



Valtiovarainministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 19.1.2018, Luonnos hallituksen esitykseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta VM169:00/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta

Suomen Veroasiantuntijat ry ("SVA") kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutoksia korkomenojen vähennysoikeutta koskevaan sääntelyyn. Muutokset perustuvat osittain sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun direktiiviin (EU) 2016/1164 ("direktiivi").

SVA kannattaa direktiivin ja esitysluonnoksen tavoitetta rajoittaa aggressiivisesta verosuunnittelusta sekä valtioiden välisestä verokilpailusta johtuvaa yhteisöveropohjan rapautumista. Direktiivi sisältää korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn vähimmäistason, joka jäsenvaltioiden on saatettava kansallisesti voimaan kuluvan vuoden loppuun mennessä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus tehdä sääntelystä vähimmäistasoa tiukempi. Esitysluonnoksessa on päädytty selvästi direktiiviä tiukempaan sääntelyyn ja joiltain osin sitä tulisi keventää, jotta kansallinen verojärjestelmämme säilyisi kilpailukykyisenä.

SVA lausuu kunnioittaen luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa.

Soveltamisala

Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin verovelvollisiin, jotka ovat yhteisöverovelvollisia yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, sekä jäsenvaltioissa sijaitseviin kiinteisiin toimipaikkoihin. Direktiivin vähimmäistason täyttäminen edellyttää sitä, että EVL 18 a §:n korkovähennysoikeuden rajoitussäännöksiä on jatkossa sovellettava elinkeinotulolähteen lisäksi myös henkilökohtaisen tulolähteen ja maatalouden tulolähteen verotuksessa.

Soveltamisalaa on direktiivin johdosta myös välttämätöntä laajentaa koskemaan etuyhteyskorkomenojen lisäksi muille kuin etuyhteysosapuolille maksettujen korkomenojen vähennyskelpoisuutta.

Nämä direktiivin vähimmäistasoon perustuvat muutokset tulevat väistämättä tiukentamaan Suomen nykyisiä korkovähennysrajoitussäännöksiä selvästi. Tämän johdosta muita direktiivin vähimmäistasoa tiukempia säännöksiä tulisikin välttää ja nykyistä lainsäädäntöä tulisi muilta osin mieluummin jopa keventää direktiivin sallimissa rajoissa kiristysvaikutusten vastapainoksi.

Vähennyskelpoisen koron määrä

Direktiivi mahdollistaa EBITDA:n (tulos ennen korkoja, veroja, poistoja ja arvonalentumisia) käyttämisen vähennyskelpoisten nettokorkomenojen laskentapohjana. Suomen nykyinen lainsäädäntö perustuu EBITD-lähestymistapaan, joka on direktiivin vähimmäistasoa kireämpi.

Käytännössä nykytilanteessa arvonalentumisia ei huomioida laskettaessa korkovähennysoikeuden laskentapohjaa, vaikka ne huomioidaan verotuksessa. Tämä voi olla ongelmallista luottolaitosten kohdalla tilanteessa, jossa yritykselle kertyy merkittäviä luottotappioita eli arvonalentumisia. Erityisesti mikäli rahoitusalaan koskeva poikkeus poistetaan lainsäädännöstä, tulisi laskentapohjaksi ottaa EBITDA.

Etuyhteyskorkomenot voisi esitysluonnoksen mukaan vähentää kokonaan 500 000 euroon asti kuten nykyisin. Tämän rajan ylittävät nettokorkomenot voidaan vähentää siltä osin kuin ne vastaavat 25 prosenttia EBITD-tuloksesta. Muille kuin etuyhteysosapuolille maksettuja nettokorkomenoja voisi vähentää kuitenkin 3 miljoonaa euroa direktiivin vähimmäistason mukaisesti.

Direktiiviin sisältyvä etuyhteyden määritelmä on kuitenkin kireämpi kuin voimassaolevassa kansallisessa sääntelyssä, joten aiempaa useammat nettokorkomenot luettaisiin jatkossa etuyhteyskorkomenoiksi.

Edellä kuvatusta sääntelyn kiristymisestä johtuen on perusteltua, että muiden kuin etuyhteyskorkomenojen osalta vähennyskelpoisen koron määrää on direktiivin mukainen 3 miljoonaa euroa. Toisaalta olisi perusteltua lieventää myös etuyhteyskorkomenojen vähennyskelpoisuutta esimerkiksi nostamalla 25 prosentin raja direktiivin sallimaan 30 prosenttiin tai nostamalla euromääräistä vähennyskelpoisten korkomenojen rajaa etuyhteyskorkomenojen osalta esimerkiksi miljoonaan euroon.

Korkomenon määritelmä

Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti korkovähennysrajoitukset koskevat laajasti erilaisia vieraan pääoman menoja. Tällaisina on pidettävä kaikenlaisen velan korkomenoja sekä muita *kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjä* korkoa ja rahoituksen hankinnan yhteydessä kertyviä menoja taloudellisesti vastaavia menoja.

Nykyinen verolainsäädäntö ei sisällä korkomenon määritelmää. Myös esitysluonnoksessa ehdotettu EVL 18 a §:n 5 momentti on varsin yleisluontoinen ja esimerkiksi käsite ”rahoituksen hankinnan yhteydessä kertyviä menoja taloudellisesti vastaava meno” jää kokonaan selventämättä. Kuten direktiivissä on ilmaistu, korkomenoiksi luettavat menot tulisi määritellä tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä.

Vastaavasti myöskään korkotuloa ei ole lainsäädännössä määritelty. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta korkotulon käsitteeseen vastaavia muutoksia kuin korkomenon käsitteeseen. SVA:n näkemyksen mukaan ei ole perusteltua, että korkomenon ja -tulon käsitteet olisivat epäsymmetriset, etenkin siitä syystä, että korkovähennyksiä rajoitetaan nettokorkomenojen tasolla. Mikäli tietyt menot katsotaan korkomenoiksi EVL 18 a §:ää sovellettaessa, mutta vastaavat tulot eivät olisi korkotuloa, vaan muuta veronalaista tuloa, syntyy korkomenon vähennyskeltottomuusvuonna ns. double taxation -tilanteita, joita OECD:n ja

EU:n hankkeissa on pyritty välttämään. Tällaisia erä olisi ehdotetun sääntelyn mukaisesti esimerkiksi rahoitusleasingmaksujen korko-osuus ja rahoitusjärjestelyihin liittyvät vakuusmaksut.

Koron käsite tulisi täsmällisesti määritellä sekä lainsäädännössä että hallituksen esityksen perusteluissa direktiivin edellyttämällä tavalla. Ehdotettu korkomenon määritelmä tulisi aiheuttamaan merkittäviä tulkintaongelmia ja heikentäisi verotuksen ennustettavuutta. Etenkin erilaisten vuokrasopimusten ja rahoitusvastikkeiden jako pääomaan ja korkoon tulisi täsmentää.

Tasevapautushuojennus

Nykyiseen kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy niin kutsuttu tasevapautushuojennus, jonka nojalla korkovähennysrajoituksia ei sovelleta, jos verovelvollisen oman pääoman suhde vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa. Huojennuksella on pyritty muun muassa lieventämään sääntelyn vaikutuksia keskitettyyn konsernirahoitukseen.¹ Nyt esitysluonnoksessa kuitenkin ehdotetaan tasevapautushuojennuksesta luopumista, vaikka direktiivi sen edelleen sallisi.

Esitysluonnoksen perusteluissa on keskitytty pitkälti tasevapautushuojennuksen soveltamisen tulkintaongelmiin omistusrakenteissa, joissa on rahastoyhtiöitä. Tasevapautushuojennusta on kuitenkin käytetty onnistuneesti useiden sellaisten konsernien kohdalla, joihin ei kohdistu vastaavia tulkintaongelmia. Huojennuksen poistaminen kiristäisi korkovähennysrajoitusten vaikutuksia tällaisiin konserneihin huomattavasti. Tulkintaongelmia voisi ehkäistä selkeyttämällä nykyisen säännöksen konsernitaseen määritelmää.

Muut korkovähennysrajoitussäännösten vääjämättömät kiristykset huomioon ottaen olisi perusteltua säilyttää tasevapautushuojennus kansallisessa lainsäädännössä. Myös direktiivin johdanto-osan 7 kohdan mukaan voisi olla suotavaa vahvistaa omaa pääomaa koskeva poikkeussääntö, jolloin koron vähennysoikeutta rajoittavaa sääntöä ei sovelleta, jos yhtiö voi osoittaa, että sen oman pääoman osuus kokonaisvaroista on suunnilleen yhtä suuri tai suurempi kuin ryhmän vastaava osuus.

Mikäli tasevapautushuojennus päätetään palauttaa osaksi hallituksen esitystä, toteutuksessa tulee ottaa huomioon se, että direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ii alakohdassa on vaatimus siitä, että verovelvollisen kaikki varat ja velat arvostetaan samalla menetelmällä kuin konsernitilinpäätöksessä.

Nykyisen EVL 18 a §:n 3 momentin mukaan sekä vertailtava erillisyhtiön tase että konsernitilinpäätöksen tase tulee olla vahvistettuja. Käytännössä konsernitilinpäätökset tehdään IFRS-standardien tai muiden vastaavien kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaisesti, kun taas suomalaiset erillisyhtiöt tekevät pääsääntöisesti kirjanpitolain mukaisen erillistilinpäätöksen.

Direktiivi ei näytä edellyttävän sitä, että vertailtavat taseet olisivat vahvistettuja. Käytännössä suomalaisten konserniyhtiöiden tulisi pystyä jatkossakin tekemään erillistilinpäätös kirjanpitolain mukaisesti, sillä konserniavustusten käyttö ei ole mahdollista IFRS-tilinpäätöksessä. Myös direktiivin johdanto-

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta (HE 146/2012 vp).

osan 7 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon samassa valtiossa sijaitsevien konserniyhtiöiden kokonaistilanteen, mihin luetaan myös sellainen verotusjärjestelmä, joka sallii voiton tai korkokapasiteetin siirtämisen ryhmän yksiköiden välillä.

Vaihtoehtoisesti konserniavustuslakia voitaisiin muuttaa niin, että nykyisenlainen konserniavustus olisi mahdollinen myös IFRS-ympäristössä. Lainsäädännöllistä esimerkkiä voisi hakea Ruotsin konserniavustuslaista ja kirjanpitoläytännöstä.

Itsenäistä yksikköä koskeva poikkeama

Direktiivi mahdollistaa niin kutsutun itsenäisen yksikön, eli sellaisen, joka ei ole osa konsernia tai jolla ei ole etuyhteydessä olevaa yritystä tai kiinteää toimipaikkaa, jättämisen soveltamisalan ulkopuolelle. Poikkeama perustuu direktiivin mukaan siihen, että laina- ja korkojärjestelyillä verohyötyjä tavoitellaan yleensä etuyhteystilanteissa.

Itsenäistä yksikköä koskeva poikkeama on perusteltu, sillä sen avulla korkovähennysrajoitusten ulkopuolelle jäisi runsaasti esimerkiksi asunto-osakeyhtiöitä, jotka harvemmin ovat osa konsernia.

Rahoitusala koskeva poikkeama

Jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus jättää korkovähennysrajoitusten soveltamisalan ulkopuolelle rahoitusalan yritykset. Direktiivin hyväksymishetkellä tarkastelu rajoitusten vaikutuksista rahoitusalan yrityksiin oli vielä kesken ja siksi siitä ei ole tarkemmin säädetty direktiivissä.

Rahoitusalan poikkeusta on pidetty kansallisessa sääntelyssä perusteltuna, sillä alalla toimivien yritysten toimintaa ja vakavaraisuutta säädellään ja valvotaan muun lainsäädännön perusteella. Kuitenkin esitysluonnoksessa ehdotetaan rahoitusala koskevan poikkeaman poistamista. Sitä perustellaan ennen kaikkea sääntelyn linjakuudella, mikä ei ole vakuuttava perustelu. Poikkeuksen säilyttämistä tulisi pohtia selvästi perusteellisemmin.

Rahoitusala koskeva erityissääntely itsessään pienentää alan BEPS-riskejä ja muihin toimialoihin verrattuna mahdollisuus aggressiiviseen verosuunnitteluun korkojen avulla on pienempi. Myös päivitetyn BEPS-raportin² mukaan rahoitusala koskeva poikkeama on perusteltua sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön, ellei erikseen ole havaittu sellaisia riskitekijöitä, joiden perusteella tietyt rajoitussäännökset olisivat tarpeellisia.

Lisäksi rahoitusalan yrityksillä on tyypillisesti hyvin alhainen tai jopa negatiivinen EBITDA ja tämä voisi johtaa siihen, etteivät mahdolliset nettokorkomenot olisi lainkaan vähennyskelpoisia. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen rahoitusala koskeva poikkeama tulisi toistaiseksi sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön siinä laajuudessa kuin direktiivi sen sallii. Tarvittaessa sääntelyyn voi tehdä tiukennuksia myöhemmin, jos esimerkiksi direktiivin soveltamisalaa tältä osin tulnaisiin laajentamaan.

² OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments Action 4 – 2016 Update.

Infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeama

Direktiivin mukaan korkovähennysrajoitusten soveltamisalan ulkopuolelle voidaan jättää lainat, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita tietyin edellytyksin. Direktiivin johdanto-osan 8 kohdassa tätä perustellaan sillä, että tällaiset rahoitusjärjestelyt sisältävät vain vähän tai ei lainkaan BEPS-riskkejä.

Esitysluonnoksen infrastruktuurihankkeita koskeva teksti on osittain vanhentunut, esimerkiksi elinkeinoverolain 19 a §:ää ja 27 c §:ää kokonaihoitopalveluista on muutettu esitysluonnoksen päiväyksen jälkeen ja sen soveltamisalaa on laajennettu. Tämä korjattaneen lopulliseen hallituksen esitykseen.

Esitysluonnoksen mukaan Suomi ei soveltaisi infrastruktuurihankkeita koskevaa poikkeamaa. Tätä puoltaisi toki sääntelyn neutraalisuus ja yksinkertaisuus, mutta yleiseen etuun liittyvät syyt tukisivat vahvasti poikkeuksen soveltamista – varsinkin, kun vastikään on koettu tarpeelliseksi laajentaa EVL 19 a §:n ja 27 c §:n soveltamisalaa. Erityisesti ehdotettu sääntely tulisi vaikuttamaan kielteisesti energiatoimialaan. Energiainvestoinnit ovat perusteltuja ja tarpeellisia niiden tuottaman julkisen edun vuoksi, esimerkiksi näin talviaikana Suomen energiantuotanto on selvästi pienempää kuin energiakulutus. Lisäksi tällaiset hankkeet ovat yleensä hyvin pitkäaikaisia ja taloudellisesti merkittäviä, ja ne rahoitetaan pääasiassa vieraalla pääomalla.

Erityisesti haluamme kiinnittää huomiota Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon VaVM 25/2017 vp – HE 155/2017 vp, jossa todetaan muun ohessa, että ”Valiokunta toteaa lopuksi, että tässä yhteydessä ei ole syytä ottaa kantaa valmistelussa oleviin uusiin korkovähennyssäännöksiin. Olennaista on vain tiedostaa myös tämän esityksen yhteys tuleviin muutoksiin”.

Infrastruktuurihankkeita koskevan poikkeaman voisi myös toimeenpanna niin, että se koskisi vain muilta kuin etuyhteysosapuolilta otettuja lainoja. Jos kuitenkin infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeama jätettäisiin kokonaan implementoimatta, tulisi jo mainittuja kevennyksiä korkovähennysoikeuden rajoituksiin tehdä kautta linjan.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukainen sääntely on Suomen nykyisiä korkovähennysrajoitussäännöksiä laajempi ja kireämpi. Direktiivin vähimmäistason edellyttämien muutosten vastapainoksi olisi perusteltua keventää muuta sääntelyä ehdotetusta. Nyt näyttää myös siltä, että Suomessa ollaan päätymässä keskeisiä kilpailijamaita kireämpään sääntelyyn ja riski kielteisistä vaikutuksista Suomen kilpailukykyyn on merkittävä.

Sääntelyn taloudellisia vaikutuksia on arvioitu esitysluonnoksessa vain elinkeinotoiminnan tulolähteessä, vaikka ehdotetun sääntelyn merkittävin vaikutus kohdistuisi TVL-yhtiöihin kuten kiinteistö- ja kiinteistösijoitusyhtiöihin. Myös etuyhteysmääritelmän kiristyessä rajoitusten piiriin tulee kuulumaan yhä enemmän verovelvollisia.

Esitysluonnoksessa riskkejä on arvioitu nykyisten matalien korkotasojen olosuhteissa. Tehtyjä ratkaisuja ei voi perustella näin lyhyen aikavälin näkemyksellä. Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan, että ”jos yrityslainojen korkotasot

lähtevät nousuun, tilanne korkorajoituksen investointi- ja reaalitaloudellisten vaikutusten osalta voi muuttua merkittävästi”. Tällä hetkellä eletään nousevien korkojen tilanteessa ja näin ollen todennäköisyys kielteisille investointivaikutuksille kasvaa.

Yritysrahoitus on lisäksi Suomessa velkavetoisempaa kuin Euroopassa keskimäärin ja myös verotekijöillä on vaikutus investointipäätöksiin. Tämä on todettu myös esitysluonnoksessa. Mikäli investointihalukkuus Suomen markkinoille heikkenee, vaikutuksia voi näkyä talouskasvussa ja työllisyydessä. On myös mahdollista, että konsernien emoyhtiöitä siirtyisi rajoitusten takia pois Suomesta ja näin ollen Suomi menettäisi verotuloja.

Vanhoja lainoja koskeva suojasäännös

Direktiivin mukaan korkovähennysrajoitusten ulkopuolelle voidaan jättää korkomenot, jotka ovat seurausta ennen 17.6.2016 otetuista lainoista. Poikkeus ei ulottuisi näiden lainojen myöhempään muutokseen. Esitysluonnoksen mukaan tällainen poikkeus aiheuttaisi tulkintaongelmia, mutta SVA ei yhdy tähän näkemykseen.

Lisäksi esitysluonnoksen perustelujen mukaan siirtymäaika direktiivin julkaisemisen ja säännösten soveltamisen välillä on niin pitkä, ettei poikkeukselle ole tarvetta. Käytännössä yrityksen rahoitusrakennetta ei ole aina mahdollista muuttaa varsinkaan sellaisten lainojen osalta, jotka on otettu muilta kuin etuyhteysosapuolilta, joten vanhoja lainoja koskeva suojasäännös olisi perusteltua sisällyttää sääntelyyn.

Lopuksi

SVA:n näkemyksen mukaan esitysluonnoksen mukainen sääntely kiristäisi korkovähennysoikeuden rajoituksia huomattavasti. Jo pelkästään direktiivin vähimmäistason implementointi muuttaa merkittävästi nykyistä sääntelyä. Direktiivin mahdollistamat poikkeukset tulisi ottaa käyttöön mahdollisimman laajasti, jotta Suomi säilyttää asemansa houkuttelevana investointikohteena myös jatkossa.

Esitysluonnoksessa mainitaan useassa kohdassa, että ehdotettu sääntely koskisi vain harvoja toimialoja ja yrityksiä. Maatalouden osalta mainitaan, että sääntely koskisi kolmea yritystä ja metsätalouden osalta vain yhtä yritystä. Perustuslakiin sisältyvän yhdenvertaisuuden ja omaisuuden suojan näkökulmasta tällainen lainsäädäntö ja tällainen perustelutekniikka ovat verraten ongelmallisia. Olisi perusteltua, että perustuslakivaliokunta ottaisi esitykseen kantaa eduskuntakäsittelyn aikana.

Helsingissä 26. helmikuuta 2018

Suomen Veroasiantuntijat ry

Markku Järvenoja
hallituksen puheenjohtaja

Hanna Höglund
yhdistyksen jäsen