

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
valtiovarainministerio@vm.fi

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ELINKEINOTULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN, TULOVEROLAIN JA MAATILATALOUDEN TULOVEROLAIN MUUTTAMISEKSI – VM169:00:2017

Valtiovarainministeriö on julkaissut luonnoksen hallituksen esitykseksi korkovähennysrajoituksia koskeviksi uusiksi säännöksiksi. Lausuntonaan OP Ryhmä esittää kunnioittavasti seuraavan.

1. Luonnoksessa esitetään merkittävää kiristystä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a §:ään, jota muutettaisiin siten, että korkovähennysoikeuden rajoittamista koskeva säännös koskisi sekä etuyhteysosapuolille että muille kuin etuyhteysosapuolille maksettujen korkomenojen vähennyslepoisuutta. Lisäksi 18 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että siitä poistettaisiin rahoitusalan yhtiöitä koskeva vapautussäännös.

OP Ryhmä katsoo, että Suomessa ei tule nykyisessä vasta kasvuun lähtevässä taloustilanteessa ottaa käyttöön kireämpiä säännöksiä kuin EU direktiivin (2016/1164) minimivaatimukset ovat.

2. Rahoitusalaa koskevan poikkeuksen poistaminen

Luonnoksessa ehdotetaan luovuttavan rahoitusalan yrityksiä koskevasta kansallisesta poikkeuksesta, jolla rahoitusalan yritykset ja niiden kanssa samaan konserniin kuuluvat pääasiallisesti palveluja tuottavat yritykset on nyky sääntelyssä jätetty korkorajoitussääntelyn ulkopuolelle. Luonnoksen mukaan poikkeuksen soveltamisalaa olisi joka tapauksessa direktiivin vuoksi ka-
vennettava poistamalla soveltamisalasta rahoitusalan konserneihin kuuluvat muut kuin direktiivissä mainitut yritykset. Tiukennus koskisi pääasiassa rahoitusalan konserneihin kuuluvia muita yrityksiä kuin luotto- ja vakuutuslaitoksia. Tulkintamme mukaan direktiivissä käytetyllä konsernikäsitteellä tarkoitetaan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettua konsernia.

OP Ryhmän näkemyksen mukaan kansallisessa sääntelyssä ei tule luopua direktiivin mahdollistamasta rahoitusalan yrityksiä koskevasta poikkeuksesta. Direktiivi ei näkemyksemme mukaan myöskään edellytä, että rahoitusalaa koskevaa poikkeusta ei voitaisi kansallisesti säätää koskemaan rahoitusalan yrityksen kanssa samaan konsolidointiryhmään tai yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä vaikka direktiivi kaventaisi soveltamisalaa rahoitusalan kirjanpitolaissa tarkoitettuihin konserneihin kuuluvien yhtiöiden osalta.

Rahoitusala koskee erityissääntelyä, jonka nojalla rahoitusalan yritykseen sekä samaan konsolidointiryhmään tai yhteenliittymään kuuluviin yksittäisiin yrityksiin kohdistuu vakavaraisuusvaatimuksia. Luonnoksessa on mainittu, että rahoituslaitoksiin kohdistuvat pääomavaatimukset ehkäisevät tyypillisesti jo sellaisenaan ylisuurten korkomenojen syntymistä ja tällaisten varsinaisten rahoitusalan yritysten mahdollisuudet liialliseen velkapääomitukseseen ovat rajalliset. OP Ryhmä haluaa huomauttaa, että varsinaisen rahoitus- ja luottolaitoksen kanssa samaan konsolidointiryhmään tai yhteenliittymään kuuluvia palveluyhtiöitä, valvotaan konsolidoidusti samalla tavalla kuin varsinaisia rahoitus- tai luottolaitoksia.

Lisäksi OP Ryhmä haluaa huomauttaa, että näihin varsinaisten rahoitusalan yritysten kanssa samaan konsolidointiryhmään tai yhteenliittymään kuuluviin yrityksiin on saatettu sijoittaa rahoitusalan digitalisaatiota koskevaa kehitystyötä. Rahoitusala koskevasta poikkeuksesta luopuminen varsinaisten rahoituslaitosten myös samaan konsolidointiryhmään tai yhteenliittymään kuuluvien yritysten osalta vaikeuttaisi varsinaisten rahoitusalan yritysten digitalisaation vaatimien palveluiden ja järjestelmien kehittämistä. Palveluiden kehittäminen esimerkiksi OP Ryhmän kaltaisessa ryhmässä, joka koostuu lähes 200 itsenäisestä luottolaitoksesta, on kannattavaa vain, mikäli kehittäminen on keskitetty yhteen yhtiöön. Näiden kehittämisestä vastaavien yritysten osalta kehittämisestä ja investoinneista aiheutuva velkaantuminen voi olla suurta investointien alkuvaiheessa ennen kuin näihin investointeihin kohdistuva tuotto alkaa kertyä myöhemmin vuosina. Sääntelyn kiristäminen luopumalla rahoitusala koskevasta poikkeuksesta tulisi aiheuttamaan investointien lykkäämistä ja hidastumista rahoitusallalla ja olisi siten omiaan heikentämään kotimaisen finanssisektorin tehokkuutta ja kilpailukykyä. Kotimaisen finanssisektorin toimintaedellytysten heikentäminen on erityisen vaarallista nykyisessä tilanteessa, jossa digitalisaatiosta ja globaalin kilpailun kiristymisestä johtuva koko finanssitoimialan murros asettaa muutenkin kasvavia vaatimuksia Suomen finanssisektorin tehokkuudelle.

Rahoitusalan yrityksen määritelmä tulee lisäksi ottaa Suomessa käyttöön direktiivin 2 artiklan 5 alakohdan mukaisessa laajuudessa, jolloin rahoitusalan yritykseksi katsottaisiin mm. vaihtoehtorahastot. Rahoitusalan poikkeuksen poistaminen tai rahoitusalan yrityksen direktiiviä tiukempi määritelmä ei ole Suomessa harjoitettavan vaihtoehtorahastotoiminnan kannalta järkevää, koska se asettaisi suomalaiset rahastot ulkomaisia vaihtoehtorahastoja huonompaan asemaan. Erityisen tärkeää direktiivin mukainen sääntely olisi kiinteistöihin kohdistuvien sijoitusten osalta.

Vaihtoehtorahastojen sääntely mahdollistaa rahastojen hallinnoimisen Suomesta käsin koko ETA-alueella eli toiminta on kansainvälistä, eivätkä maakohtaiset poikkeukset direktiivistä kohtele eri ETA-maissa sijaitsevia rahastoja yhdenvertaisesti ja ole siten perusteltavissa tai järkeviä.

Koska Suomessa ehdotetaan poikettavaksi rahastojen osalta direktiivistä, olisi hallituksen esitysluonnoksessa myös kerrottava (kohta 1.4., Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö) siitä, miten rahastojen osalta on menetelty muissa ETA-maissa. Tätä ei rahastojen osalta ole tehty. Tämä olisi rahastojen osalta erityisen tärkeää, koska toiminta on edellä mainitulla

tavalla varsin kansainvälistä ja direktiiviä tiukempi kotimainen sääntely aiheuttaa epäyhdenvertaista kohtelua muissa ETA-maissa oleviin rahastoihin verrattuna ja mahdollisesti jopa rahastojen siirtymisiin muihin ETA-maihin.

Suomessa ei siten tule OP Ryhmän näkemyksen mukaan luopua rahoitusala koskevasta poikkeuksesta kuin vain siinä laajuudessa, kun direktiivi sitä edellyttää. Kiinnitämme tältä osin huomiota myös nykyiseen hallitusohjelmaan, jossa nimenomaisesti todetaan mm. seuraavaa: ”... EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä. . .Hallitus ei lisää kilpailukykyä haittaavaa ylimääräistä taakkaa EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa.”

3. Korkomenot, jotka ovat syntyneet ennen 17.6.2016 otetuista lainoista

Luonnoksessa on ehdotettu, että direktiivin antamaa mahdollisuutta jättää korkovähennysrajoituksen ulkopuolelle nettokorkomenot, jotka kertyvät ennen 17.6.2016 otetuista lainoista, ei ole perusteltua ottaa käyttöön.

Tältä osin OP Ryhmä haluaa todeta, että jos korkojen vähennysoikeutta rajoitetaan ehdotetulla tavalla, ehdotetun korkorajoitussäännöksen ulkopuolelle tulee joka tapauksessa jättää korkomenot, jotka ovat syntyneet ennen 17.6.2016 otetuista lainoista. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan siirtymäaika direktiivin julkaisemisen ja säännösten soveltamisen välillä on jo nykyisellään pitkä (noin kaksi ja puoli vuotta), minkä vuoksi vanhoja lainoja koskeva suojasäännös ei esitysluonnoksen mukaan ole välttämätön ja rajoituksen käyttöönotto asettaisi uudet ja vanhat yrityksen erilaiseen asemaan. Näkemyksemme mukaan tämä perustelu ei ole kestävä, koska uudet yritykset ovat voineet ottaa direktiivin vaatimukset huomioon jo tehdessään investointipäätöksen ja ottaessaan ulkopuolista rahoitusta rahoittaakseen investoinnin. Uudet yritykset ovat siten voineet harkita investoinnin tekemistä kokonaisuudessaan eri pohjalta kuin vanhat yritykset. Vanhoilla yrityksillä korkojen vähennysoikeutta koskeva muutos ei ole investointipäätöksen tekohetkellä ollut tiedossa ja investointipäätös on saatettu tehdä olettaen, että investoinnin rahoittamiseen otetun vieraan pääoman ehtoisen lainan korot saa vähentää.

Lisäksi on huomattava, että koska Suomessa on jo ennen direktiiviä sovellettu kansallisia korkosäännöksiä, edellä mainittu poikkeus koskisi direktiivin myötä säädettäviä tiukennuksia. Eriyisesti tältä osin kysymykseen tulee muiden kuin etuyhteystahojen myöntämien lainojen (ml. pankkilainojen) korkovähennysoikeuden rajoitus.

Suuri osa verovelvollisten ennen 17.6.2016 toteutetuista rahoitusjärjestelyistä ulottuu matu-riteetiltaan yli vuoden 2019 alun, monissa tapauksissa useilla vuosilla (jopa vuosikymmenillä, esimerkiksi elinkaarihankkeissa). Tästä näkökulmasta kahden ja puolen vuoden ajanjakso ei kohtelisi kaikkia verovelvollisia yhdenvertaisesti. Siten olisi syytä vielä pohtia, onko perusteltua, että rahoitusjärjestelyt jotka on toteutettu ennen 17.6.2016 ja joita toteutettaessa ei ole ollut näkyvyyttä tulevaan korkovähennykseen, ovat samassa asemassa sellaisten rahoitusjärjestelyiden kanssa, joita toteutettaessa direktiivi on jo julkaistu ja tuleva sääntely on ollut tiedossa.

4. Korkokapasiteetin siirto-oikeus

Luonnoksen mukaan verovelvolliset voisivat siirtää ilman aikarajoitusta eteenpäin ne ylimenevät vieraan pääoman menot, joita ei voida korkovähennysrajoitusten vuoksi vähentää kuluvana vuonna. Tämän lisäksi direktiivi mahdollistasi sen, että verovelvolliselle säädettäisiin oikeus siirtää enintään viisi vuotta eteenpäin se käyttämättä jäänyt korkokapasiteetti, joita ei voida korkovähennysrajoitusten vuoksi vähentää kuluvana vuonna. Korkokapasiteetilla tarkoitetaan tietyn verovuoden laskennallista korkovähennysmahdollisuutta, jota ei kuitenkaan käytetä kyseisenä verovuonna.

Korkokapasiteetin siirto-oikeuden sisällyttämisellä esitykseen voitaisiin lieventää edellä kuvattua korkovähennysrajoituksen määrään liittyvää epäkohtaa, jonka seurauksena tuloksetekokykyään menettäneen yhtiöin suhteellinen verorasitus kasvaisi, siten ja estää tästä johtuva verovelvollisen vaikeuksien syventyminen.

Esitysluonnoksessa on ehdotettu, että korkomenojen määritelmää laajennetaan direktiivin edellyttämällä tavalla. Määritelmän laajuuden johdosta kaikki rahoitukseen liittyvät kulut tulevat jatkossa olemaan kattavasti korkovähennysrajoituksen piirissä. Osittain määritelmän kattavuuden vuoksi rahoitukseen liittyvät kulut saattavat yksittäisenä vuotena olla poikkeuksellisen suuret (järjestelypalkkiot, neuvonantajien palkkiot). Siten voisi olla perusteltua mahdollistaa korkokapasiteetin käyttämättömän osan käyttö verorasituksen tasaamiseksi.

Korkokapasiteetin siirto-oikeus tuo lisäksi ennustettavuutta verotukseen, koska tulevat korkovähennysoikeuden määrät voitaisiin määrittää (ainakin osittain) jo tiedossa oleviin seikkojen perusteella.

5. Vähennyskelpoisten korkomenojen raja

Luonnoksessa on ehdotettu, että yläraja vähennyskelpoisille nettokorkomenoille asettuisi joko nykyiseen 500.000 euroon tai direktiivin mahdollistamaan 3 miljoonaan euroon. Koska direktiivin myötä sääntely kiristyy ja ulottuu jatkossa myös muilta kuin etuyhteysosapuolilta eli kolmansilta osapuolilta otettujen velkojen korkoihin, katsoo OP Ryhmä, että jos vähennysoikeutta rajoitetaan ehdotetulla tavalla, vähennyskelpoisten nettokorkomenojen rajan tulisi asettua direktiivin mahdollistamaan 3 miljoonaan euroon yrityksen kaikkien korkomenojen osalta riippumatta siitä onko kyse etuyhteysosapuolelta otetusta velasta vai kolmannelta osapuolelta otetusta velasta. Lisäksi OP Ryhmä pitää tulevien investointien kohtuulliseksi turvaamiseksi tärkeänä, että nettokorkomenoja rajoitettaisiin vain yli 3 miljoonan euron ylimenevältä määrältä eli, että nettokorkomenot olisivat aina vähennyskelpoisia 3 miljoonaan euroon asti ja ylimenevältä osin otetaan käyttöön direktiivin mahdollistama raja, jonka mukaan nettokorkomenoista olisi vähennyskelpoista yli 3 miljoonan euron ylittävältä osin 30 prosenttia luonnoksessa esitetyistä laskentapohjasta. Näin vältetään se, että sääntely ei muodostu yrityksille kohtuuttoman ankaraksi ja tyrehdytä yritysten investointipäätöksiä ja sitä kautta talouskasvua.

Korkoympäristö on verovelvollisten kontrollin ulkopuolella tekijä ja muuttuu ajan myötä. Näitä seikkoja absoluuttinen 3 miljoonan euron korkoihin liittyvä suojasäännös ei itsessään huomioi. Samoin se ei huomioi myöskään verovelvollisen toiminnan laajuutta tai pääomavaltaisuutta, joten kyseisen suojasäännöksen merkitys verovelvollisille vaihtelee vastaavasti.

Siksi erityisesti korkeiden korkojen aikana sekä pääomavaltaista liiketoimintaa harjoittavien suuryritysten kohdalla suhteellisella, liiketoiminnan tuloksellisuuteen perustuvalla korkojenvähennyksrajituksen poikkeuksella on korostunut merkitys.

Oikaistuun elinkeinotoiminnan tulokseen perustuva korkojenvähennysoikeuden rajaus koskee siis erityisesti sellaisia yhtiöitä, joiden rahoituskustannukset suhteessa tulokseen ovat suuret. Tuloksetekokyvyn aleneminen saattaisi siten johtaa korkovähennysoikeuden rajautumiseen ja sitä myöten suhteellisen verorasituksen kasvamiseen. Vaikeuksissa olevien yhtiöiden näkökulmasta edellä kerrottu syventäisi yhtiöin ongelmia edelleen. Tämä ei ole esityksen päämäärien kannalta tavoiteltavaa.

Ehdotuksen mukaisen lakimuutoksen myötä elinkeinotoiminnan tuloksen pohjalta laskettava korkovähennysrajoitus tulee soveltumaan etuyhteyslainojen ohella myös muilta kuin etuyhteystahoilta saatuihin lainoihin (ml. pankkilainoihin). Sen vuoksi ja edellä todetuista syistä olisi tarkoituksenmukaista pohtia, tulisiko raja-arvoa nostaa nykyisestä 25 %:sta direktiivin sallimaan 30 %:iin.

6. Vähennyskelpoisen koron ja EBITDA:n määrän laskenta yhtiö- tai konsernitason tasolla

Siltä osin, kun luonnoksessa on ehdotettu, että vähennysoikeutta ja EBITDA:n laskeminen suoritettaisiin myös jatkossa konserniyhtiön tasolla, OP Ryhmä haluaa rahoittajana huomauttaa, että rahoittajien näkökulmasta velallisen luottokelpoisuutta tarkastellaan aina konsernitason tasolla. Rahoittajalla on usein luottoriskiinkin liittyvä syy rahoittaa tiettyä konserniyhtiötä. Konsernin sisällä velka saattaa siten sijaita muualla kuin missä yhtiötasolla laskettu käyttökate syntyy. Mikäli konsernitason käyttökate ei voida hyödyntää verotuksessa, johtaa se verovelvollisten eriarvoiseen kohteluun niiden konsermirakenteesta riippuen. Tästä johtuen Suomessa tulisi ottaa käyttöön direktiivinen antama mahdollisuus laskea vähennysoikeus ja EBITDA konsernitason tasolla.

7. Infrastruktuurihankkeet

Direktiivin mukaan soveltamisen ulkopuolelle voidaan jättää lainat, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita, jos hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki unionissa. Infrastruktuurihankkeilla tarkoitetaan hankkeita, joilla tuotetaan, kehitetään, käytetään ja/tai ylläpidetään laajamittaista yleisen edun mukaista omaisuutta. Direktiivissä todetaan, että tällaiset rahoitusjärjestelyt aiheuttavat vain vähän tai ei lainkaan veropohjan rapautumisen tai voitonsiirron riskiä.

Esitysluonnoksessa todetun mukaisesti infrastruktuurihankkeet ovat tyypillisesti laajoja ja rahanmäärällisesti kalliita hankkeita, joissa velkarahoitus on merkittävässä asemassa, ja korkorajoitussäännösten soveltaminen näitä hankkeita toteuttavien yritysten verotuksessa lisäisi todennäköisesti hankkeiden kustannuksia.

Infrastruktuurihankkeiden rahoitusjärjestelyt ovat usein myös maturiteetiltaan poikkeuksellisen pitkäaikaisia. Tämän vuoksi korkovähennysrajoitusten soveltavuuden ajallinen ulottaminen myös ennen 13.6.2016 tehtyihin järjestelyihin on erityisesti olemassa olevien elinkaarihankkeiden osalta ongelmallista.

Käsityksemme mukaan infrastruktuurihankkeiden toteuttamismallit ovat kansainvälisesti pitkälti yhdenmukaisia. Infrastruktuurihankkeiden kustannustehokkaan toteuttamisen mahdollistamiseksi hankkeet tulisi voida jatkossakin toteuttaa vastaavalla tavalla kuin muissa EU-jäsenvaltioissa.

Nämä seikat puoltavat infrastruktuurihankkeita koskevan poikkeuksen sisällyttämistä ehdotukseen, sikäli kun poikkeamaan sisältyvä ilmeinen valtiontukiongelma voidaan ratkaista.

OP RYHMÄ

Erkki Sarsa
Edunvalvontajohtaja

Satu Määttänen
Lakiasianpäällikkö