



Lausuntopyyntö VM169:00/2017, VM/2394/03.01.00/2017

LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ELINKEINOTULOVEROLAIN YM. MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla rajoitettaisiin elinkeinonharjoittajien korkomenojen vähennysoikeutta tuloverotuksessa. Ministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esitysluonnos sisältää merkittäviä muutoksia elinkeinonharjoittajien korkomenojen vähennysoikeuksiin erityisesti muille kuin etuyhteisosapuolille maksettujen korkojen vähennysten osalta. Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön Suomessa sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annetun direktiivin (EU) 2016/1167 säännökset. Direktiivin tavoitteena on puuttua erityisesti ns. aggressiiviseen verosuunnitteluun. Työ- ja elinkeinoministeriö tukee osaltaan näitä direktiivin tavoitteita ja niiden tehokasta täytäntöönpanoa kansallisessa lainsäädännössä.

Ministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää valtiovarainministeriön huomiota erityisesti siihen, että esitysluonnos leikkaisi elinkeinonharjoittajien korkomenojen vähennysoikeutta periaatteellisesti merkittävällä tavalla nykyiseen verrattuna muille kuin etuyhteisosapuolille maksettujen korkojen osalta. Ministeriön näkemyksen mukaan näissä tilanteissa ei ole samanlaista riskiä aggressiivisesta verosuunnittelusta kuin etuyhteisosapuolien suhteen on. Ministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu tätä eroa elinkeinonharjoittajien korkomenojen suhteen sekä mahdollisuuksia hyödyntää direktiivin joustomahdollisuuksia muille kuin etuyhteisosapuolille maksettujen korkojen vähentämiseen. Ministeriö näkee tämän vuoksi myös tarpeita täydentää alakohtaisesti esityksen vaikutusarviointeja varsinkin pääomavaltaiten toimialojen osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa kiinnittää erityisesti huomiota esityksen vaikutuksiin energiatoimialan investointeihin. Ministeriön arvion mukaan esityksestä aiheutuisi nykyiselläkin korkotasolla merkittäviä lisäkustannuksia energia-alan investointeihin. Korkotason noustessa nämä vaikutukset kasvaisivat nykytilanteeseen verrattuna. Ministeriö arvioikin, että esitys vaikeuttaisi kotimaahan paljon investoivan pääomavaltaisen energia-alan investointiolosuhteita. Siten esitys vaikuttaisi myös investointien määrään ja energian hintaan. Ministeriö myös arvioi, että esitys vaikeuttaisi kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa asetettujen energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamista, koska monilla näiden politiikkojen sisältämällä ohjauksella pyritään ohjaamaan ja edistämään nimenomaan energia-alan yritysten tekemiä investointeja. Ener-

gia-alaan kohdistuvan voimakkaan sääntelyn vuoksi energia-alan yrityksillä on usein myös useimpia muita aloja vähemmän mahdollisuuksia organisoida rahoitustaan ja yritys rakenteitaan siten, että yritykset voisivat välttää ehdotuksen seurauksena syntyvät lisäkustannukset.

Edelleen ministeriö haluaa nostaa esille yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitusten vero-kohtelun epäkohdat.

Energia-alan erityispiirteiden huomioiminen jatkovalmistelussa

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi tarkastella tarkemmin esityksen vaikutuksia energia-alan investointeihin sekä energia-alan investointiympäristöön liittyviä erityisolosuhteita. Ministeriö kuvaa niitä seuraavassa yleisluontoisesti.

Kuten esitysluonnoksessakin on todettu, energia-ala on pääomavaltaista ja se myös investoi Suomeen paljon. Energiateollisuus ry:n mukaan Suomen energia-ala investoi sähkö-, kaukolämpö- ja kaukojäähdytysverkkoihin sekä uuteen tuotantoteknologiaan yli 2 miljardia euroa joka vuosi eli noin kolmanneksen teollisuuden kokonaisinvestoinneista. Lisäksi myös maakaasuala on investoinut viime vuosina LNG-infrastruktuuriin ja kaasuverkkoihin. Energia-alan investointien joukossa on myös sellaisia investointeja, jotka ovat kooltaan suurimpia Suomeen tehtyjä teollisia investointeja.

Energiantuotanto aiheuttaa noin 3/4 Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Energia- ja ilmastopolitiikan ohjauskeinoilla pyritään edistämään voimakkaasti näiden päästöjen vähentämiseen tähtääviä investointeja sekä uusiutuviin energialähteisiin perustuvia investointeja. Energijärjestelmän muutos ja sähkömarkkinoiden kansainvälinen kilpailu ovat myös aiheuttaneet sen, että sähkön tuotantokapasiteetti Suomessa on viime vuosina vähentynyt. Sähkön tuotannon ja kulutuksen välinen tasapaino huippukulutustilanteissa on tämän vuoksi heikentynyt. Ministeriön näkemyksen mukaan onkin useita perusteita, miksi energian ja varsinkin sähkön tuotannon investointiedellytysten heikentämistä tulisi pyrkiä välttämään.

Energiantuotannon ohella energia-alan yritykset investoivat voimakkaasti myös sähköverkkoihin ja niiden toimitusvarmuuden parantamiseen. Suomen kantaverkon pohjois-eteläsuuntaisen siirtokyvyn vahvistaminen sekä Suomen ja Ruotsin välisten siirtoyhteyksien kapasiteetin lisääminen ovat parhaillaan käynnissä. Vuoden 2013 sähkömarkkina-asetettiin puolestaan sähkönjakeluverkoille tiukkoina pidetyt vaatimukset paremman toimitusvarmuustason täyttämiseksi portaittain vuoden 2028 loppuun mennessä. Energiavirasto on laskenut, että sähkönjakeluverkonhaltijoiden korvausinvestoinnit vuosina 2014–2028 olisivat yhteensä 8,6 miljardia euroa (keskimäärin 580 miljoonaa euroa/vuosi), josta lakisääteisen toimitusvarmuustason noston osuus olisi 2,2 miljardia euroa. Toimitusvarmuustason nostoon liittyvien investointien vaikutusta sähkönjakelun hintaan on arvosteltu voimakkaasti erityisesti niillä alueilla, joilla investointitarve on suurin suhteessa asiakasmäärään. Lainsäädännön edellyttämien verkko-toiminnan eriyttämisvaatimusten vuoksi sähkönjakeluyrityksillä ei ole keinoja vastata korkovähennysten leikkauksiin konsernirakennetta muuttamalla. Ministeriön näkemyksen mukaan myös energiaverkkotoimialojen investointiedellytysten heikentämistä tulisi edellä kuvattujen olosuhteiden vuoksi pyrkiä välttämään.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää ehdotuksen osalta huomiota myös siihen, että direktiivin mukaiset korkovähennysten laskentasäännöt vaikuttavat erityisen voimakkaasti suomalaisiin osakkuusvoimalaitosperiaatteella toimiviin energiantuotantoyrityksiin. Osakkuusvoimalaitokset tuottavat energiaa osakkailleen omakustannushintaan, jolloin niiden EBITDA muodostuu alhaiseksi ja korkojen vähennysmahdollisuus jää tavanomaista tilannetta pienemmäksi. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että osakkuusvoimalaitosmalli on keskeinen osa Suomen energiantuotantojärjestelmää. Energiateollisuus ry:n ministeriön pyynnöstä vuonna 2010 tekemän selvityksen mukaan

osakkuusvoimalaitokset tuottivat vuonna 2008 42 % Suomessa tuotetusta sähköstä. Ydinvoima-, vesi- ja tuulivoimatuotannossa osuusvoimalaitosperiaatteella toimivien yhtiöiden osuus oli yli puolet tuotannosta ja lämpövoimatuotannossa osuus oli noin neljännes tuotannosta. Ministeriön arvion mukaan osakkuusvoimalaitosten osuus on todennäköisesti kasvanut viime vuosina isojen tuulivoimainvestointien seurauksena ja se tulee myös kasvamaan lisää ydinvoimalaitosinvestointien käyttöönoton myötä. Ministeriö katsoo osakkuusvoimalaitosinvestointien iso merkitys Suomen energiajärjestelmässä huomioon ottaen, että esityksen jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomioita niiden korkovähennyksiin liittyvien erityiskysymysten ratkaisemiseen.

Yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitusten verokohtelu

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan nykyinen verotuskäytäntö rajoittaa merkittävästi yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitusaktiivisuutta suomalaisiin ky-muotoisiin pääomarahastoihin. Suomalaiset start-up ja kasvuyritykset menettävät arviolta 200–400 miljoonaa euroa omanpääoman ehtoista yksityistä rahoitusta verojärjestelmään liittyvien esteiden vuoksi. Yksityisen pääoman puutetta paikataan nykytilanteessa julkisin varoin. Valtion toimijoiden (mm. Tesi, Tekes Pääomasijoitus Oy ja Kasvurahastojen rahastot) sekä Euroopan investointirahaston osuus suomalaisten venture capital rahastoiden pääomasta on reilusti yli 50 %. Tämä on markkinoiden toimivuuden ja kehittymisen kannalta epätyytyttävä tilanne.

Yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitusaktiivisuus on huomattavasti suurempaa Suomea kehittyneimmillä pääomasijoitusmarkkinoilla, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Iso-Britanniassa. Mikäli yksityinen pääoma kanavoituisi nykyistä tehokkaammin myös aikaisen kehitysvaiheen venture- rahastoihin, voisi julkinen sektori samalla vetäytyä asteittain pääomasijoitusmarkkinoilta sijoittajan roolista.

Haluamme kiinnittää valtiovarainministeriön huomion siihen, että nykytilanne on mahdollistanut ainoastaan kaikkein suurimpien yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitukset pääomasijoitusosalalle. Yleishyödyllisten yhteisöjen veroesteitä on pyritty käytännössä välttämään rakentamalla monimutkaisia syöttörahorakenteita. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan lausunnolla oleva hallituksen esitysluonnos on pysäyttänyt yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitukset suomalaisiin pääomarahastoihin myös syöttörahorakenteiden kautta.

Pääministeri Sipilän hallituksen toimintasuunnitelmassa strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019 (päivitys 2016) on kannanotto varsinaisen ongelman (veroesteiden) poistamiseen: Säätiöiden ja yleishyödyllisten yhteisöjen pääomasijoitusrahastoihin tekemien sijoitusten neutraali verokohtelu. Osana hallitusohjelman toimenpidettä tulee selvittää edellytykset muuttaa tuloverolakiä siten, että yleishyödyllisten yhdistysten (kuten säätiöt ja yhdistykset), yliopistolaissa tarkoitettujen yliopistojen ja kirkon keskusrahaston/eläkerahaston osalta kommandiittiyhtiömuotoisilla pääomasijoitusrahastosijoituksilla on neutraali asema suhteessa muihin sijoitusluokkiin, kuten esimerkiksi sijoitukset pörssiyritysten osakkeisiin.

Säätiöiden ja yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitusvarallisuus on markkina-arvoltaan noin 20 miljardia euroa. Tästä sijoituspääomasta vain muutaman lisäprosentin kohdentuminen kasvuyrityksiin toisi satoja miljoonia euroja uutta yksityistä pääomaa markkinoille. Esteiden ja rajoitusten poistaminen yksityiseltä pääomalta olisi valtion näkökulmasta kustannustehokkain tapa lisätä yritysten kasvurahoitusta ja samalla edistää pääomasijoitusmarkkinoiden kehittymistä. Samalla yritysten kasvu ja uudet työpaikat kasvattaisivat verotuloja jo varsin lyhyellä tähtäimellä. Vuonna 2016 pääomasijoittajien kohdeyritysten liikevaihto kasvoi yli 11 %, ja henkilöstön määrä puolestaan 13 %. Koko yrityspopulaatiossa vastaavat luvut olivat 1,5 ja 0,6. Parhaimmillaan kohdeyritysten liikevaihto kasvoi jopa 30 %.

Valtiovarainministeriön eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioivan työryhmän toimikausi päättyy 30.4.2018. Työryhmän toimeksiantoon kuuluu myös kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahastorakenteiden verokohtelun arviointi. Mikäli työryhmä löytäisi edellä kuvattuun asiaan ratkaisun, tämä edesauttaisi merkittävästi myönteisen sijoitusympäristön syntymistä. Tällöin nyt lausunnolla olevalla esityksellä ei olisi ratkaisevaa merkitystä. Jos edellä mainittuun perusongelmaan ei löydetä ratkaisua, on vaarana, että yleishyödylliset yhteisöt tulevat vetäytymään kokonaan rahoittamasta suomalaisia start-up ja kasvuyrityksiä, ja suuntaavat varansa ulkomaisiin pääomarahastoihin.

Ministeriön näkemys jatkovalmistelussa huomioitavista asioista

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että muiden kuin etuyhteysosapuolien korkovähennysten osalta jatkovalmistelussa tarkasteltaisiin esitysluonnosta syvällisemmin direktiivin (EU) 2016/1167 tarjoamia joustomahdollisuuksia. Ministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi huomioida paremmin energia-alan investointeihin liittyvät erityisolosuhteet. Seuraavat ministeriön näkemykset koskevat nimenomaisesti muiden kuin etuyhteysosapuolien korkojen vähennysoikeuksia.

Ministeriö kannattaa infrastruktuuripoikkeuksen sisällyttämistä EVL:iin. Lisäksi ministeriö katsoo, ettei korkovähennyksiä tulisi rajoittaa vanhojen lainojen osalta, koska korkojen vähennysoikeuden leikkaamista ei ole voitu ennakoita ja ottaa huomioon. Investointipäätöksiä tehtäessä. Ministeriö myös esittää harkittavaksi direktiivin mukaista 30 %:n rajoitusta muiden kuin etuyhteysosapuolien korkovähennyksiin sekä tasevautussäännöksen säilyttämistä EVL:ssa.

Ministeriö katsoo myös, että ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitusten verokohtelun epäkohtiin.

Riku Huttunen
Osastopäällikkö
Ylijohtaja

Arto Rajala
Hallitusneuvos