muilla taloudellisesti vastaavilla veronalaisilla tuloilla. Kun vähennyskelpoisuutta laskettaessa negatiivisten erien (korot ja muut rahoituksen hankinnan yhteydessä kertyvät taloudellisesti vastaavat menot) alue laajenee nykyisestä, tulee vastaavasti positiivisten erien (korkotulot ja muut taloudellisesti vastaavat veronalaiset tulot) alueen laajentua vastaavalla tavalla. Säännösehdotuksessa ei ole tulopuolta koskevaa mainintaa ja se olisi syytä lisätä 18 a §:ään ja asiaa tulisi käsitellä myös perusteluissa.

Perusteluissa olisi syytä käsitellä aihepiiriä laajemminkin. Ratkaisussa KVL 25/2013 (KHO 2014 T 1443) on katsottu, että leasingmaksut eivät ole nykyisessä 18 a §:ssä tarkoitettuja korkoja. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa rahoitusleasingin rahoituskustannusosuus kuitenkin mainitaan vieraan pääoman menona. Kiinteistöyhtiöiden näkökulmasta olisi lainvalmisteluaineistossa syytä käsitellä esim. rahoitusvastikkeen luonnetta ehdotetun 18 a §:n soveltamisen kannalta.

8. Eräitä tekstivirheitä

Esityksessä on muutamissa kohdin terminologisia virheitä, joiden vuoksi asiasta ei saa oikeaa käsitystä. Sivulla 4 kuvataan Suomen nykyistä EVL 18 a §:n säännöstä seuraavasti: ”Kuitenkin kaikki etuyhteysosapuolille suoritettavat korkomenot ovat vähennyskelpoisia ja vähennyskeltottomien nettokorkomenojen enimmäismäärä on etuyhteysyritysten välisten nettokorkomenojen määrä.” Näinhän asia ei ole. Virkkeen tulee kuulua ”Kuitenkin kaikki muulle kuin etuyhteysosapuolelle suoritettavat korkomenot ovat vähennyskelpoisia...”

Sivulla 7 kirjoitetaan direktiivin 4 artiklasta seuraavasti: ”Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ei ole rajattu etuyhteysosapuolille esimerkiksi pankkilainoista maksettavia korkoja, vaan säännöstä sovelletaan samalla tavalla sekä etuyhteydessä olevalle osapuolelle suoritettaviin korkoihin että etuyhteysosapuolille suoritettaviin korkoihin.” Virkkeen tulisi kuulua: ”Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ei ole rajattu muille kuin etuyhteysosapuolille esimerkiksi pankkilainoista maksettavia korkoja, vaan säännöstä sovelletaan samalla tavalla sekä etuyhteydessä olevalle osapuolelle suoritettaviin korkoihin että muille kuin etuyhteysosapuolille suoritettaviin korkoihin.

Sivulla 24 olevassa erinomaisessa taulukossa on vastaavat virheet (kolmas lokero ylhäältä) sekä direktiivisääntelyn että nykyisen sääntelyn osalta.

Sivulla 8 kuvataan direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa sanomalla, että ”säännös rajaa korkojen vähennysosikeutta tuloslaskelmaan perustuvan tunnusluvun mukaan”. Sivulla 23 puhutaan tuloslaskelmaan perustuvasta yleisestä rajoituksesta. Mielestäni termiä tuloslaskelma ei ole syytä käyttää direktiivin mukaisesta rajoituksesta puhuttaessa. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan korkorajoitussääntely ei ole kirjanpitosidonnainen. Tämä ilmenee selvästi direktiivin 4 artiklan 2 kohdasta, jossa EBITDA kytetään yhteisöveron alaisiin tuloihin eikä siis kirjanpidolliseen tuloslaskelmaan.

Tampereella 26.2.2018

Seppo Penttilä
Professori