

Valtiovarainministeriö

Vero-osasto

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Asia: Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta, hallituksen esityksen valmistelu (VM169:00/2017).

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta. Lausun asiasta kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että elinkeinotuloverolakiin (EVL) sisältyvää korkovähennysoikeuden rajoittamista koskevaa säännöstä muutetaan, osittain ns. veron kiertämistä koskevaan direktiivin (EU) 2016/1164 johdosta. Esityksen mukaan EVL 18 a §:ää muutettaisiin direktiiviin perustuen siten, että korkovähennysoikeuden rajoittamista koskeva säännös koskisi jatkossa sekä etuyhteysapuolille että muille kuin etuyhteysapuolille maksettujen korkomenojen vähennyskelpoisuutta. Lisäksi nykyistä säätelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin rahoitusalan yhtiöitä koskeva vapautussäännös sekä ns. tasevapautussäännös.

Aggressiivinen verosuunnittelu ja BEPS

Direktiivin taustalla on ennen kaikkea OECD:n veropohjien rapautumista ja voittojen siirtämisestä koskeva BEPS-hanke (*Base Erosion and Profit Shifting*). Erityisesti monikansallisten yritysten aggressiivinen verosuunnittelu on nähty ongelmaksi valtioiden verotulojen kertymisen, verotulojen oikeudenmukaisen jakautumisen ja myös yritysten välisen kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Yhtä lailla ongelmaksi on nähty eräät valtioiden välisen verokilpailun haitalliset piirteet.

Korkovähennysten hyödyntäminen on puolestaan jo pitkään ollut keskeinen välinen monikansallisten yritysten aggressiivisessa verosuunnittelussa. Eräät valtiot ovat jo vuosikymmeniä

sitten reagoineet tähän ongelmaan ns. alikapitalisointia koskevalla sääntelyllä tai jollakin muulla erityissääntelyllä, joka estää ylisuuret korkovähennykset. Monet muut valtiot ovat tätä kehitystä seuranneet, ja viimein Suomikin päätyi joitakin vuosia sitten korkovähennysten rajoittamiseen (EVL 18 a §).

BEPS-hankkeen loppuraporteissa suositeltiin yleisesti korkovähennysten käyttämistä. EU on ollut BEPS-implementoinnissa varsin aktiivinen. Vuonna 2016 päätettiin veron kiertämistä koskevasta direktiivistä (EU 2016/1164), jonka kohteena ovat tilanteet, joissa verovelvolliset pyrkivät alentamaan verojaan ja toimivat lain tarkoituksen vastaisesti käyttämällä hyväkseen kansallisten verojärjestelmien eroja. Direktiivissä yhtenä toimenpiteenä on sovittu korkojen vähennyskelpoisuuden harmonisoidusta rajoittamisesta. Eräiltä osin direktiivin vähimmäistason mukainen implementointi merkitsee Suomen nykyisen korkovähennysrajoituksen tiukentamista. Direktiivi antaa jäsenvaltioille kuitenkin harkintamahdollisuuden useissa kohdin korkovähennyksiä koskevan kansallisen sääntelyn toteuttamiselle ja sen rajaamiselle.

Veropoliittiset tavoitteet esitysluonnoksen taustalla

Veropoliittinen harkinta on usein tasapainoilua erilaisten, osin myös ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Verotukselta edellytetään yhtäältä oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta, toisaalta myös tehokkuutta ja toimivuutta. Lisäksi varsinkin yrityscenttä halajaa oikeusvarmuutta, mikä helpottaa sijoittautumispäätösten ja investointien toteuttamista. Esillä olevassa luonnoksessa nämä perusvaatimukset tulevat jälleen kerran hyvin esiin.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että ehdotetun sääntelyn tavoitteena on turvata Suomen veropohjaa nykyistä laajemmalla korkorajoitussääntelyllä siten, että sääntelyssä otetaan huomioon myös yritystoiminnan edellytysten turvaaminen. Luonnoksen mukaan aggressiivisen verosuunnittelun ehkäiseminen ja toisaalta yritystoiminnan edellytyksiä tukeva ja kilpailukykyinen tuloverojärjestelmä eivät ole toisiaan pois sulkevia tavoitteita. Missään käsitteellisessä ristiriidassa nämä eivät toki ole keskenään, mutta kun sääntelyn toteuttamisessa tulee lisäksi huomioida järjestelmän linjakkuutta, selkeyttä ja hallinnollista toteutettavuutta koskevia tavoitteita tai reunaehtoja, niin mikään kovin yksinkertainen optimointitehtävä ei ole haasteena vastassa.

Joka tapauksessa tarkoituksena on muuttaa Suomen verolainsäädäntöön nykyisin sisältyvää korkovähennysoikeuden rajoittamista koskevaa säännöstä siten, että se vastaa jatkossa veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin mukaista korkovähennyksen rajoittamista koskevaa säännöstä ainakin vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Näin ollen veropoliittinen harkinta fokusoituu erityisesti siihen, toteuttaako Suomi direktiivin vain vähimmäisvaatimusten mukaisesti, vai mennäänkö joissakin suhteessa tätä vähimmäistasoa pidemmälle, kuten esityksessä on ehdotettu. Vähimmäistasoa kireämpää sääntelyä puoltaa se, että näin mahdollistuisi puuttua nykyistä paremmin eräisiin sellaisiin aggressiivisen verosuunnittelun pääoma- ja korkojärjestelyihin, jotka jäävät nykyisen EVL 18 a §:n säännöksen katveisiin. Toisaalta uusi sääntely pitäisi pystyä virittämään ja säättämään siten, että sillä ei ainakaan liiaksi haitattaisi yritystoiminnan rahoitusta, tai vielä laajemmin Suomeen suuntautuvia sijoittautumia ja investointeja.

Asian arvioinnissa huomioitavia seikkoja

Luonnoksessa esitetystä tilastollisesta materiaalista käy ilmi, että sekä nykyisellään (kuten myös ehdotuksen mukaan jatkossakin) korkovähennysten leikkaaminen koskee käytännössä melko suppeaa yritysjoukkoa. Toisaalta nämä suuremmat yritykset ovat merkittävässä asemassa ajatellen sekä verotulojen kertymisen välillisiä vaikutuksia että taloudellista kehitystä kaiken kaikkiaan. Korkovähennysten leikkaaminen voi nostaa sijoitusten tuottovaatimusta, jolloin osa hankkeista voisi jäädä kokonaan toteuttamatta.

Tästä taloudellisesta näkökulmasta katsoen ideaalisempi linja voisi olla se, että sääntelyä yleisesti ei kiristettäisi, ja sääntelyn jättämien aukkojen ja puutteellisuuksien hyödyntämiseen puututtaisiin mieluummin muilla tavoin, kuten veron kiertämistä koskevan yleislausekkeen eli verotusmenettelylain (VML) 28 §:n avulla. Kuten oikeuskäytäntö on kuitenkin osoittanut, niin VML 28 §:n soveltamiselle on sekä yleisesti että pääomarakenteita ja koron vähennyskelpoisuutta koskevia tilanteita ajatellen erityisesti asetettu melko korkea kynnyks. Yritys voi käyttää rahoituksessaan valintansa mukaan omaa tai vierasta pääomaa, ja näille pääomamuodoille maksettavaa korvausta kohdellaan verolainsäädännössä lainsäätäjän ratkaisujen perusteella eri tavoin. Tällöin on vaikea osoittaa sellaista muodon ja sisällön välistä ristiriitaa, mitä VML 28 §:ssä on kuvattu, eikä verosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyiksi toimiksi voida hevin lukea sellaisia valintoja, jotka perustuvat lain itsensä mahdollistamiin optioihin. Kuten luonnoksessakin todetaan, koron vähennyskelpoisuutta arvioitaessa voidaan sinänsä kyllä soveltaa myös VML 28 §:n säännöstä. Sen soveltamiskynnyksen korkeus siirtää kuitenkin paineita korkovähennyksiä koskevan erityissääntelyn puolelle.

Tässä yhteydessä valmistelussa seurataan toki sitä, minkälaisia ratkaisuja muut EU:n jäsenvaltiot implementoinneissaan tekevät. On mahdollista ja jopa todennäköistä, että jotkut jäsenvaltiot toteuttavat vain EU-direktiivin vähimmäisvaatimukset. Suomen kannattaa omista lähtökohdistaan silloin harkita, onko tarpeen mennä muita pitemmälle, vaikka se joidenkin muiden kuten esimerkiksi oikeudenmukaisuus- tai yhdenvertaisuusargumenttien näkökulmasta olisikin perusteltua.

Yhteenveto

Aggressiivinen verosuunnittelu ja myös eräät verokilpailun ääri-ilmiöt ovat haitallisia ja ei-toivottuja ilmiöitä, jotka vaikuttavat negatiivisella tavalla kansallisiin veropohjiin, valtioiden väliseen verotulojen oikeudenmukaiseen jakautumiseen, kuten myös yritysten välisen reiluun kilpailuun. On hyvä että OECD:n ja EU:n piirissä näihin asioihin puututaan, ja on hyvä että Suomi on asioita eri foorumeilla edistämässä.

Suomen nykyisessä korkovähennysten rajoitusta koskevassa sääntelyssä on ollut havaittavissa eräitä ongelmia ja puutteita. Direktiivi muuttaa joka tapauksessa nyt tätä sääntelyä, ja yhdenmukaistaa sitä muiden jäsenvaltioiden sääntelymallien suhteen. Veropoliittinen harkinta fokusoituu varinaisesti vain siihen, toteuttaako Suomi direktiivin vain vähimmäisvaatimusten mukaisesti, vai mennäänkö joissakin suhteissa tätä vähimmäistasoa pidemmälle. Konkreettisesti tämä harkinta koskee mm. sitä, ulotetaanko rajoitukset koskemaan myös infrastruktuurihankkeita tai sitä, jätetäänkö rajoituksen ulkopuolelle direktiivissä määritellyt rahoitusalan yritykset. Vaikka esityksessä onkin melko kattava

tilastollinen katsaus korkomenojen ja -vähennysten osalta, voisi esimerkiksi näiden edellä olevien rajausten harkintaan vielä yksityiskohtaisempi analyysi olla tarpeen.

Jonkinlaista kokonaisharkintaa joudutaan asiassa tasapainoilemisen suhteen rajausten säädöissä varmaankin lopulta kuitenkin käyttämään. Luonnoksen numeraalisen materiaalin valossa kysymys ei ole mistään tavattoman suuresta vaikutuksesta verotuloihin. Myös tämä huomioiden saattaa hyvin olla niin, että haitat ja riskit ovat suuremmat silloin jos sääntely toteutetaan liian kireänä, etenkin muihin verrokkivaltioihin suhteutettuna.

Helsingissä 25.2.2018

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu